

TEXTE

31/2026

Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

Ergebnisbericht

von:

Lutke Blecken, Gabriel Götze
Institut Raum & Energie, Wedel

Thomas Preuß, Robert Böhnke
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Jens-Martin Gutsche
Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg

Prof. Dr. Wolfgang Köck
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ,
Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 31/2026

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

Forschungskennzahl 3720 15 105 0
FB002012

Umsetzung von verbindlichen Flächenspar- zielen im Rahmen der räumlichen Planung

Ergebnisbericht

von

Lutke Blecken, Gabriel Götze
Institut Raum & Energie, Wedel

Thomas Preuß, Robert Böhnke
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Jens-Martin Gutsche
Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität,
Hamburg

Prof. Dr. Wolfgang Köck
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ,
Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig

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

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR
Ruhrstraße 11
22761 Hamburg

Abschlussdatum:

Juli 2024

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8159>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2026

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

Kurzbeschreibung: Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist deutlich vom bundespolitischen Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis zum Jahr 2030 entfernt. Bisher erfolgte keine Operationalisierung dieses Ziels in Form verbindlicher Zielvorgaben auf Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene. Daher wurde unter Einbindung von Fachexpert*innen ein Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung erarbeitet und seine Umsetzungsperspektive betrachtet.

Das Konzept beinhaltet Aussagen zu den Möglichkeiten, ein Flächensparziel im Raumordnungsrecht des Bundes unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit zu verankern, zu Grundelementen wie dem Gesamtvolumen und Transformationspfad, zur Regelung der Aufteilung von Flächenkontingenten zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder zwischen den Kommunen, zur Anwendung der Kontingentregelungen in Planungsverfahren, zur Administration durch „Kontingentierungsstellen“, zu Flexibilitätsbausteinen, um auf geänderte Rahmenbedingungen, besondere Bedarfssituationen und Härtefälle reagieren zu können, und zu notwendigen flankierenden Maßnahmen. Weiterhin werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und einem Flächenzertifikatehandel dargestellt.

Die Bewertung der Umsetzungsperspektiven kommt zu dem Schluss, dass eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Rahmen der räumlichen Planung umsetzbar ist. Der Zielhorizont 2030 erscheint aus heutiger Perspektive allerdings nicht erreichbar. Mit Blick auf das Ziel des Flächenkreislaufs („Netto-Null“) bis 2050 hat die Kontingentierung allerdings eine positive Umsetzungsperspektive, wenn Voraussetzungen für ein langfristig ausgerichtetes Umsteuern in der Flächenpolitik wie flankierende Maßnahmen, um die wirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Folgen einer mit der Kontingentierung intendierten Baulandverknappung abzufedern, erfüllt sind.

Abstract: Implementation of binding land-saving targets within the framework of spatial planning

New land use for settlement and transport exceeds the federal government's "below 30 ha/day" target. To date, this target has not been operationalised in the form of binding targets at federal, regional or municipal level. For this reason, a concept for the implementation of binding land saving targets in the context of spatial planning was developed with the involvement of experts and its implementation prospects were examined.

The concept contains statements on the possibilities of anchoring a land saving target in federal spatial planning law while taking into account municipal planning sovereignty, on basic elements such as total volume and transformation path, on the regulation of the distribution of land quotas between the federal government and the federal states and within the federal states between the municipalities, on the application of the quota regulations in planning procedures, on administration by quota offices, on flexibility modules in order to be able to react to changing framework conditions, special demand situations and hardship cases, and on necessary accompanying measures. In addition, the similarities and differences in allocating quotas using spatial planning and land certificate trading are presented.

The assessment of the implementation prospects concludes that a quota system for new land use for settlement and transport purposes can be implemented within the framework of spatial planning. From the present perspective, the 2030 target does not appear to be achievable. With respect to the 2050 net-zero target, however, the quota system has a positive implementation perspective if the conditions for a long-term reorientation of land policy, such as accompanying

measures to mitigate the economic, urban development and social consequences of a shortage of building land as envisaged by the quota system, are met.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	11
Summary	17
1 Einführung	22
2 Methodisches Vorgehen	24
2.1 Literaturrecherche (AP 2).....	25
2.2 Implementierungsoptionen (AP 3) und Politikempfehlungen (AP 4)	26
2.3 Abschlussworkshop (AP 5)	27
3 Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung.....	28
3.1 Überblick	28
3.2 Rechtsgrundlagen	29
3.2.1 Regelungskompetenz des Bundes	29
3.2.2 Regelungsort für Flächenkontingente	30
3.2.3 Optionen zur Verankerung im Raumordnungsrecht	31
3.2.4 Notwendige Anpassungen des BauGB.....	33
3.2.5 Zulässigkeit bundesgesetzlicher Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung	34
3.2.6 Überragendes öffentliches Interesse von Anlagen zur Erzeugung von Erneuerbarer Energie	35
3.3 Vorgeschnittener Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern über eine Kontingentierung	35
3.4 Transformationspfad = Gesamtvolumen an Kontingenten	36
3.4.1 Gesamtvolumen.....	36
3.4.2 Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien.....	37
3.4.3 Bewertung der Optionen	40
3.4.4 Abgeleitete Empfehlungen zum Transformationspfad.....	42
3.4.5 „Weiße Kontingente“	45
3.5 Aufteilung der Kontingente und Aufteilungsschlüssel.....	47
3.5.1 Aufteilung des Gesamtvolumens zwischen Bund und Ländern.....	49
3.5.2 Aufteilung auf der Landesebene.....	51
3.5.2.1 Modell 1 – Landesinterne Verteilung unter Einbindung der Regionalplanung („Regionen-Kommunen-Modell“).....	52
3.5.2.2 Modell 2 – Landesinterne Verteilung direkt an die Kommunen („Kommunen-Modell“)	54

3.5.2.3	Beispielrechnung für eine regionale oder landesweite Kontingentaufteilung auf die Kommunen.....	55
3.6	Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren.....	56
3.6.1	Zeitbezug der Kontingente.....	56
3.6.2	Kontingentpflicht	57
3.6.2.1	Definition einer Kontingentpflicht.....	57
3.6.2.2	Verfahren zur Ermittlung der Kontingentpflicht.....	59
3.6.2.3	Vorhaben der Erneuerbaren Energien.....	63
3.6.3	Integration der Kontingentpflicht in Planungsverfahren.....	64
3.6.4	Übernahmeerklärung.....	67
3.6.5	Weitergabe von Kontingenten.....	67
3.7	Administration	68
3.7.1	Kontingentierungsstellen.....	68
3.7.2	Monitoring: Informations- und Berichtspflicht, Evaluierung.....	69
3.7.3	Schulungsbedarfe	70
3.7.4	Datenbank.....	72
3.8	Flexibilitätsbausteine	74
3.9	Flankierende Maßnahmen.....	76
4	Synoptische Gegenüberstellung von regulatorischem Ansatz zur Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und einem umweltökonomischen Ansatz durch Flächenzertifikatehandel.....	79
4.1	Hintergrund.....	79
4.2	Rahmensetzungen	80
4.3	Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate	81
4.4	Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in Planungsverfahren.....	82
4.5	Wirkungen.....	83
4.6	Zusammenfassung	84
5	Bewertung der Umsetzungsperspektiven einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme	85
6	Literaturverzeichnis.....	87
A	Anhang: Status quo Bericht – Literaturrecherche.....	91
A.1	Einführung.....	91
A.1.1	Hintergrund und Zielstellung des Gesamtvorhabens	91
A.1.2	Ziele und Vorgehen in Arbeitspaket 2: Literaturrecherche	92

A.2	Die Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme als Gegenstand von politischen Programmen und Konzepten	92
A.3	Rechtliche Möglichkeiten der Kontingentierung	94
A.3.1	Bundesebene	94
A.3.2	Landesebene	101
A.3.3	Regionen	105
A.3.4	Kommunen.....	107
A.4	Operative und institutionelle Fragestellungen	111
A.4.1	Operationalisierung der Verteilung von Flächenkontingenten auf Länder, Regionen und Kommunen	111
A.4.2	Bündelung von Kontingenten auf regionaler Ebene durch Kooperation	115
A.4.3	Interkommunaler Interessenausgleich	116
A.4.4	Operative Umsetzung, institutionelle Zuständigkeiten	118
A.5	Schlussfolgerungen und offene Fragen für nachfolgende Arbeitspakete bzw. Arbeitsschritte des Forschungsvorhabens.....	123
A.5.1	Rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume	123
A.5.2	Operative und institutionelle Fragestellungen	123
A.6	Literaturverzeichnis.....	125
A.7	Anlage: Mengenbegrenzungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in den deutschen Ländern (Stand: Dezember 2021)	131
B	Anhang: Expertise – Bundesgesetzliche Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.....	134
B.1	Gesetzliche Mengenziele zur Beschränkung baulicher Flächeninanspruchnahme auf dem Prüfstand der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	134
B.1.1	Absoluter Schutz des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung	135
B.1.2	Eingriffe jenseits des Kernbereichs: Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips an Mengenzielfestlegungen zur Senkung der baulichen Flächeninanspruchnahme	136
B.2	Fazit	140
C	Anhang: Aufgaben der Bundes- und regionalen Kontingentierungsstellen.....	141
D	Anhang: Dokumentation der Abschlussveranstaltung „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 20. Juni 2024 im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ in Leipzig.....	144

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Flächensparziele der Länder	23
Abbildung 2:	Arbeitspakete	24
Abbildung 3:	Methodisches Vorgehen.....	25
Abbildung 4:	Veranschaulichung eines möglichen Volumens eines Zusatztopfes für die Flächenneuanspruhen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien in Variante 3 bzw. eines entsprechenden Aufschlags in Variante 2	39
Abbildung 5:	Verfahren zur Generierung „weißer Kontingente“	47
Abbildung 6:	Aufteilungsschritte	48
Abbildung 7:	Detaildarstellung der Aufteilungsschritte	48
Abbildung 8:	Regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung.....	53
Abbildung 9:	Beispielrechnung für eine regionale oder landesweite Kontingentaufteilung auf die Kommunen	55
Abbildung 10:	Verfahren zur Prüfung der Kontingentenpflicht.....	59
Abbildung 11:	Integration der Kontingentierung in ein Bebauungsplanverfahren nach § 8 BauGB	66
Abbildung 12:	Integration der Kontingentierung in ein Planfeststellungsverfahren.....	66
Abbildung 13:	Informations- und Berichtspflicht	70
Abbildung 14:	Illustration einer möglichen Datenbankansicht für die Aufgabe „Auskunftspflicht“	73
Abbildung 15:	Illustration einer möglichen Datenbankansicht für die Aufgabe „Berichtspflicht“	73
Abbildung 16:	Zusammenfassung des Vergleichs zwischen regulatorischem Ansatz (räumliche Planung) und umweltökonomischem Ansatz (Flächenzertifikatehandel).....	84
Abbildung 17:	Ansätze für die institutionelle Verankerung von Kontingenten	112
Abbildung 18:	Anpassungspfad der Flächeninanspruchnahme auf Bundesebene	113

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung	28
Tabelle 2:	Aktuelle Abschätzungen zum Flächenbedarf des Ausbaus der erneuerbaren Energien	37
Tabelle 3:	Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der erneuerbaren Energien in die Kontingentierung	37

Tabelle 4:	Bewertung der Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der erneuerbaren Energien in die Kontingentierung	40
Tabelle 5:	Grunddatenbestand des AdV-Nutzungsartenkatalogs in der Flächenerhebung ab 2016	61
Tabelle 6:	Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung (Ausschnitt).....	62
Tabelle 7:	Unterscheidung Innenentwicklungsbereich und Außenbereich	120

Tabelle 1:	Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung	28
Tabelle 2:	Aktuelle Abschätzungen zum Flächenbedarf des Ausbaus der Erneuerbaren Energien	37
Tabelle 3:	Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien in die Kontingentierung.....	37
Tabelle 4:	Bewertung der Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien in die Kontingentierung	40
Tabelle 5:	Grunddatenbestand des AdV-Nutzungsartenkatalogs in der Flächenerhebung ab 2016	61
Tabelle 6:	Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung (Ausschnitt).....	62
Tabelle 7:	Unterscheidung Innenentwicklungsbereich und Außenbereich	120

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltung
AP	Arbeitspaket
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBodSchG	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
Beschl.	Beschluss
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
B-Plan	Bebauungsplan
DEHst.	Deutsche Emissionshandelsstelle
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
E.E.	Erneuerbare Energie
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
EU	Europäische Union

Abkürzung	Erläuterung
EW	Einwohner*innen
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinien
GG	Grundgesetz
GGR	Gertz Gutsche Rümenapp
ha	Hektar
ha/da	Hektar pro Tag
ifSR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung
LNG	Liquefied natural gas
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PV	Photovoltaik
PlanzVO	Planzeichenverordnung
Rspr.	Rechtsprechung
ROG	Raumordnungsgesetz
RL	Richtlinie
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SuV	Siedlung und Verkehr
UBA	Umweltbundesamt
Urt.	Urteil
UFZ	Helmholtz Center for Environmental Research
VerfGHE	Verfassungsgerichtshof des Landes Hessen

Zusammenfassung

Hintergrund und Zielsetzung des Forschungsprojekts

Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist deutlich vom bundespolitischen Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 entfernt. Zwar haben verschiedene Länder das Ziel des Bundes in adaptierten Landeszielen aufgenommen. Allerdings erfolgte bisher keine Operationalisierung in Form verbindlicher Zielvorgaben auf Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene. Für eine Operationalisierung im Rahmen einer verbindlichen Kontingentierung kommen der Handel mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz) und eine Umsetzung im Rahmen der räumlichen Planung (regulatorischer Ansatz) in Betracht. Der Handel mit Flächenzertifikaten wurde im Modellversuch „Planspiel Flächenhandel“ untersucht. Dagegen fehlt ein Umsetzungs- und Organisationsmodell für eine Operationalisierung über einen raumordnerischen Ansatz.

Diese Lücke füllen die Ergebnisse des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“. Es wurde ein Gesamtkonzept zur Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung entsprechend einem regulatorischen Ansatz erarbeitet.

Es beinhaltet Aussagen zu den Möglichkeiten, ein Flächensparziel im Raumordnungsrecht des Bundes unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit zu verankern, zu Grundelementen wie dem Gesamtvolumen und Transformationspfad sowie dem Umgang mit Flächenbedarfen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien, zur Regelung der Aufteilung von Flächenkontingenten zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder zwischen den Kommunen, zur Anwendung der Kontingentregelungen in Planungsverfahren, zu Administration und Monitoring durch „Kontingentierungsstellen“, zu Flexibilitätsbausteinen, um auf geänderte Rahmenbedingungen, besondere Bedarfssituationen und Härtefälle reagieren zu können, und zu notwendigen flankierenden Maßnahmen.

Weiterhin werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und einem Flächenzertifikatehandel dargestellt und die Umsetzungsperspektive bewertet.

Methodisches Vorgehen

Die Erarbeitung erfolgte in mehreren methodischen Schritten. Zunächst wurde eine umfassende Literaturrecherche durchgeführt, um den aktuellen wissenschaftlichen Diskurs, bestehenden Rechtsrahmen und praktische Erfahrungen zu erfassen. Diese Recherche diente als Grundlage für die Erarbeitung von rechtlichen und operativen Implementierungsoptionen im Rahmen von Fachgesprächen und Workshops mit Expert*innen aus Wissenschaft, Verwaltung und der Planungspraxis. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden anschließend zu einem konkreten Gesamtkonzept verdichtet, in einer Abschlussveranstaltung mit Fachakteuren diskutiert und weiter präzisiert.

Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

Zentrales Ergebnis ist ein Gesamtkonzept zur juristischen sowie operationellen Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Rahmen der räumlichen Planung. Es trifft Aussagen zu folgenden Aspekten:

Rechtsgrundlagen

Die Festlegung verbindlicher Flächensparziele erfordert eine rechtliche Verankerung auf Bundesebene. Grundsätzlich hat der Bund hierfür eine Regelungskompetenz, die sich auf die Kompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) stützt, wodurch für die Länder keine Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG besteht. Gleiches gilt für eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung des Gesamtstaates (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG), wobei zweifelhaft ist, ob der Bund sich seit der Föderalismusreform auf diese berufen kann.

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung auf Bundesebene bedarf es einer Gesetzeslösung. Hierfür wird im Raumordnungsgesetz (ROG) ein bundesweites Flächensparziel sowie dessen bundesweite Operationalisierung im Wege einer Kontingentierung durch Regelungen bzw. Festlegungen für die Länder verankert. Dies ist durch eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1 ROG) möglich. Die weitere Operationalisierung inkl. dem Gesamtvolumen und der vereinbarten Länderziele erfolgt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates. Eine alternative Möglichkeit wäre die Verankerung des Flächensparziels in einem Bundesraumordnungsplan (§ 17 ROG). Weitergehende Kontingentfestlegungen für die gemeindliche Ebene sollten besser auf landesplanerischer Grundlage getroffen werden und nicht unmittelbar durch eine Bundesregelung bzw. eine bundesraumplanerische Festlegung.

Weiterhin sind im BauGB über die durch die Festlegung von Flächenkontingenten im Raumordnungsgesetz ausgelöste Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB hinaus Regelungen zu treffen, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente die Baulandentwicklung im sog. Außenbereich planerisch festsetzen dürfen.

Eine strikte Mengengrenzung baulicher Flächenneuanspruchnahme stellt zwar einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) dar, der allerdings legitimiert sein kann, wenn er einem übergeordneten Gemeinwohlzweck – wie dem Schutz der natürlichen Ressourcen – dient. Voraussetzung ist jedoch eine verhältnismäßige Gestaltung durch flexible Mechanismen und flankierende Maßnahmen.

Vorgeschalteter Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern über eine Kontingentierung

Erforderlich ist ein vorgeschalteter Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern, in dem sich mindestens über die Höhe des Gesamtkontingents inkl. einem Transformationspfad in Zuteilungsperioden, die Aufteilung des Gesamtvolumens auf die Länder, eine Definition von kontingentpflichtigen Vorhaben, den Umgang mit Flächenbedarfen für den Ausbau erneuerbarer Energien und für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB, Kontingente für überörtliche Planungen, die organisatorische und verfahrensmäßige Ausgestaltung der Kontingentierung bis zur kommunalen Ebene hinunter inkl. der Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren, Regelungen zur Administration und zum Monitoring, Lösungen für den Umgang mit Zielkonflikten und über flankierende Maßnahmen verständigt wird. Die Verständigung erfolgt im Rahmen der Raumentwicklungsministerkonferenz. Die Ergebnisse münden in einer Bund-Länder-Vereinbarung oder einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates.

Transformationspfad = Gesamtvolumen an Kontingenten

Die Kontingentierung erfolgt auf Basis eines Transformationspfads, der eine jährliche Reduzierung der zulässigen Flächenneuanspruchnahme vorsieht: von 52 Hektar pro Tag im Jahr 2025 auf unter 30 Hektar pro Tag im Jahr 2030 und schließlich auf 0 Hektar pro Tag im Jahr 2050. Diese Entwicklung erfolgt durch eine lineare Reduktion der jährlich verfügbaren Kontingente.

Dabei wird ein pauschaler Abzug für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB (z. B. Landwirtschaft, öffentliche Infrastruktur) vorgeschlagen, um bürokratischen Aufwand zu minimieren.

Eine mögliche Erhöhung des Gesamtvolumens („Flexibilitätsreserve“) für ungenutzte oder aufgesparte Kontingente ist möglich, um Planungsspielräume für Kommunen zu erhalten.

Weiterhin ermöglicht das Konzept der „weißen Kontingente“ es, Kommunen durch die Rücknahme von Baurechten oder die Renaturierung von Flächen zusätzliche Kontingente zu generieren, die in eine landesweite Flexibilitätsreserve einfließen. Anreize hierfür können durch eine finanzielle Honorierung entstehen.

Für den Umgang mit den Flächenbedarfen für den Ausbau der erneuerbaren Energien werden unterschiedliche Optionen diskutiert. Da ihr Ausbau für die Energiewende essenziell ist, könnte (entsprechend § 2 EEG) eine temporäre Ausnahme von der Kontingentierung bis zur Erreichung der Klimaneutralität der Stromversorgung gelten. Alternativ könnten separate Kontingente für erneuerbare Energien geschaffen werden, um Zielkonflikte mit der Siedlungsentwicklung zu vermeiden.

Die kontinuierliche Überprüfung und Anpassung des Transformationspfads durch ein Monitoring-System ist essenziell, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.

Aufteilung der Kontingente

Zunächst wird auf Bundesebene ein Gesamtvolumen an Flächenkontingenten festgelegt und zwischen Bund und Ländern verteilt. Die Aufteilung sollte als Verhandlungsprozess im Rahmen des vorgeschalteten Governance-Prozesses erfolgen und möglichst zu einem konsensualen Verhandlungsergebnis führen. Ausgangspunkt der Verhandlung sollte ein einfacher, transparenter und politisch als gerecht empfundener Aufteilungsschlüssel sein. Vorgeschlagen wird ein degressiver Bevölkerungsschlüssel. Das Kontingent jedes Landes ergäbe sich aus der Summe der gemeindlichen Einzelwerte. Diese legen nicht die spätere Aufteilung zwischen Bund und Ländern oder die Kontingente für die Kommunen fest, deren Aufteilung in der Regelungskompetenz der Länder liegt, sondern dienen lediglich als Rechengröße für einen Diskussionseinstieg in die Verhandlung zwischen Bund und Ländern.

Die Länder entscheiden anschließend über Aufteilung zwischen den Kommunen, wobei zwei Modelle möglich sind:

- „Regionen-Kommunen-Modell“: Das Land teilt das Gesamtvolumen des Landes zunächst zwischen den einzelnen Raumordnungsregionen und sich selbst auf. Die Raumordnungsregionen übernehmen anschließend die Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden der jeweiligen Region.
- „Kommunen-Modell“: Das Land teilt das Gesamtvolumen des Landes direkt auf die Gemeinden des Landes und sich selbst auf.

Die Wahl des Modells und dessen konkrete Ausgestaltung, Organisation und weitere Aufteilung der Kontingente ist jeweils den Ländern überlassen. Dabei sollten die Länder Gestaltungsspielräume nutzen u. a. durch eine Orientierung an Bedarfsabschätzungen (nur sinnvoll für größere Einheiten, z. B. Regionen), Anknüpfungspunkte zu bestehenden Instrumenten und Festlegungen (Raumfunktionen, Zentrale Orte, bestehende Ziele und Grundsätze der Siedlungsentwicklung, Freiraumfaktoren) oder eine Honorierung interkommunaler Kooperation.

Bei allen Aufteilungsschritten erhalten auch der Bund und die Länder Kontingente für überörtlich bedeutsame Planungen. Die Landesebene kann zudem eine Flexibilitätsreserve für Sonderbedarfe erhalten, um Härten begegnen zu können („Flexibilitätskontingent“).

Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren

Ein zentrales Element des Konzepts ist die Ermittlung der Kontingentpflicht in einem mehrstufigen Verfahren und ihre Integration in bestehende Planungsverfahren.

Eine Kontingentpflicht entsteht, wenn durch kommunale Bauleitplanung, Planfeststellungs- und sonstige Fachgenehmigungsverfahren neue Baurechte im Außenbereich geschaffen werden. Sie wird durch die verbindliche planungsrechtliche Vorbereitung einer Fläche ausgelöst, nicht durch die physische Umgestaltung der Fläche oder einen Nachweis von geschaffener Siedlungs- und Verkehrsfläche im Liegenschaftskataster und damit in der amtlichen Flächenstatistik. Keine Kontingentpflicht besteht für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB, die Flächenneuinanspruchnahme durch den Ausbau erneuerbarer Energien bis zum Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung gemäß § 2 EEG sowie bei einer Mehrfachnutzung (z. B. Agri-PV) und Planungen im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Kontingente können dabei flexibel genutzt werden, z. B. durch Ansparen, Vorabnutzung in einem gewissen Rahmen oder eine Weitergabe zwischen Kommunen oder Länder.

Administration

Die Verwaltung und Überwachung der Flächenkontingente erfolgt durch „Kontingentierungsstellen“ auf Bundes-, Landes- und ggf. Regionalebene. Sie sind für die Zuteilung, Kontrolle und Dokumentation der Flächenkontingente zuständig. Die Zuteilung und Verwendung der Kontingente wird in einem kontinuierlichen Monitoring erfasst. Hierfür sind Datenbanken mit einer bundesweit einheitlichen Datenstruktur erforderlich.

Weiterhin sollten die Auswirkungen der Flächenkontingentierung regelmäßig evaluiert und das Evaluationsergebnis dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung und den Ländern zugeleitet werden.

Flexibilitätsbausteine

Um auch angesichts langer Planungs- und Fortschreibungszeiträume von Planwerken z. B. auf geänderte Rahmenbedingungen, besondere Bedarfssituationen und Härtefälle reagieren zu können, sowie zur Gewährleistung der Angemessenheit einer Kontingentierung vor dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit beinhaltet das Konzept verschiedene Flexibilitätsbausteine.

Es besteht die Möglichkeit, das Gesamtvolumen in einem gewissen Rahmen zu erhöhen. „Weiße Kontingente“ ermöglichen es Kommunen, durch eine Rücknahme von Baurechten und/oder die Renaturierung von Flächen, neue Kontingente zu generieren. Die Länder sollten bei der Aufteilung der Kontingente eine „Flexibilitätsreserve“ zurückbehalten, um Sonderbedarfe abdecken Härten begegnen zu können. Aufgrund der weitgehenden Freiheit der Länder bei der Aufteilung der Kontingente sind Flexibilisierungen wie Anreize für interkommunale Kooperation, Kontingente für überörtliche oder regional bedeutsame Vorhaben, eine Berücksichtigung von vorhandenen Potenzialen im Innenbereich, kooperative Verfahren zwischen den Kommunen sowie Ausgleichmaßnahmen auf regionaler oder Landesebene möglich. Weiterhin ermöglichen Regelungen zum Ansparen, zur Vorabinanspruchnahme und zur Weitergabe zwischen Kommunen Flexibilität.

Flankierende Maßnahmen

Erforderlich sind flankierende Maßnahmen, die insbesondere die Innenentwicklung und flächensparende Siedlungsentwicklung fördern. Dazu gehören rechtliche, finanzielle und organisatorische Instrumente, die Kommunen unterstützen, vorhandene Potenziale besser zu nutzen,

neue Flächeninanspruchnahmen zu minimieren und eine sozialgerechte Bodenordnung zu erreichen.

Vergleich mit einem Flächenzertifikatehandel

Neben einer Kontingentierung von Flächenneuausweisungen für Siedlung und Verkehr im Rahmen der räumlichen Planungen (regulatorischer Ansatz) kommt eine Umsetzung durch einen Flächenzertifikatehandel (umweltökonomischer Ansatz) in Betracht. Das im Rahmen des Projekts entwickelte Konzept der ausschließlichen Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung wurde mit dem Ansatz eines Flächenzertifikatehandels in Bezug auf die Rahmensetzung, die Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate, ihre Anwendung in Planungsverfahren und die Wirkungen verglichen.

Der Flächenzertifikatehandel verfolgt einen ökonomischen und flexibleren Ansatz, bei dem das Preissignal ein zentrales Element ist, das für Kommunen einen Anreiz setzt, flächensparend zu planen, und dazu beitragen soll, dass Flächenentwicklungen im Außenbereich überwiegend dort stattfinden, wo sie Nutzen stiften. Nachteil ist, dass die Strukturen für einen Handel erst noch geschaffen werden müssten. Eine Umsetzung ausschließlich im Rahmen der räumlichen Planung ist wesentlich starrer, bietet aber die Möglichkeit, die Landes- und Regionalplanung in die Aufteilung der Kontingente mit einzubeziehen und damit eine direkte Berücksichtigung von raumordnerischen Leitbildern und Zielen der Landes- und Regionalplanung bereits bei der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen zu erreichen. Zudem lässt sie sich in vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente der räumlichen Planung einfügen. Durch die Möglichkeit der Weitergabe von Kontingenten und weiteren Flexibilitätsbausteine wird eine gewisse Flexibilität angestrebt.

Beide Ansätze werden in der politischen Diskussion vermutlich zusätzlich einer individuellen Kritik begegnen: Sehr verkürzt wird dies im Falle des Ansatzes „Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“ der Vorwurf der „Planwirtschaft“ sein. Nahezu spiegelbildlich dazu wird dem Ansatz des „Flächenzertifikatehandels“ die Kritik der Ökonomisierung der Bauleitplanung und des „Kapitalismus pur in der Raumentwicklung“ begegnen.

Umsetzungsperspektive und Schlussfolgerungen

Eine Betrachtung der Umsetzungsperspektive einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf raumordnerischem Wege zeigt, dass diese umsetzbar und ein wirksames Instrument zur Erreichung der Flächensparziele ist. Allerdings ist eine Umsetzung an Voraussetzungen gebunden. So ist ein Paradigmenwechsel im Flächengeschehen erforderlich. Neben einer Kommunikation der Erforderlichkeit eines verbindlichen Flächensparziels sind dafür flankierende Maßnahmen erforderlich, die Bund und Länder aushandeln, um die wirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Folgen einer mit der Kontingentierung intendierten Baulandverknappung abzufedern.

Der Zielhorizont 2030 zum Erreichen des bundespolitischen Flächenziels von weniger als 30 Hektar/Tag erscheint aus heutiger Perspektive nicht erreichbar, da die Implementierung einer Kontingentierung ausreichend zeitlichen Vorlauf braucht. Mit Blick auf das Ziel des Flächenkreislaufs („Netto-Null“) bis 2050 hat die Kontingentierung allerdings eine positive Umsetzungsperspektive, wenn die o. g. Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt umso mehr, da alternative Vorgehensweisen bzw. Steuerungsansätze, die zur verbindlichen Umsetzung der bundespolitischen Ziele zum Flächensparen führen, bislang nicht bekannt sind. Durch das Instrument der „weißen Kontingente“ enthält das Konzept einen wichtigen Baustein einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Insofern wird empfohlen, die Implementierung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme zügig vorzubereiten. Das vorliegende Gesamtkonzept zur Umsetzung verbindlicher Flächensparziele im Rahmen der räumlichen Planung bietet hierfür entsprechende Umsetzungsvorschläge. Weitere im Rahmen des Projekts diskutierte Umsetzungsoptionen finden sich im Anlagenband zu diesem Bericht. Um die Umsetzung vorzubereiten, ist ein politischer Diskussionsprozess erforderlich, in dem die Umsetzungsempfehlungen diskutiert werden. Dabei sind die Bezüge zu anderen Handlungsfeldern (Wohnungsbau, Energiewende, Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz) zu betrachten. Ergebnis sollte die rechtliche Verankerung und Operationalisierung eines verbindlichen Flächensparziels in Bund und Ländern inklusive weiterer flankierender Maßnahmen sein. Auch ohne eine Umsetzung auf der Bundesebene können einzelne Länder selbstständig ein verbindliches Flächensparziel verankern und operationalisieren. Auch hierfür zeigt das vorliegende Konzept gangbare Wege auf.

Summary

Background and objectives of the research project

New land use for settlement and transport exceeds the federal government's "below 30 ha/day" target. Various federal states have adopted the federal target in adapted state targets. However, there has been no operationalisation in the form of binding targets at state, regional or municipal level. Trading in land certificates (environmental economic approach) and implementation as part of spatial planning (regulatory approach) could be considered for operationalisation as part of a binding quota system. Trading with land certificates was investigated in the model experiment "land trading simulation game". However, there is no implementation and organisational model for operationalisation via a spatial planning approach.

This gap is filled by the results of the project "Implementation of land-saving targets within the framework of spatial planning". An overall concept for the implementation of land-saving targets within the framework of spatial planning was developed in line with a regulatory approach.

It contains statements on the possibilities of anchoring a land-saving target in federal spatial planning law, taking into account municipal planning sovereignty, on basic elements such as the total volume and transformation path as well as the handling of land requirements for the expansion of renewable energies, on the regulation of the distribution of land quotas between the federal government and the federal states and between the municipalities within the federal states, on the application of the quota regulations in planning procedures, on administration and monitoring by quota offices, on flexibility modules in order to be able to react to changed framework conditions, special demand situations and hardship cases, and on necessary accompanying measures.

In addition, the similarities and differences in allocating quotas using spatial planning and land certificate trading are presented and the prospects for implementation are assessed.

Methodical approach

The development was carried out in several methodological steps. First, a comprehensive literature review was carried out to record the current scientific discourse, existing legal framework and practical experience. This research served as the basis for the development of legal and operational implementation options in the context of technical discussions and workshops with experts from science, administration and planning practice. The insights gained were then condensed into a concrete overall concept, discussed and further specified at a final event with experts.

Concept for the implementation of binding land-saving targets in the context of spatial planning

The central result is an overall concept for the legal and operational implementation of binding land-saving targets for settlement and transport purposes as part of spatial planning. It includes statements on the following aspects:

Legal basis

The establishment of binding land-saving targets requires a legal basis at federal level. In principle, the federal government has regulatory competence for this based on the competence for land law (Art. 74 Para. 1 No. 18 Basic Law for the Federal Republic of Germany (GG)), which means that the federal states have no authority to deviate under Art. 72 Para. 3 GG. The same applies to the exclusive legislative competence for spatial planning for the entire state (Art. 74 Para. 1 No. 31 GG), although it is doubtful whether the federal government can invoke this since the federalism reform.

A legislative solution is required to implement land quotas at federal level. For this purpose, a nationwide land-saving target and its nationwide operationalisation by means of a quota system through regulations or specifications for the federal states is anchored in the Spatial Planning Act (ROG). This is possible by defining quantity targets in the guiding principles of spatial planning (§ 1 ROG). Further operationalisation, including the total volume and the agreed state targets, is carried out by ordinance of the Federal Government with the approval of the Federal Council (Bundesrat). An alternative option would be to anchor the land-saving target in a federal spatial development plan (§ 17 ROG). More far-reaching quotas for the municipal level would be better set based on state planning rather than directly through federal regulation or federal spatial planning requirements.

In addition to the obligation to adapt according to § 1 (4) German Building Code (BauGB), which is triggered by the determination of land quotas in the Spatial Planning Act, the BauGB must also stipulate that municipalities may only determine the development of building land on land outside the designated settlement areas in their planning within the framework of the quotas allocated to them.

Strictly limiting the amount of new land used for building is an encroachment on the guarantee of local self-government (Art. 28 Para. 2 GG), but it can be justified if it serves an overriding public interest – such as the protection of natural resources. However, this requires proportionate configuration through flexible mechanisms and accompanying measures.

Preceding governance process between the federal and state governments on quota allocation

An preceding governance process between the federal government and the federal states is required, in which at least the amount of the total quota, including a transformation path in the allocation periods, the distribution of the total volume among the federal states, the definition of projects subject to the quota, the handling of land requirements for the expansion of renewable energies and for privileged projects in accordance with § 35 of the BauGB, the quotas for supra-local planning, the organisational and procedural design of the quota system down to the municipal level, including the application of quotas in planning procedures, regulations on administration and monitoring, solutions for dealing with the objectives of the quota system and flanking measures. An understanding will be reached within the Conference of Ministers responsible for Spatial Development. The results lead to an agreement between the federal government and the federal states or to an ordinance of the federal government with the approval of the Bundesrat.

Transformation path = total volume of quotas

The allocation is based on a transformation path that provides for an annual reduction in the permitted new land use: from 52 hectares per day in 2025 to less than 30 hectares per day in 2030 and finally to 0 hectares per day in 2050. This is achieved by a linear reduction in the annual quotas available.

A lump-sum deduction is proposed for privileged projects according to § 35 BauGB (e. g. agriculture, public infrastructure) to minimise the bureaucratic burden. A possible increase in the total volume ("flexibility reserve") for unused or saved quotas is possible to maintain planning scope for municipalities.

In addition, the concept of "white contingents" allows municipalities to generate additional contingents by withdrawing building rights or renaturalising areas, which flow into a nationwide flexibility reserve. Incentives for this can be created through financial remuneration.

Various options are being discussed for dealing with the land requirements for the expansion of renewable energies. As their expansion is essential for the energy transition, a temporary exception to the quota could apply (in accordance with § 2 of the Renewable Energy Sources Act

(EEG)) until the electricity supply achieves climate neutrality. Alternatively, separate quotas could be created for renewable energies to avoid conflicts of interest with settlement development.

The continuous review and adjustment of the transformation path through a monitoring system is essential to be able to react to unforeseen developments.

Distribution of quotas

First, a total volume of land quotas is determined at the federal level and distributed between the federal government and the federal states. The allocation should be carried out as a negotiation process within the framework of the preceding governance process and, if possible, lead to a consensual negotiation result. The starting point for the negotiations should be an allocation formula that is perceived as simple, transparent and politically fair. A degressive population key is proposed. The quota for each federal state would be the sum of the individual municipal figures. These do not determine the subsequent distribution between the federal government and the federal states or the quotas for the municipalities, which are the responsibility of the federal states, but merely serve as a basis for discussion in the negotiations between the federal government and the federal states.

The federal states then decide on the distribution between the municipalities, whereby two models are possible:

- “Regions-municipalities model”: the federal state first divides the total volume of the federal state between the individual regional planning regions and itself. The regional planning regions then allocate the funds to the individual municipalities in the respective region.
- “Municipal model”: The federal state divides the total volume of the federal state directly between the municipalities of the federal state and itself.

The choice of model and its specific configuration, organisation and further distribution of the quotas is left to the respective federal states. In doing so, the federal states should make use of the room for manoeuvre, e. g. by focusing on needs assessments (only useful for larger units, e. g. regions), links to existing instruments and definitions (spatial functions, central locations, existing objectives and principles of settlement development, land outside the designated settlement areas factors) or rewarding inter-municipal cooperation.

In all allocation steps, the federal government and the federal states also receive quotas for supra-local planning. The federal state level can also receive a flexibility reserve for special requirements to be able to deal with hardship (“flexibility quota”).

Application of the quotas in planning procedures

A central element of the concept is the determination of the contingent obligation in a multi-stage procedure and its integration into existing planning procedures.

A contingent obligation arises when new building rights are created in outdoor areas through municipal urban land-use planning, planning approval and other specialist approval procedures. It is triggered by the binding preparation of an area under planning law, not by the physical redesign of the area or proof of the settlement and traffic area created in the real estate register and thus in the official area statistics. There is no contingent obligation for privileged projects in accordance with § 35 (1) BauGB, the use of new land for the expansion of renewable energies until the achievement of largely climate-neutral electricity supply in accordance with § 2 EEG and in the case of multiple use (e. g. Agri-PV) and planning in inner settlement areas in accordance with § 34 BauGB.

Contingents can be used flexibly, e. g. through savings, advance use within a certain framework or transfer between municipalities or federal states.

Administration

The administration and monitoring of the area quotas is carried out by quota offices at federal, state and, if applicable, regional level. They are responsible for allocating, monitoring and documenting the land quotas. The allocation and use of the quotas are recorded in a continuous monitoring process. This requires databases with a uniform nationwide data structure.

Furthermore, the effects of the land quotas should be regularly evaluated and the evaluation results forwarded to the Bundestag, the federal government and the federal states.

Flexibility modules

In order to be able to react to changed framework conditions, special demand situations and hardship cases, for example, even in view of long planning and updating periods for plans, as well as to ensure the appropriateness of a contingency against the background of municipal planning sovereignty, the concept includes various flexibility modules.

It is possible to increase the total volume to a certain extent. “White quotas” enable municipalities to generate new quotas by withdrawing building rights and/or renaturing areas. The federal states should retain a “flexibility reserve” when allocating the quotas to be able to cover special requirements and counter hardship. Due to the extensive freedom of the federal states in allocating the quotas, flexibility such as incentives for inter-municipal cooperation, quotas for supra-local or regionally significant projects, consideration of existing potential in inner settlement areas, cooperative procedures between municipalities and compensatory measures at regional or federal state level are possible. Furthermore, regulations on saving, prior utilisation and transfer between municipalities allow for flexibility.

Accompanying measures

Accompanying measures are required to promote inner settlement development and land-saving settlement development in particular. These include legal, financial and organisational instruments that support municipalities in making better use of existing potential, minimising new land use and achieving socially responsible land use planning.

Comparison with land certificate trading

In addition to a quota system for the designation of new land for settlement and transport as part of spatial planning (regulatory approach), implementation through land certificate trading (environmental economic approach) can also be considered. The concept developed as part of the project of exclusive quotas in the context of spatial planning was compared with the approach of land certificate trading in terms of the framework, the distribution and transfer of quotas or certificates, their application in planning procedures and the effects.

Land certification trading is an economic and more flexible approach, in which the price signal is a key element, providing an incentive for local authorities to plan in a space-saving way and helping to ensure that land development in outlying areas takes place mainly where it is beneficial. The disadvantage is that the trading structures would first have to be established. Implementation exclusively within the framework of spatial planning is much more rigid but offers the possibility of including state and regional planning in the allocation of quotas and thus of directly taking into account spatial planning models and objectives of state and regional planning when allocating quotas to municipalities. It can also be integrated into existing spatial planning structures, processes and instruments. A certain degree of flexibility is sought through the possibility of passing on quotas and other flexibility modules.

Both approaches are likely to be subject to additional individual criticism in the political debate. The "contingency within the framework of spatial planning" approach will be accused of "planned economy". Almost mirroring this, the "land certificate trade" approach will be criticised for the economisation of urban land use planning and "pure capitalism in spatial development".

Implementation perspective and conclusions

An examination of the implementation perspective of a quota system for new land use for settlement and transport purposes through spatial planning shows that this is feasible and an effective instrument for achieving land saving targets. However, implementation is subject to conditions. A paradigm shift in land use is therefore required. In addition to communicating the need for a binding land saving target, this requires accompanying measures to be negotiated by the federal and state governments to mitigate the economic, urban development and social consequences of a shortage of building land caused by the quota system.

From today's perspective, the 2030 target of less than 30 ha/day does not seem achievable, as the implementation of a quota system requires sufficient lead time. However, the quota system has a positive implementation perspective regarding the goal of the land cycle (net zero) by 2050 if the above conditions are met. This is all the more true given that alternative procedures or control approaches that would lead to a binding implementation of the federal government's land saving targets are not yet known. With the instrument of "white quotas", the concept contains an important component of a land recycling economy.

In this respect, it is recommended to prepare the implementation of a quota system for new land use as soon as possible. This overall concept for the implementation of binding land use reduction targets in the context of spatial planning offers corresponding implementation proposals. Further implementation options discussed in the course of the project can be found in a volume of annexes. In order to prepare for implementation, a political discussion process is required in which the implementation recommendations are discussed. Links to other fields of action (housing, energy system transformation, agriculture and forestry, nature conservation) must be considered. This should result in a binding land-saving target being enshrined in law and operationalised at federal and regional level, including other accompanying measures. Even without implementation at the federal level, individual federal states can independently establish and operationalise a binding land savings target. This concept also shows how this can be achieved.

1 Einführung

Die Debatte um die Einführung verbindlicher Flächensparziele wurde maßgeblich durch das 30-Hektar-Ziel – also die Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr (SuV) – ausgelöst, das im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben wurde (Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode 2002, S. 42). Mit der Neuauflage 2016 wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) umfassend weiterentwickelt und das 30-Hektar-Ziel, das 2020 erreicht werden sollte, mit der Zielrichtung „Senkung auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag bis 2030“ fortgeschrieben (Die Bundesregierung 2017, S. 174).

In der im Jahr 2021 aktualisierten DNS wird nun zusätzlich „bis zum Jahr 2050 [...] eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt“, sodass netto keine neuen Flächen mehr in Anspruch genommen werden müssen (Die Bundesregierung 2021, S. 271). Die „EU-Bodenstrategie für 2030“ formuliert ebenfalls konkret das Ziel „Erreichen von Netto-Null Flächenverbrauch“ bis 2050 (Europäische Kommission 2021, S. 4) und bekräftigt damit eine Forderung der EU-Kommission aus dem Jahr 2011 (Europäische Kommission 2011, S. 17).

Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr konnte innerhalb der vergangenen knapp 20 Jahre mehr als halbiert werden, allerdings stagniert der Rückgang seit 2017 nahezu. Zwischen 2019 und 2022 betrug sie im vierjährigen Mittel durchschnittlich 52 ha/Tag. Trotz dieser Reduzierung ist sie noch deutlich vom aktuellen bundespolitischen 30-Hektar-Ziel bis 2030 entfernt (Umweltbundesamt [UBA] 2023).

Seit der Novellierung 2017 des Raumordnungsgesetzes (ROG) findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG ein raumordnerischer Grundsatz, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Verkehr durch quantifizierte Vorgaben zu verringern ist. Während die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung mit einer strikten Bindung einhergehen, sind die Grundsätze des § 2 ROG lediglich berücksichtigungspflichtig (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) und begründen kein verbindliches Reduktionsziel (Bovet 2017, S. 6). Verschiedene Länder haben das 30-ha-Ziel des Bundes in Form adaptierter Landesziele in Gesetze (Richtwert im Bayerischen Landesplanungsgesetz), Planwerke, Koalitionsverträge oder landeseigene Nachhaltigkeitsstrategien aufgenommen (siehe Abbildung 1). Diese bleiben aber entweder unverbindlich oder adressieren nur einen Teil der Flächenneuanspruchnahme. So gelten die Schwellenwerte in den Regionalplänen in Rheinland-Pfalz nur für die Wohnbauflächenentwicklung (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008, S. 79) und werden in der Neuaufstellung des Regionalplans Mittelhessen nur maximale Bedarfe für Wohnsiedlungs- und für Gewerbeflächen festgelegt (Regierungspräsidium Gießen 2021, S. 35, 48). Bei beiden Ansätzen bleiben Flächenneuanspruchnahmen, beispielsweise durch Vorhaben von Bund und Ländern, unberücksichtigt. Zudem orientieren sie sich an einer Bedarfsermittlung und nicht an einem übergeordneten Mengenziel. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine Operationalisierung des bundespolitischen Mengenziels in Form verbindlicher Ziel- oder Mengenvorgaben auf Landes- bzw. regionaler oder kommunaler Ebene bislang nicht erfolgte.

Abbildung 1: Flächensparziele der Länder



Quelle: eigene Darstellung

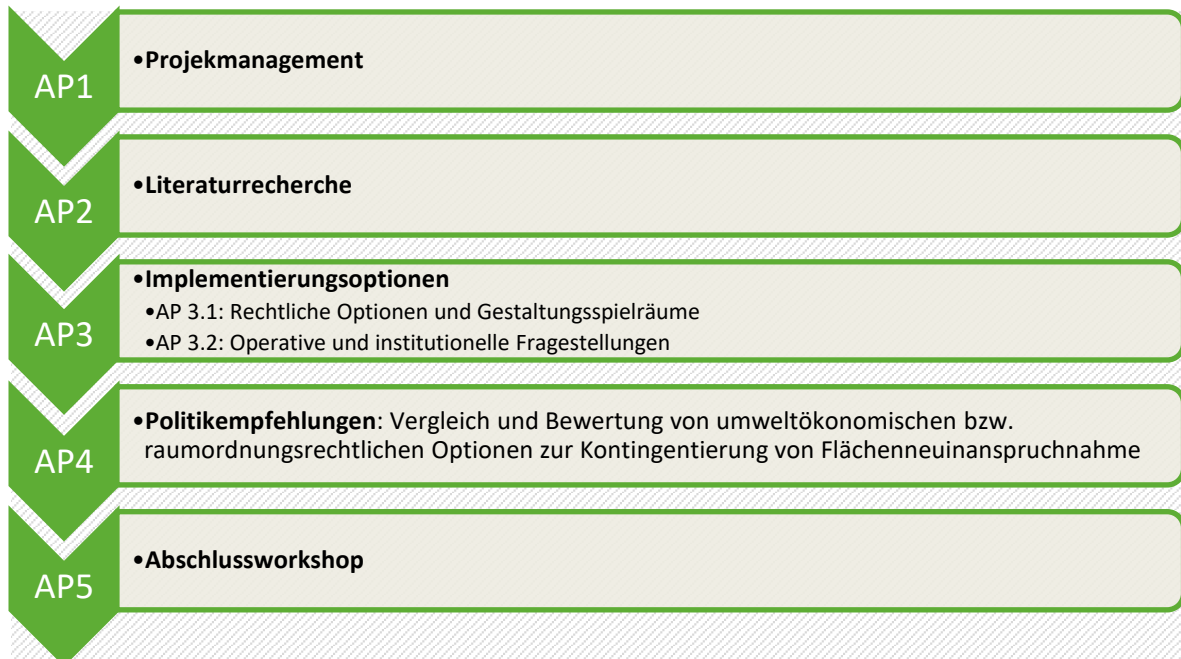
Grundsätzlich ist eine Implementierung von Flächensparzielen entweder durch einen umwelt-ökonomischen Ansatz (Handel mit Flächenzertifikaten) oder durch einen regulatorischen Ansatz ausschließlich im Rahmen räumlicher Planung möglich (Adrian et al. 2018). Der Handel mit Flächenzertifikaten wurde im Vorhaben des Umweltbundesamtes „Planspiel Flächenhandel“ im Dialog mit fast 100 Kommunen untersucht (Henger et al. 2019). Dagegen fehlt bisher eine eingehende Analyse und ein rechtliches Organisationsmodell, wie eine Operationalisierung über einen ausschließlich raumordnerischen Ansatz implementiert werden könnte.

Diese Lücke füllen die Ergebnisse des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“, in dessen Rahmen ein Gesamtkonzept zur Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung entsprechend einem regulatorischen Ansatz (Abschnitt 3) erarbeitet wurde. Es enthält Aussagen u. a. zur rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels auf der Bundesebene, zu Grundelementen einer Kontingentierung wie das Gesamtvolumen und der Transformationspfad, zur Aufteilung der Kontingente über die Länder bis zu den Kommunen, zu ihrer Anwendung in Planungsverfahren sowie zu Administration und Monitoring. Weiterhin wurde dieses Konzept einem Handel mit Flächenzertifikaten („umweltökonomischer Ansatz“) gegenübergestellt (Abschnitt 4) und die Umsetzungsperspektiven bewertet (Abschnitt 5).

2 Methodisches Vorgehen

Die Erarbeitung eines Konzepts zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung erfolgte in fünf Arbeitspaketen.

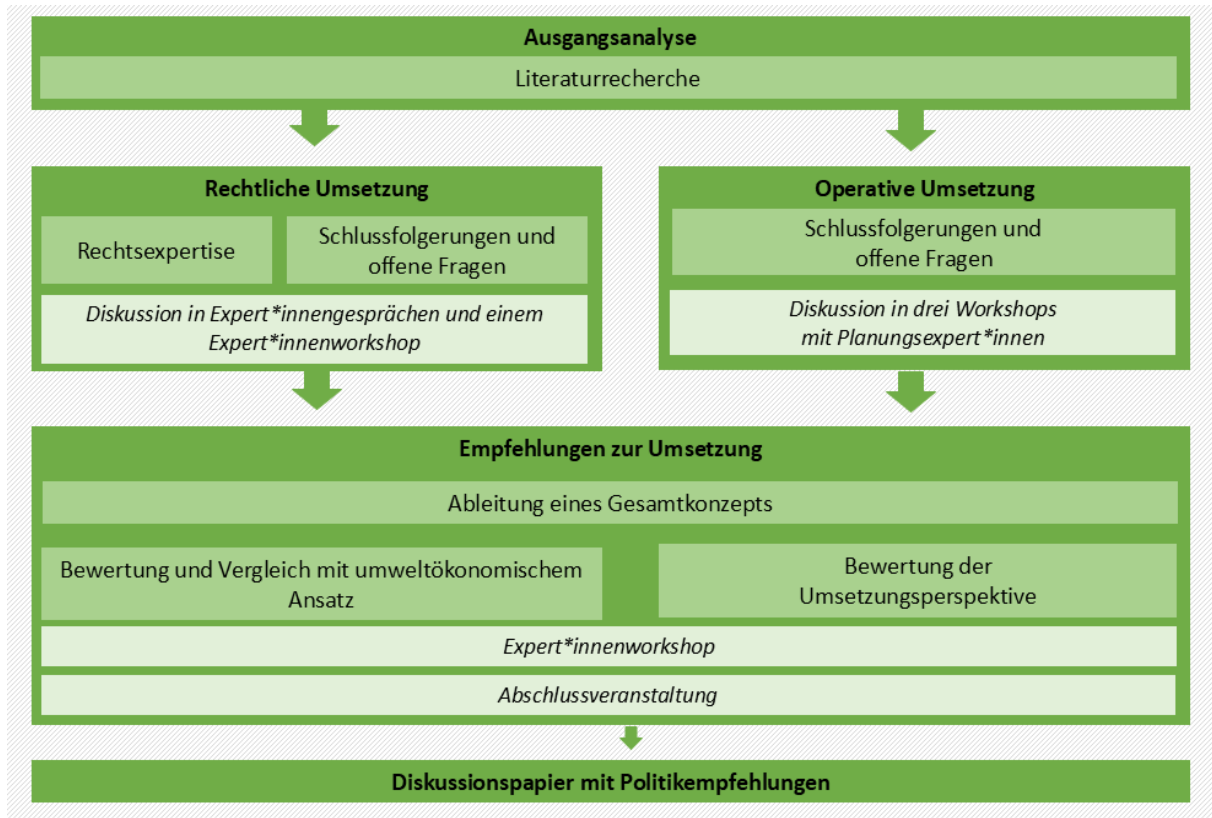
Abbildung 2: Arbeitspakete



Quelle: eigene Darstellung

Der methodische Ansatz zur Bearbeitung des Vorhabens bestand aus einem Mix von Recherche und Konzeptentwicklung (siehe Abbildung 3). Auf Basis einer Literaturrecherche wurden Thesen strukturiert zusammengefasst und mit Expert*innen sowie Planungspraktiker*innen in Fachgesprächen und Workshops diskutiert, plausibilisiert und weiterentwickelt. Im Ergebnis wurden konkrete Implementierungswege abgeleitet und zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt. Abschließend wurde das Konzept inkl. einer Bewertung der Umsetzungsperspektive in einer Abschlussveranstaltung Planungspraktiker*innen und Wissenschaftler*innen vorgestellt und diskutiert.

Abbildung 3: Methodisches Vorgehen



Quelle: eigene Darstellung

2.1 Literaturrecherche (AP 2)

Mittels einer umfassenden Analyse von 91 Literaturquellen wurde der Stand von Forschung und Praxis zu den Umsetzungsmöglichkeiten von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung untersucht. Im Mittelpunkt standen dabei, auf Basis des bestehenden raumordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Rahmens die Handlungsoptionen für die raumordnerische Steuerung durch Mengenvorgaben/Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme auf Bundes- und Länderebene. Die Ergebnisse der Literaturrecherche sind in einem Statusbericht dokumentiert (siehe Anhang A). Er dokumentiert fachliche und politische Positionen diverser Autor*innen, wissenschaftliche Gutachten und Publikationen sowie Beispiele der derzeitigen Planungspraxis.

Im Ergebnis der Literaturauswertung wurden offene Fragen abgeleitet, die die Basis für die Erarbeitung von Implementierungsoptionen in Arbeitspaket 3 bildeten:

► Rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume:

- Ein Mengenziel des Bundes muss rechtlich auf Bundes- und Landesebene unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit und der Abweichungskompetenz der Länder verankert werden. Zu prüfen sind Optionen hierfür sowie, ob alle kompetenzrechtlichen Fragen zur Implementierung strikter Mengenvorgaben zur Flächeninanspruchnahme geklärt sind.
- Die Operationalisierung eines bundesweiten Flächensparziels muss auf Bundes- und/oder Landesebene rechtlich verankert werden (u. a. Festlegung der für eine Vertei-

lung der Kontingente zuständigen Ebene, von Transformationspfad und Verteilschlüssel). Ansätze hierfür sind auf Bundesebene eine Gesetzeslösung, ein Bundesraumordnungsplan oder eine Bund-Länder-Vereinbarung, auf Länderebene Anhänge zu den Landesplanungsgesetzen oder die Landesentwicklungspläne.

- Bei Einführung eines bundesweiten, verbindlichen Flächensparziels ist eine Anpassung des BauGB erforderlich. In der Literatur werden notwendige Anpassungen im Zuge der Einführung verbindlicher Mengenziele im Rahmen eines Flächenzertifikatehandels genannt. Zu prüfen ist, ob diese analog auch für eine Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung gelten.
- Eine Kontingentierung muss mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar sein, wozu eine weitere Überprüfung notwendig ist.

► Operative und institutionelle Fragestellungen:

- Es ist zu klären, auf welcher Planungsebene ein Schlüssel zur Verteilung der Kontingente angewendet werden soll und welches Modell zur Verteilung festgelegt wird.
- Klärungsbedürftig sind die Gestaltungsspielräume für Länder, Regionen und Kommunen, innerhalb der durch die Kontingentierung auf Bundesebene vorgegebenen Leitplanken den Umgang mit Kontingenten flexibel auszugestalten – etwa durch eine interkommunal oder regional vereinbarte Verteilung.
- Es ist ein Transformationspfad, eine Reserve für überörtliche Planungen und ein Verteilungsschlüssel für Kontingente zu ermitteln, wofür aus dem Planspiel Flächenhandel konkrete Vorschläge vorliegen, deren Anwendbarkeit in einem Kontingentierungssystem ohne Zertifikatehandel geprüft werden muss.
- Es ist zu klären, welche Modelle geeignet und Gestaltungsspielräume erforderlich sind, um Flächenkontingente auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene zu bündeln und welche Ausgleichsmechanismen hierbei angewandt werden können.
- Für die regulatorische Umsetzung eines Flächensparziels lassen sich Erkenntnisse und Umsetzungsschritte aus dem „Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ ableiten, z. B. welche Planungen durch ein Flächensparziel adressiert werden. Diese sind zu überprüfen und anzupassen.
- Klärungsbedürftig ist die Integration des regulativen Ansatzes im Rahmen der räumlichen Planung mit einem Zertifikatehandel.
- Zu überprüfen ist, inwiefern Elemente eines Zertifikatehandels die regulatorische Umsetzung um ein flexibilisierendes Anreizinstrument zum Flächensparen ergänzen könnte, inkl. der Generierung „Weißer Zertifikate“.

2.2 Implementierungsoptionen (AP 3) und Politikempfehlungen (AP 4)

Zunächst wurden im Arbeitspaket 3 auf Basis der vorgenannten Ergebnisse der Literaturrecherche die rechtlichen Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume einer Kontingentierung über die Raumordnung geprüft (AP 3.1). Ebenfalls wurden die in der Literaturrecherche identifizierten offenen Fragen in Bezug auf die operative Umsetzung von Mengenvorgaben sowie der damit verbundenen institutionellen Rollen, Aufgaben und Zuständigkeiten geprüft (AP 3.2). Die Bearbeitung erfolgte schwerpunktmäßig auf Basis der Ergebnisse von Expert*innengesprächen und Workshops.

Zu den **rechtlichen Aspekten** fanden zwei Expert*innengespräche und ein zusammenführender Workshop statt. Zusätzlich wurde eine Expertise „Bundesgesetzliche Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“ als Grundlage für die Diskussionen erarbeitet (siehe Anhang B).

Die Diskussion und Klärung **offener Fragen zur operativen Umsetzung von Mengenvorgaben** erfolgte in insgesamt drei Workshops zu den Themen Kontingentierung, Governance, gerechte Verteilung der Kontingente, Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe sowie Innenentwicklung stärken.

Die aus den Diskussionsergebnissen abgeleiteten Implementierungsoptionen können in einem separaten Anlagenband ausführlich nachgelesen werden. Er dokumentiert im Anhang auch die Ergebnisse der Expert*innengespräche und Workshops.

Die Implementierungsoptionen wurden im weiteren Projektverlauf im Arbeitspaket 4 zu einem konkreten Konzeptvorschlag für die Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung verdichtet, welcher nach der Vorstellung und Diskussion auf einem Abschlussworkshop diskutiert und anschließend nachgebessert bzw. modifiziert wurde (Politikempfehlungen). Dieser Konzeptvorschlag ist das zentrale Ergebnis des Projektes und wird in Abschnitt 3 detailliert beschrieben.

Wie bereits in der Einleitung dargelegt können Flächensparziele prinzipiell auch durch das umweltökonomische Instrument „Flächenzertifikatehandel“, welches bereits in einem bundesweiten Modellversuch auf Praxistauglichkeit untersucht wurde, erreicht werden. In Arbeitspaket 4 wurde auf Grundlage dieser Modellversuchsergebnisse das umweltökonomische Instrument des Flächenhandels dem in diesem Projekt entwickelten Konzept zur Kontingentierung ohne Handel synoptisch gegenüber gestellt und bewertet. Die Ergebnisse wurden ebenfalls auf dem Abschlussworkshop vorgestellt und diskutiert. Dieser Vergleich wird in Abschnitt 4 erörtert und bezieht sich auf die Rahmensetzungen, die Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate, ihre Anwendung in Planungsverfahren und die Wirkungen auf die Flächenneuanspruchnahme.

2.3 Abschlussworkshop (AP 5)

Das Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung und die Bewertung der Umsetzungsperspektive wurde im Rahmen einer weiteren Beteiligung mit Expert*innen sowie Planungspraktiker*innen in einer Abschlussveranstaltung in Leipzig am 20.06.2024 vorgestellt und diskutiert. Einzelne Aspekte wurden durch State-ments/Impulse von Fachexpert*innen bzw. Planungspraktiker*innen reflektiert. Die Umsetzungsperspektive wurde in einer Diskussionsrunde aus Vertreter*innen des Projektteams und weiteren Fachexpert*innen unter Einbindung des Plenums diskutiert. Die Dokumentation befindet sich in Anhang D.

An der Veranstaltung nahmen rund 50 Teilnehmende v. a. aus der Planungspraxis auf regionaler und Landesebene teil, ergänzt um Vertreter*innen von Bundesministerien und der Wissenschaft. Ein großer Teil der Teilnehmenden war noch nicht in vorherigen Beteiligungsformaten im Rahmen des Vorhabens eingebunden.

3 Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

3.1 Überblick

Im Folgenden wird das im Rahmen des Projekts erarbeitete Gesamtkonzept zur juristischen sowie operationellen Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Rahmen der räumlichen Planung vorgestellt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über das Gesamtkonzept, wobei die einzelnen Bausteine in dieser Darstellung keine zeitliche Abfolge darstellen. Zu einigen der genannten Bausteine werden in den folgenden Abschnitten weitere Umsetzungsoptionen diskutiert und begründet abgewogen. Zusätzliche Umsetzungsoptionen, die auf der Diskussion der Ergebnisse der Literaturrecherche (siehe Abschnitt 2.1) aufbauen, befinden sich im Anlagenband.

Tabelle 1: Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

	Baustein	Operative Umsetzung	Ab-schnitt
Rahmen	Zielsetzung	Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf unter 30 ha/Tag (2030) bzw. „Netto-Null“ (2050)	
	Instrument	Flächenrelevante kommunale Bauleitplanung, Fachgenehmigungen und Planfeststellungen im Außenbereich nur bei Nachweis von Kontingenten durch den Träger rechtskräftig; in Anlehnung an § 2 EEG keine Kontingentpflicht für erneuerbare Energien bis zum Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung	
	Rechtsgrundlagen	Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 ROG, begründet durch die Raumordnungskompetenz des Bundes für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache und für das Bodenrecht; operationelle Verankerung in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats	3.2
Kontingentierung	Transformationspfad = Gesamtvolumen an Kontingente	Jährlich abnehmendes Gesamtvolumen von aktuell 52 über 30 (2030) bis 0 ha/Tag (2050), vermindert um einen Pauschalabzug für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB, Generierung „weißer Kontingente“ möglich	3.4
	Aufteilung des Gesamtvolumens zwischen Bund und Ländern	Konsensualer Aufteilungsschlüssel auf Basis eines vorgeschalteten Governance-Prozesses zwischen Bund und Ländern, rechtlich verankert in einer Rechtsverordnung	3.3 3.5.1
	Aufteilung auf der Landesebene	Gestaltungsfreiheit der Länder, Aufteilung entweder direkt auf die Kommunen („Kommunen-Modell“) oder zunächst auf die Planungsregionen und dann die Kommunen („Regionen-Kommunen-Modell“)	3.5.2
Anwendung	Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren	Jährliche Zuteilung, kein Verfall der Kontingente, Weitergabe möglich, Übernahme der Kontingentpflicht in einem kommunalen Planungsverfahren durch andere Gebietskörperschaften möglich; gesetzliche Integration in den Ablauf der verbindlichen kommunalen Bauleitplanung, Planfeststellungs- und Fachgenehmigungsverfahren	3.6

	Baustein	Operative Umsetzung	Ab-schnitt
	Administration	„Kontingentierungsstellen“ bei Bund, Ländern und ggf. Planungsregionen (in bestehenden Behörden), Administration der Kontingentzuteilung und -verwendung, Auskunftspflicht gegenüber Kommunen, Berichtspflicht gegenüber übergeordneter „Kontingentierungsstelle“, einheitliche Datenbank	3.7
	Flexibilitätsbausteine	Erhöhung des Gesamtvolumens, „weiße Kontingente“, Flexibilitätsreserve aus Landes- (und regionaler) Ebene, Freiheit bei der Kontingentaufteilung auf Landesebene, Ansparen, Vorabinanspruchnahme und Übernahme von Kontingenten	3.8
	Flankierende Maßnahmen	Rechtliche, organisatorische und finanzielle Maßnahmen zur massiven Förderung der Innenentwicklung	3.9

Quelle: eigene Darstellung

3.2 Rechtsgrundlagen

3.2.1 Regelungskompetenz des Bundes

Von der Frage der praktischen Umsetzung zu unterscheiden ist die Frage der Gesetzgebungskompetenz. Um für den Gesamttraum des Bundesgebiets eine verbindliche Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr durch eine Kontingentierung gesetzlich vorzuschreiben, bedarf es einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese findet sich sowohl in der Raumordnungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) als auch in der Kompetenz des Bundes zur Regelung des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Zudem kann auch auf die Mosaikkompetenz des Bundes für den Bodenschutz abgestellt werden. Die Inanspruchnahme der Raumordnungskompetenz ist allerdings mit Abweichungsrechten der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG verbunden, sodass diese Möglichkeiten haben, von bundesgesetzlichen Vorgaben abzuweichen (Gröhn 2016, S. 81). Abweichungsrechte bestehen nur dann nicht, wenn es sich bei der Kontingentregelung um eine Raumordnungsregelung für den Gesamtstaat handelt, die kraft Natur der Sache als eine ausschließliche Bundeskompetenz einzuordnen ist.

Empfehlung: Nachweis der Regelungskompetenz des Bundes

Bei einer verbindlichen Einführung eines Flächensparziels für den Gesamttraum des Bundesgebietes muss, unabhängig vom Regelungsort, in der Begründung zuerst nachgewiesen werden, dass der Bund eine Regelungskompetenz für die Festlegung eines Flächensparziels und dessen Operationalisierung besitzt. Diese Anforderung erfüllt sowohl die **Raumordnungskompetenz des Bundes** als auch die **Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht**. Ob sich der Bund seit der Föderalismusreform auch auf eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung des Gesamtstaats berufen kann, ist demgegenüber zweifelhaft.

Die Berufung auf den Kompetenztitel der Raumordnung für den Gesamtstaat geht auf das sogenannte Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1954 zurück.¹ Ob sich der Bund auch heute noch auf diese Kompetenzgrundlage stützen kann, ist allerdings umstritten. Nach Auffassung eines Teils der Literatur sind verbindliche Bundesregelungen über ein ge-

¹ Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes v. 16. Juni 1954, veröffentlicht in der amtlichen Entscheidungssammlung in BVerfGE 3, 407–439.

samträumliches Ziel für die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr und entsprechende Kontingentsentscheidungen für die Länder Raumordnungsregelungen für den Gesamtstaat, die kraft Natur der Sache auf eine ausschließliche Bundeskompetenz zu stützen (Walz und Toussaint 2009, S. 146; Marty 2011, S. 400-401; vgl. auch Köck und Bovet 2008, S. 52-53). Nach anderer Auffassung muss die Raumordnung für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache nach der Föderalismusreform als erledigt betrachtet werden, sodass lediglich die konkurrierende Befugnis des Bundes mit Abweichungskompetenz der Länder verfügbar ist (vgl. ausführlich Runkel 2018, Rn. 11-17). Die Rechtsprechung hat sich hierzu noch nicht geäußert. Deshalb sollte der Gesetzgeber bei Bundesregelungen zur verbindlichen Festlegung von Mengenzielen der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr die Länder in die gesetzgeberischen Überlegungen zur Kontingentierung des Flächenverbrauchs einbinden, etwa durch eine vorlaufende Abstimmungslösung und/oder durch eine Regelung mit Zustimmungspflicht des Bundesrates (siehe unten 3.3).

Weiterhin kann sich der Bund auf seine Kompetenz für das Bodenrecht berufen, wenn er Regelungen trifft, die die Ausübung der verbindlichen Bauleitplanung und auch die Zulässigkeit des Bauens im sogenannten Außenbereich an die Einhaltung von Kontingenten knüpfen, weil solche Regelungen unmittelbar auf Grund und Boden durchgreifen.²

Da Regelungen zur baulichen Flächenverbrauchsbegrenzung, je nach Zielstellung des Gesetzes, auch der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und auch dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen können, kommen mosaikartig auch weitere Kompetenztitel des Bundes in Betracht (Köck et al. 2018, S. 71).

3.2.2 Regelungsort für Flächenkontingente

Empfehlung: Verankerung im Raumordnungsgesetz

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung auf Bundesebene bedarf es einer **Gesetzeslösung**:

Im **Raumordnungsgesetz (ROG)** wird ein **bundesweites Flächensparziel** sowie dessen bundesweite Operationalisierung im Wege einer Kontingentierung durch Regelungen bzw. Festlegungen für die Länder verankert.

Weitergehende **Kontingentfestlegungen für die gemeindliche Ebene** sollten besser **auf landesplanerischer Grundlage** getroffen werden und nicht unmittelbar durch eine Bundesregelung bzw. eine bundesraumplanerische Festlegung.

Eine gesetzliche Mengenfestlegung und anschließende Verteilung von Kontingenten sollte im Sinne eines raumbezogenen, überörtlichen und überfachlichen Regelungsansatzes im Raumordnungsgesetz des Bundes erfolgen. Weitergehende Kontingentfestlegungen für die gemeindliche Ebene sollten demgegenüber auf landesplanerischer Grundlage getroffen werden und nicht unmittelbar durch eine Bundesregelung bzw. eine bundesraumplanerische Festlegung, weil diese Verteilungsentscheidung auf landesraumplanerischen Vorentscheidungen beruhen kann und die Planungskapazitäten des Bundes begrenzt sind. Ohnehin könnten Festlegungen, die weitergehende Kontingentierungsentscheidungen auf der Landesebene betreffen, nicht auf die besondere Kompetenz der Raumordnung für den Gesamtstaat gestützt werden.

Geprüft wurden im Vorhaben folgende weitere Alternativen einer Gesetzeslösung:

² Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 27. September 2022 (Windenergie im Wald), veröffentlicht in der amtlichen Entscheidungssammlung des BVerfG in BVerfGE 160, 1.

- ▶ Das Bodenschutzgesetz des Bundes (BBodSchG)³ enthält keine Regelungen zur Flächennutzung als solche, sondern setzt seinen Schwerpunkt beim Schutz des Bodens vor schädlichen Bodenveränderungen (Grüner 2018, S. 283). Es findet nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts vorliegen. Deshalb bietet es sich derzeit für Regelungen einer überörtlichen Flächenverbrauchsbegrenzung nicht an (Gröhn 2016, S. 80-82), obwohl die Flächenverbrauchsbegrenzung für Siedlung und Verkehr dem Bodenschutz dient. Das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz und auch ein Sondergesetz bieten demgegenüber in systematischer Hinsicht bessere Möglichkeiten für die Verankerung von Flächenverbrauchsbegrenzungen und die Einführung von Flächenkontingenten.
- ▶ Das Baugesetzbuch (BauGB) kommt für die Umsetzung quantitativer Flächensparziele inkl. Flächennutzungskontingenten der Länder in Betracht. Schwierigkeiten bereitet allerdings die Verteilung der Flächenkontingente auf die einzelnen Gemeinden als Grundlage für die Ausübung des gemeindlichen Rechts zur Bauleitplanung. Solche kleinteiligen Festlegungen erfordern Sachverhaltsermittlungen und Bewertungen, die besser auf der Landesebene bewältigt werden können. Deshalb sollte die konkrete Kontingentierungsentscheidung nicht im oder auf Grundlage des BauGB getroffen werden, sondern durch planerische Entscheidungen auf der Ebene der Landesplanung (Köck et al. 2018). Gleichwohl sind im Bauplanungsrecht flankierende Regelungen notwendig.
- ▶ Das Regelungsziel der bundesweiten Flächenverbrauchsbegrenzung und Regelungen für Länderkontingente könnten auch in einem eigenständigen Sondergesetz (z. B. einem „Siedlungs- und Verkehrsflächenspargesetz“) verankert werden, da solche kontingentbezogenen Regelungen bisher weder im Bauplanungsrecht noch im Raumordnungsrecht einen Niederschlag gefunden haben und deshalb nicht zwingend in einem der beiden Gesamtplanungs-gesetze verankert werden müssen.

3.2.3 Optionen zur Verankerung im Raumordnungsrecht

Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels über das Raumordnungsrecht wird das Raumordnungsgesetz (ROG) (und die Landesentwicklungspläne/-programme) so ertüchtigt, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten umgesetzt werden müssen.

Empfehlung: Umsetzung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 ROG, weitere Operationalisierung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates

Hinsichtlich des Implementierungsaufwands ist die Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels durch eine **Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 ROG** (Sachverständigenrat für Umweltfragen [SRU] 2016, S. 271) bzw. in einen einzufügenden § 1a ROG zu empfehlen, deren Anwendungsbereich durch eine Ergänzung des Titels in „Leitvorstellungen, Mengenzielbegrenzung“ bzw. „Gesetzliches Ziel der Raumordnung“ erweitert würde.

Die **weitere Operationalisierung inkl. dem Gesamtvolumen und der vereinbarten Länderziele erfolgt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates.**

³ Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.

Alternativempfehlung: Auch eine Ergänzung des § 17 ROG (Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans) kommt in Betracht, um deutlich zu machen, dass es um Raumordnung für den Gesamtstaat geht. Die Erstellung eines Bundesraumordnungsplans würde eine Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung und entsprechende Planungsressourcen auf Bundesebene erfordern.

Für die Verankerung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung könnte ein neuer § 1a in das Raumordnungsgesetz mit folgendem Text eingefügt werden:

Empfehlung: Textentwürfe für die Verankerung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 ROG bzw. in einen neu einzufügenden § 1a ROG

Möglicher Regelungstext § 1a Gesetzliches Ziel der Raumordnung

- (1) Die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr ist im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere auch im Interesse des Boden- und Freiraumschutzes bis 2030 [*Zeitraum orientiert an der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung*] auf eine Höchstmenge von 30 ha/Tag und bis 2050 auf eine Höchstmenge von 0 ha/Tag zu begrenzen.
- (2) Durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erfolgt mit Zustimmung des Bundesrates eine Aufteilung der verfügbaren Flächenkontingente auf die Länder. Hierbei ist ausgehend von der gegenwärtigen Flächeninanspruchnahme durch eine jahresbezogene Festlegung von Höchstmengenzielen sicherzustellen, dass bis zum Ablauf des Jahres 2030 das Mengenziel von 30 ha/d nicht überschritten wird. Die Verteilung auf die Länder erfolgt auf der Grundlage des Bevölkerungsmaßstabes unter Berücksichtigung des Flächenmaßstabs. Näheres regelt die Rechtsverordnung.
- (3) Der Bund ist berechtigt, auf der Grundlage einer Bedarfsplanung für Vorhaben des Bundes eine bedarfsgerechte Teilmenge bis zu einer jährlichen Höchstmenge von X Hektar vorab in Abzug zu bringen, um länderübergreifende Infrastrukturvorhaben, wie etwa Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege oder Stromübertragungsnetze, im gesamtstaatlichen Interesse verwirklichen zu können.
- (4) Die sozioökonomischen Auswirkungen der Flächenkontingentierung werden in jeder Legislaturperiode des Bundes evaluiert und das Evaluationsergebnis dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung und den Ländern zugeleitet.
- (5) Die Länder stellen durch Landesrecht sicher, dass die gemeindliche Bauleitplanung sich in den Mengengrenzen bewegt, die durch Rechtsverordnung gem. Abs. 2 dem Land zugeteilt sind. Die Rechtsverordnung des Bundes stellt sicher, dass die qualifizierte Überplanung von Innenbereichsflächen von der Flächenkontingentierung ausgenommen ist. Die Länder dürfen bei der Aufteilung der Mengenziele auf andere räumliche Einheiten des Landesgebiets Flächenbedarfe für Landesvorhaben vorab in Abzug bringen; sie dürfen auch Reservemengen für Sonderbedarfe zurückhalten, um Härten begegnen zu können. Die Länder sind verpflichtet, für privilegierte Bauvorhaben gem. § 35 Abs. 1 BauGB voraussichtlich benötigte Flächen vorab in Abzug zu bringen. Dabei dürfen sie sich an den Flächeninanspruchnahmen der vergangenen 5 Jahre orientieren, aber höchstens Abzüge in Höhe von X Hektar ansetzen.
- (6) Die Rechtsverordnung gemäß Abs. 2 enthält bundeseinheitliche Regelungen über den Nachweis verfügbarer Flächenkontingente als Voraussetzung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit baulicher Anlagen (§§ 29, 30, 35 BauGB), soweit sich nicht aus Abs. 5 etwas anderes ergibt.

Weiterhin könnte eine Ausnahme der erneuerbaren Energien von der Kontingentierung im Rahmen des § 1a ROG geregelt (Abschnitt 3.4.2) und zudem auch im BauGB verankert werden. Auch an Vorschriften zur Registerführung wäre zu denken, sowohl mit Blick auf bundeseinheitliche Maßstäbe für das, was als Neuinanspruchnahme von Flächen für SuV zu gelten hat (Abschnitt 3.6), als auch als Voraussetzung der Verwaltungskontrolle der Einhaltung der Kontingentpflichten (Abschnitt 3.7).

Geprüft wurden im Vorhaben zudem die beiden folgenden Alternativen, die eine Veränderung der Architektur des ROG bedeuten würden:

- Festlegung eines Flächensparziels als gesetzliches Ziel der Raumordnung, in Anlehnung an § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG (Köck et al. 2008, S. 29; SRU 2016, S. 271). Dies setzt voraus, dass der Rechtsbegriff der Ziele der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angepasst wird, weil gegenwärtig Ziele der Raumordnung nur in Raumordnungsplänen festgelegt werden dürfen.
- Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 ROG) als verbindliche Vorgabe für nachgeordnete Planungsträger in Verbindung mit einer Planungspflicht zur Festlegung von Mengenzielen in Raumordnungspläne in § 13 Abs. 5 ROG (Bovet und Köck 2008, S. 104-106).

3.2.4 Notwendige Anpassungen des BauGB

Eine Festlegung von Flächenkontingenten im Raumordnungsgesetz und deren Verteilung auf die Gemeinden im Wege landesplanerischer Umsetzung löst eine Anpassungspflicht für Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB aus.

Empfehlung: Notwendige Anpassungen des BauGB

Im BauGB sind über die durch die Festlegung von Flächenkontingenten im Raumordnungsgesetz ausgelöste Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB hinaus Regelungen zu treffen, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente die Baulandentwicklung im sog. Außenbereich planerisch festsetzen dürfen:

- Als Voraussetzung für das Aufstellen eines Bebauungsplans muss nachgewiesen werden, dass ein entsprechendes Flächenkontingent vorliegt, bzw. muss das Inkrafttreten eines Plans an die Vorlage entsprechender Kontingente geknüpft werden (Bovet und Köck, 2008). Eine Ermittlung der Kontingentpflicht (siehe Abschnitt 3.6.2) muss Bestandteil der Begründung jedes Planungsverfahrens werden (Henger et al. 2019, S. 28-29; Schmidt 2014, S. 7).

Textentwürfe:

§ 1 Abs. 4 BauGB: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen. Die Gemeinden haben für ihre Bauleitplanung die landesplanerisch festgelegten Mengenkontingente für die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu beachten.

alternativ:

§ 2 Abs. 1 BauGB: Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Die Gemeinden haben bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die landesrechtlich festgelegten Mengenkontingente für die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu beachten. (...)

sowie

§ 13a BauGB: (...) Abs. 5: Überplanungen des Innenbereichs unterliegen nicht den Kontingentanforderungen des Landesrechts.

§ 30 Abs. 1 BauGB: Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, (...), ist ein Vorhaben zulässig, wenn der Bebauungsplan den Kontingentvorgaben entspricht, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

§ 30 Abs. 2 BauGB: Einschub wie bei Abs. 1

- Änderungen sind in § 214 BauGB (Regelung über Beschluss des B-Plans) sowie § 33 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung) dahingehend erforderlich, dass eine Einreichung von Kontingenten sichergestellt sein muss (Bovet und Köck 2008) und die Kontingentpflicht nicht durch Vorab-Genehmigungen umgangen werden kann (Schmidt 2014, S. 7).

Im vorgeschlagenen Gesamtkonzept ist ein Pauschalabzug für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB vom Gesamtvolumen der ausgegebenen Kontingente (siehe Abschnitt 3.6.2) und keine Kontingentpflicht für den Flächenbedarf des Ausbaus der Erneuerbaren Energien bis zum Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung gemäß § 2 EEG (siehe Abschnitte 3.4.2 bis 3.4.4) vorgesehen. Sollte hingegen eine Kontingentpflicht für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB eingeführt werden, muss es zudem im Rahmen von § 35 BauGB eine Vorschrift geben, die dafür Sorge trägt, dass Zulassungsentscheidungen mit dem Kontingentierungsziel einhergehen. Textentwurf:

§ 35 Abs. 1 BauGB: Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn der landesrechtlich festgelegte Rahmen der Flächenkontingentierung eingehalten wird, öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es (...)

3.2.5 Zulässigkeit bundesgesetzlicher Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung

Eine Mengenbegrenzung baulicher Flächenneuanspruchnahme ist legitimiert durch das verfassungsrechtlich verankerte Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) und den darin enthaltenen Auftrag für eine Ressourcenvorsorge. Sie beinhaltet zwar einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht und die Planungshoheit der Gemeinden nach Art. 28 II GG. Das Grundgesetz gewährt den Gemeinden allerdings keine schrankenlose Planungsautonomie.

Eine im Vorhaben erstellte Expertise „Bundesgesetzliche Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“ (siehe Anhang B und Köck 2024) kommt zu dem Schluss, dass eine Mengenbegrenzung der baulichen Flächenneuanspruchnahme mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist. Dies gilt, weil quantitative Mengenziele

- in der Regel nicht den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verletzen, weil der Gesetzgeber nicht die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung faktisch oder rechtlich beseitigt, und
- grundsätzlich auch den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen (legitime Gemeinwohlgründe, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Mengenziele).

Die kommunale Eigenentwicklung bleibt gewährleistet, da Entwicklungen im Innenbereich weiterhin möglich bleiben. Je mehr den Gemeinden allerdings das Recht genommen wird, ihren Außenbereich nach eigenen städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen zu beplanen, desto wirksamere Instrumente müssen den Gemeinden im Rahmen flankierender Maßnahmen an die Hand gegeben werden, um trotzdem eine eigenverantwortliche städtebauliche Entwicklung realisieren zu können. Wichtig ist hier das bodenrechtliche Instrumentarium zur Verfügbarmachung

von Grund und Boden für die Innenentwicklung (z. B. Vorkaufsrechte, Baugebote, Beibehaltung der Anreize für B-Pläne der Innenentwicklung etc.) (siehe Abschnitt 3.9).

Angesichts weiterer Flächenerfordernisse (z. B. Windenergieflächenbedarfsgesetz, von der „Ampel“-Regierung geplantes Naturschutzflächenbedarfsgesetz, das allerdings in der letzten Legislaturperiode nicht abgeschlossen worden ist) kann umgekehrt sogar nach einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Kontingentierung der Flächennutzung für Siedlung und Verkehr gefragt werden, wenn sich abzeichnet, dass ohne eine entsprechende Bewirtschaftungsentscheidung Flächennutzungskonkurrenzen ein kritisches Maß erreichen oder ein solches Maß gar überschreiten wird.

3.2.6 Überragendes öffentliches Interesse von Anlagen zur Erzeugung von Erneuerbarer Energie

Durch die Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Okt. 2023 ist den Mitgliedstaaten aufgegeben, davon auszugehen, dass Anlagen zur Erzeugung von Erneuerbarer Energie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen, wenn es darum geht, eine Abwägung mit den Interessen des europäischen Natur- und Artenschutzes gem. der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie durchzuführen (Art. 16 f RL 2023/2413). Weitergehend heißt es in § 2 S. 2 EEG, dass die Erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, bis die Stromerzeugung nahezu treibhausgasneutral ist.

Das überragende öffentliche Interesse an EE-Anlagen hindert den Gesetzgeber nicht daran, gleichzeitig Höchstmengen für die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr festzulegen. Die gesetzgeberische Wertung eines überragenden öffentlichen Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von EE-Anlagen rechtfertigt es aber, solche Vorhaben von der Kontingentpflicht freizustellen, zumal EE-Anlagen nicht nur Umwelt und Ressourcen beeinträchtigen, sondern zugleich auch dem Klimaschutz dienen (siehe Abschnitt 3.4.2).

3.3 Vorgeschalteter Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern über eine Kontingentierung

Bereits auf der Bundesebene bestehen flächenbedeutsame Ziele und Strategien unterschiedlicher Politikbereiche, aus denen Konflikte und Flächenkonkurrenzen resultieren.

Empfehlung: Ressortübergreifende Synthese flächenbedeutsamer Ziele und Strategien auf Bundesebene

Für eine Herleitung des Transformationspfads (Abschnitt 3.4) ist eine **ressortübergreifende Abstimmung und Synthese der bestehenden ressortbezogenen raumbedeutsamen Ziele** und der sich daraus ggf. ergebenden **Zielkonflikte und Flächenkonkurrenzen** erforderlich. Dabei sind u. a. die Bereiche Wohnungsbau, Gewerbe, Klimaanpassung, Mobilität, Verteidigung, Erneuerbare Energien, Freiflächenschutz und Biodiversität sowie landwirtschaftliche Produktion zu betrachten.

Eine bundesrechtliche Regelung gibt ein absolutes Mengenziel vor und verteilt dieses bundesweite Kontingent auf die Länder. Die Umsetzung der jeweiligen Flächensparziele, insbesondere die Entscheidung über die Zuteilung von Kontingenten an die Gemeinden im Rahmen der Bebauungsplanung, liegt in der Zuständigkeit der Länder. Denn die Raumordnung des Bundes setzt zwar zentrale Mengenziele für Siedlung und Verkehr voraus, beinhaltet jedoch nicht deren konkrete Verteilung auf die Gemeinden.

Da die Raumordnung als solche Aufgabe der Länder ist, erscheint es sinnvoll, die Länder frühzeitig in eine Politik der Mengenbegrenzung und der Kontingentverteilung einzubinden.

Empfehlung: Vorgeschalteter Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern

Es ist ein vorgeschalteter **Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern** erforderlich, in den die Länder ihre Sichtweisen einbringen, mit denen der Bund abwägend umgehen kann.

Die Verständigung erfolgt **im Rahmen der Raumentwicklungsministerkonferenz**. Die Ergebnisse münden in einer Bund-Länder-Vereinbarung oder einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates.

Der vorgeschaltete Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern beinhaltet eine **Verständigung über mindestens folgende Aspekte**:

- ▶ Höhe des Gesamtkontingents inkl. Transformationspfad und Gesamtvolumen in Zuteilungsperioden
- ▶ Aufteilung des Gesamtvolumens auf die Länder
- ▶ Definition von kontingentpflichtigen Vorhaben, Umgang mit Flächenbedarfen für den Ausbau Erneuerbarer Energien und für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB
- ▶ Kontingente für überörtliche Planungen
- ▶ organisatorische und verfahrensmäßige Ausgestaltung der Kontingentierung bis zur kommunalen Ebene hinunter inkl. der Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren
- ▶ Regelungen zur Administration und zum Monitoring
- ▶ Lösungen für den Umgang mit Zielkonflikten
- ▶ flankierende Maßnahmen

Eine Bund-Länder-Vereinbarung setzt einen Konsens zwischen Bund und Ländern hinsichtlich Verteilung der Kontingente und der weiteren Operationalisierung voraus, da alle Länder der Vereinbarung zustimmen müssen, letztlich also eine Veto-Möglichkeit einzelner Länder besteht.

Eine Rechtsverordnung der Bundesregierung erfordert eine Zustimmung des Bundesrates. Dadurch würde die Veto-Position einzelner Länder entfallen.

3.4 Transformationspfad = Gesamtvolumen an Kontingenten

3.4.1 Gesamtvolumen

Zentraler Ausgangspunkt der Kontingentierung ist die Definition eines zu verteilenden Gesamtvolumens an Kontingenten (ausgedrückt in Hektar Flächenneuanspruchnahme pro Jahr). Da sich dieses Gesamtvolumen mit der Zeit reduzieren muss, um die in Abschnitt 1 genannten Ziele zu erreichen, braucht es ein jährlich abnehmendes Gesamtvolumen. Die Gesamtheit der Festlegungen für die einzelnen Jahre wird als Transformationspfad bezeichnet.

Ein möglicher Pfad wäre z. B., für das Jahr 2025 ein Gesamtvolumen an Kontingenten auszugeben, dem eine Flächenneuanspruchnahme in Höhe von 52 Hektar pro Tag, d. h. 20.075 Hektar im gesamten Jahr 2025 entspricht. Dies entspräche dem aktuellen Vier-Jahres-Durchschnitt (2019-2022). Dieses Gesamtvolumen könnte bis zum Jahr 2030 auf 30 Hektar pro Tag, d. h. 10.950 Hektar im gesamten Jahr 2030 und bis zum Jahr 2050 auf 0 Hektar pro Tag bzw. Jahr abgesenkt werden. Für die Zwischenjahre zwischen den genannten Stützwertjahren 2025, 2030 und 2050 könnte linear interpoliert werden. Mit Blick auf die Formulierung, dass bis zum Jahr

2030 ein Wert unter (!) 30 Hektar pro Tag erreicht werden soll, könnte der Stützwert für das Jahr 2030 auch niedriger angesetzt werden.

3.4.2 Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien

Der aktuell forcierte Ausbau der Erneuerbaren Energien erzeugt in den kommenden Jahren Flächenbedarfe in erheblicher Größenordnung, die zum Zeitpunkt der Formulierung des „unter 30 Hektar“-Ziels noch nicht absehbar waren. Wie die nachfolgende Zusammenstellung vorliegender Abschätzungen zeigt, gilt dies insbesondere für die Freiflächen-Photovoltaik.

Tabelle 2: Aktuelle Abschätzungen zum Flächenbedarf des Ausbaus der Erneuerbaren Energien

	Flächenbedarf des Ausbaus bis 2030 der	
	Freiflächen-Photovoltaik	Windkraft
Osterburg et al. 2023, S. 68	36 ha/Tag	4 ha/Tag
Günnewig et al. 2022, S. 24-26	19 ha/Tag	
Böhm und Tietz 2022, S. 6	38 ha/Tag (bis 2040)	

Quelle: eigene Darstellung

Somit ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen dem Ausbau der Erneuerbaren Energien (insbesondere der Freiflächen-Photovoltaik) und dem „unter 30 Hektar“- bzw. „Netto-Null“-Ziel. Entsprechend ist festzulegen, ob, wie und ab wann die Flächenneuinanspruchnahme des Ausbaus der Erneuerbaren Energien in die Kontingentierung einbezogen werden soll. Dabei bestehen unterschiedliche Optionen, die in Tabelle 3 zu sieben alternativen Varianten zusammengefasst wurden.

Tabelle 3: Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien in die Kontingentierung

Variante	Sind Flächen der Erneuerbaren Energien kontingentpflichtig?	Ab wann gilt die Kontingentpflicht für Erneuerbare Energien?	Gesamtmenge Kontingente 2030	Kontingente für Erneuerbare Energien in einem Sondertopf?	Gesamtmenge Kontingente 2050
1	ja	ab Einführung der Kontingentierung	unter 30 ha	nein	0 ha
2			unter 30 ha plus Aufschlag für Flächenbedarf der Erneuerbaren Energien	ja	
3					
4	ja, wenn keine Mehrfachnutzung	ab Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung gemäß § 2 EEG	unter 30 ha	nein	
5	ja		unter 30 ha		
6	ja, wenn keine Mehrfachnutzung		unter 30 ha		
7	nein	-	unter 30 ha	-	

Quelle: eigene Darstellung

Die betrachteten Varianten aus Tabelle 3 lassen sich wie folgt beschreiben:

Variante 1

Die Flächenneuanspruchnahme durch die Erneuerbaren Energien ist kontingentpflichtig und Teil des folgenden Transformationspfades: 52 Hektar/Tag in 2025 → unter 30 Hektar/Tag in 2030 → 0 Hektar/Tag in 2050

Variante 2:

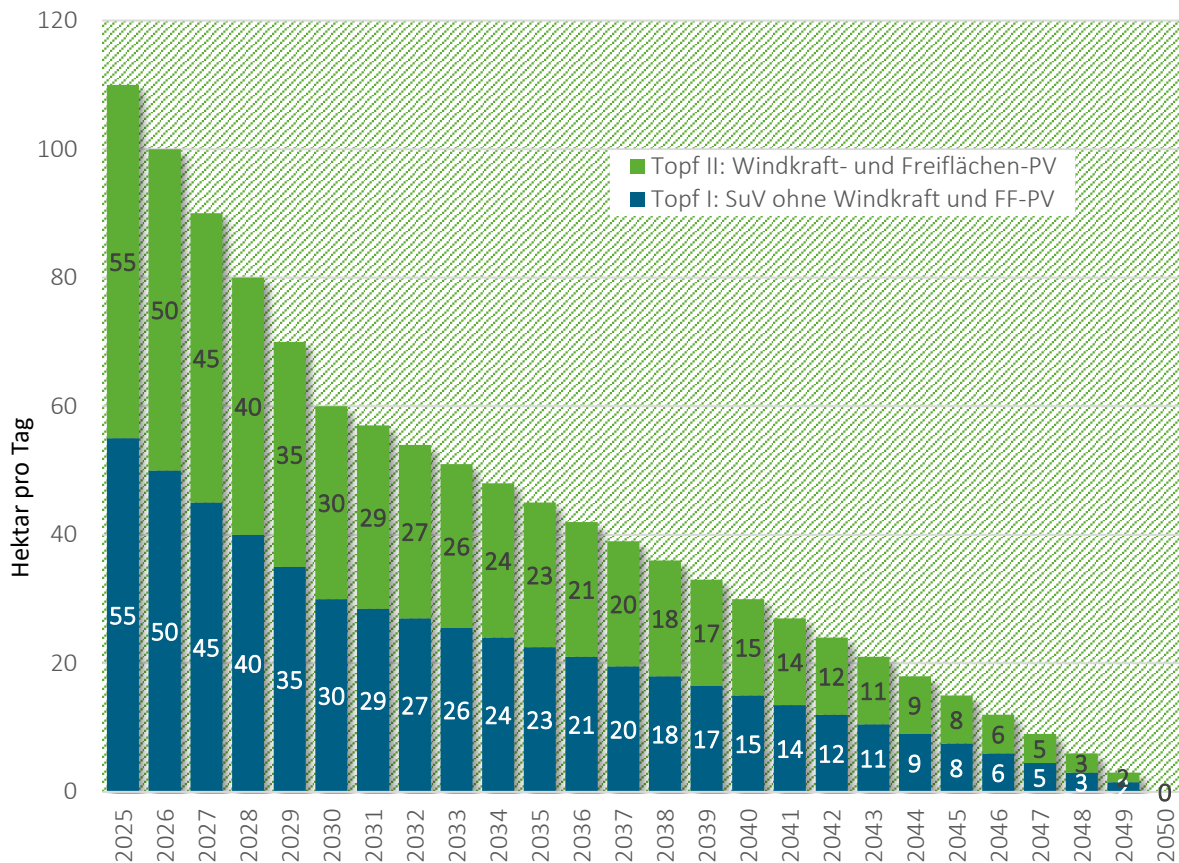
Die Flächenneuanspruchnahmen der Erneuerbaren Energien ist kontingentpflichtig und Teil des folgenden, gegenüber Variante 1 um einen Aufschlag für die Erneuerbaren Energien erweiterten Transformationspfades: 52 Hektar/Tag + Aufschlag Erneuerbare Energien in 2025 → unter 30 Hektar/Tag + Aufschlag Erneuerbare Energien in 2030 → 0 Hektar/Tag + Aufschlag Erneuerbare Energien in 2050. Die Größenordnung des Aufschlags wird in der nachfolgenden Variante 3 (dort „Topf II“) veranschaulicht.

Variante 3:

Die Flächenneuanspruchnahmen der Erneuerbaren Energien sind kontingentpflichtig. Für die erneuerbaren Energien wird ein zusätzlicher Kontingenttopf eingerichtet. Abbildung 4 veranschaulicht diese beiden Töpfe.

- Der blau dargestellte Topf I für Siedlungs- und Verkehrsflächen ohne Windkraft und Freiflächen-Photovoltaik entspricht dem Gesamtvolumen aus Variante 1: 52 Hektar /Tag in 2025 → unter 30 Hektar /Tag in 2030 → 0 Hektar /Tag in 2050.
- Der grün dargestellte Topf II für die Erneuerbaren Energien entspricht dem Aufschlag aus Variante 3. Eine genauere Bemessung des Kontingentvolumens des Topfs II ist nicht Gegenstand des Auftrags für die vorliegende Studie. Aus diesem Grund sind die in grün eingetragenen Werte als Prinzip-Skizze und nicht als Bemessungsvorschlag zu verstehen. Im MKRO-Beschluss vom 30. Juni 2023 heißt es „Der Ausbau der Erneuerbaren Energien wird annähernd zu einer Verdopplung der Flächenneuanspruchnahme führen.“ Eine ähnliche Größenordnung zeigen auch die in Tabelle 2 zusammengestellten Abschätzungen zum Flächenbedarf des Ausbaus der Erneuerbaren Energien in den kommenden Jahren. Aus diesem Grund wird für den Topf II vereinfachend noch einmal das gleiche Volumen wie für den Topf I angesetzt.

Abbildung 4: Veranschaulichung eines möglichen Volumens eines Zusatztopfes für die Flächenneuinanspruchnahmen durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Variante 3 bzw. eines entsprechenden Aufschlags in Variante 2



Quelle: eigene Darstellung

Variante 4

Die Variante 4 entspricht weitgehend der vorstehenden Variante 3. Allerdings sind Flächenneuinanspruchnahmen durch die Erneuerbaren Energien nur dann kontingentpflichtig, wenn sie nicht Teil der Mehrfachnutzung sind. Beispiele sind Agrarflächen unter Windkraftanlagen sowie „besondere Solaranlagen“ nach EEG § 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 5 und Festlegungen der Bundesnetzagentur vom Oktober 2021 (Agri- und Gewässer-PV) und Juli 2023 (Agri- und Moor-PV). Die Anforderungen an einer Mehrfachnutzung wären genau zu definieren (SRU, WBBGR und WBW 2024 Tz. 71 ff.; Schlacke und Plate 2024, 325).

Hintergrund dieser Variante ist die Erfahrung, dass die Windnutzung auch in Windnutzungs-Vorranggebieten in der Regel die landwirtschaftliche Nutzung nicht verdrängt. Auch für die PV-Freiflächennutzung sind entsprechende Ansätze in der Entwicklung, z. B. in Form der Agri-PV. Die reformierte Erneuerbare Energien-Richtlinie der EU v. 18.10.2023 (RL EU 2023/2413) verpflichtet zudem die Mitgliedstaaten, die Mehrfachnutzung von Erneuerbare-Energien-Gebieten zu begünstigen (Art. 15b Abs. 3 RED III). Variante 4 greift diese Vorgabe auf und setzt über die Freistellung von der Kontingentierung einen Anreiz für die Mehrfachnutzung.

Variante 5

Variante 5 entspricht der Variante 1 bezüglich des Gesamtvolumens der Kontingente (52 Hektar/Tag in 2025 → unter 30 Hektar/Tag in 2030 → 0 Hektar/Tag in 2050), die keinen Aufschlag für die Erneuerbaren Energien enthalten. Wie in Variante 1 sind die Flächeninanspruchnahmen durch die Erneuerbaren Energien zudem grundsätzlich kontingentpflichtig.

Der wesentliche Unterschied zu Variante 1 besteht darin, dass die Kontingentpflicht für die Flächeninanspruchnahme der Erneuerbaren Energien erst beginnt, wenn gemäß § 2 EEG die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist.

Variante 6

Die Variante 6 ist mit der Variante 5 in fast allen Punkten identisch:

- Es gilt ein Transformationspfad mit einem Gesamtvolumen an Kontingenten beginnend mit 52 Hektar/Tag in 2025 über „unter 30 Hektar/Tag“ in 2030 bis hin zu 0 Hektar/Tag in 2050.
- Dieses Gesamtvolumen gilt für alle Flächenneuanspruchnahmen inkl. der Erneuerbaren Energien, deren Flächenneuanspruchnahmen somit – vorbehaltlich des nachstehenden Punktes – ebenfalls kontingentpflichtig sind.
- Mit Bezug auf das in § 2 EEG definierte „überragende öffentliche Interesse“ und den „vorrangigen Belang“ der Erneuerbaren Energien gilt die vorstehende Kontingentpflicht der Flächenneuanspruchnahmen durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien erst am ebenfalls in § 2 EEG definierten Zeitpunkt, an dem die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist.

Zusätzlich enthält die Variante 6 noch die folgende, aus Variante 4 übernommene Regelung:

- Flächenneuanspruchnahmen durch die Erneuerbaren Energien sind nach dem Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung nur dann kontingentpflichtig, wenn sie nicht Teil einer Mehrfachnutzung sind.

Variante 7

Deutlich abweichend von allen vorstehenden Varianten stellt die Variante 7 Flächenneuanspruchnahmen durch die Erneuerbaren Energien grundsätzlich und ohne zeitliche Befristung von der Kontingentpflicht frei. Als Transformationspfad für die restliche Siedlungsentwicklung gilt das Gesamtvolumen aus Variante 1 (52 Hektar/Tag in 2025 → unter 30 Hektar/Tag in 2030 → 0 Hektar/Tag in 2050).

3.4.3 Bewertung der Optionen

Die sieben vorstehenden Varianten können aus Sicht der Autoren wie folgt bewertet werden.

Tabelle 4: Bewertung der Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien in die Kontingentierung

Variante	Bewertung	Auswahl
1	Kaum umsetzbar, da Ausbauziele der Erneuerbaren Energien nicht erreicht werden können und ein deutlicher Widerspruch zu § 2 EEG entsteht.	

Variante	Bewertung	Auswahl
2	Die Nutzung des Aufschlags für andere Bereiche der Siedlungsentwicklung (Wohnen, Gewerbe, Freizeit, Verkehr) kann nicht ausgeschlossen werden. Dadurch kann ein Widerspruch zu § 2 EEG entstehen.	
3	Um einen reibungslosen Ausbau der Erneuerbaren Energien zu erreichen, wäre es am sinnvollsten, alle Kontingente aus dem Topf für die Erneuerbaren Energien an den Bund zu geben, da eine Verteilung auf die Gemeinden einer bundesweiten, standortgenauen Ausbauplanung entsprechen würde. Damit würde sich der Bund beim Topf „Erneuerbare Energien“ ausschließlich selbst kontingentieren. Dies zeigt, dass eine Kontingentierung kein geeignetes Mittel für eine räumliche Steuerung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien ist.	
4		
5	Die Umsetzung dieser Variante erscheint möglich. Sie enthält im Vergleich zur Variante 6 aber keine Förderung der Mehrfachnutzung.	
6	Die Umsetzung dieser Variante erscheint möglich. Im Vergleich zur Variante 5 enthält sie zudem eine Förderung der Mehrfachnutzung, allerdings erst nach Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung im Bundesgebiet.	X
7	Die Umsetzung dieser Variante erscheint grundsätzlich möglich. Im Vergleich zu den Varianten 5 und 6 dürfte es jedoch schwerer zu kommunizieren sein, warum die Erneuerbaren Energien trotz des erheblichen Flächenbedarfs grundsätzlich von der Kontingentierung ausgenommen werden.	

Quelle: eigene Darstellung

Wie Tabelle 4 zeigt, sind die **Varianten 1 und 2** kaum umsetzbar, weil sie zu deutlich im Widerspruch mit § 2 EEG stehen. Auf diese Problematik wurde auch bereits im Abschnitt 3.2.6 eingegangen.

Die Umsetzung der beiden **Varianten 3 und 4** erscheint aufgrund der folgenden Überlegung wenig sinnvoll. Mit dem Windflächenbedarfsgesetz (WindBG), dem EEG, den darauf fußenden Ausschreibungen sowie weiteren gesetzlichen und finanziellen Instrumenten ist der Bund der zentrale Akteur beim Ausbau der Erneuerbaren Energien. Im Falle einer Einbeziehung der Flächenneuanspruchnahme durch deren Ausbau in die Kontingentierung sollten daher – auch nach Einschätzung der beteiligten Expert*innen – alle Kontingente des entsprechenden Sondertopfes dem Bund zugeordnet werden. Eine Verteilung der betreffenden Kontingente auf die Kommunen würde eine bundesweite Standortplanung voraussetzen und dem Grundgedanken der EEG-Ausschreibungen widersprechen. Schaffen die Kommunen für Vorhaben der Erneuerbaren Energien Baurechte, so würde der Bund diese Kontingente per Übernahmeerklärung (Abschnitt 3.6.4) bereitstellen. Insgesamt würde eine Kontingentierung der Vorhaben zum Ausbau der Erneuerbaren Energien damit ein Verfahren erzwingen, bei dem für jedes einzelne Vorhaben der Erneuerbaren Energien Kontingente ermittelt, geprüft, per Übernahmeerklärung bereitgestellt, verbucht und im Monitoring erfasst werden müssen. Dies würde viele verschiedene Verwaltungsebenen einbinden, obwohl der Bund alle Kontingente des Topfes II (siehe Abbildung 4) besitzt und sich bei deren Verwendung quasi selbst überwacht.

Das eigentliche Ziel, nämlich auch beim Ausbau der Erneuerbaren Energien möglichst flächeneffizient vorzugehen, wäre vermutlich auch mit einem deutlich schlankeren Instrument als der Kontingentierung zu erreichen. Grundsätzlich wird eine Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung (oder alternativ ein Handelssystem mit Flächenzertifikaten – vgl. Abschnitt 4) eingesetzt, um das Handeln vieler Akteure (über 10.000 Gemeinden, Kreise, Planungsregionen

und Länder) zu koordinieren. Beim aktuellen Ausbau der Erneuerbaren Energien ist es aber vor allem der Bund, der die Entwicklung durch gesetzliche Ausbauziele, Sonderrechte, Förderungen und Ausschreibungen vorantreibt und in der vorgestellten Konzeptvariante hierzu passend alle Kontingente in der Hand hat. Entsprechend stellt sich auch die „Koordinierungsaufgabe“ der Kontingentierung nicht.

Insgesamt zeigt sich somit, dass eine Kontingentierung kein geeignetes Mittel für eine räumliche Steuerung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien ist. Dies begründet die hellrote Einfärbung der Varianten 3 und 4 in Tabelle 4.

Grundsätzlich umsetzbar erscheinen die **Varianten 5 bis 7**. Wie die Expert*innendiskussionen im Vorhaben gezeigt haben, ist ein grundsätzliches Ausklammern der Flächenneuansprichnahmen der Erneuerbaren Energien aus der Kontingentierung (Variante 7) schwer zu kommunizieren. So wird z. B. befürchtet, dass nach diesem „Vorbild“ auch für andere, in der aktuellen politischen Diskussion zentrale Themen der Raumentwicklung (z. B. die Wohnraumversorgung, der Verkehr oder die gewerbliche Entwicklung) versucht wird, eine Ausklammerung zu erreichen. Diese Einschätzung bildet den Grund für die „gelbe“ Einstufung der **Variante 7** in Tabelle 4.

Diese Einschätzung aufgreifend starten die **Varianten 5 und 6** mit der Grundprämisse, dass alle Flächenneuansprichnahmen der Kontingentierung unterliegen und die Freistellung der Flächenneuansprichnahmen durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien nur einen temporären Charakter hat, der sich durch den Bezug auf § 2 EEG zudem auf einen klar definierten, bereits gesetzlich definierten Sonderstatus des Ausbaus der Erneuerbaren Energien stützt. Wie in Abschnitt 3.2.5 beschrieben, würde dieser Sonderstatus („überragendes öffentliches Interesse“ und „vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen“) eine Kontingentierung der Flächenneuansprichnahmen durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien wahrscheinlich juristisch anfechtbar machen, wenn diese den Ausbau vor dem Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung behindert. Die Übernahme dieser Festlegungen des § 2 EEG in die Konzeption der Kontingentierung in Form einer temporären Sonderregelung lässt die Varianten 5 und 6 gegenüber der Variante 7 umsetzbarer erscheinen (Tabelle 4).

Die Varianten 5 und 6 unterscheiden sich lediglich bei der Frage, ob Flächenneuansprichnahmen der Erneuerbaren Energien nach dem Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung kontingentpflichtig sein sollen, wenn sie Teil einer Mehrfachnutzung sind (z. B. Windkraft und Landwirtschaft, Agri-PV, Moor-PV, Biodiversitäts-PV, ...). Mit Blick auf die bereits angesprochene RED III-Vorgabe der EU, Mehrfachnutzung durch entsprechende Anreizregelungen zu privilegieren, erscheint eine solche Regelung sinnvoll. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Variante 6 in Tabelle 4 als Vorzugsvariante in der weitergehenden Detailkonzeption zu berücksichtigen. Da die Regelungen zur Mehrfachnutzung erst nach Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung greifen, ist der Unterschied zur Variante 5 sehr gering.

3.4.4 Abgeleitete Empfehlungen zum Transformationspfad

Aus den vorstehenden Variantenbetrachtungen werden die folgenden Empfehlungen abgeleitet.

Empfehlung: Gesamtvolumen an Kontingenten („Transformationspfad“)

Als Transformationspfad von der aktuellen hin zu einer deutlich reduzierten Flächenneuansprichnahme wird ein **jährlich abnehmendes Gesamtvolumen** der zulässigen Flächenneuansprichnahme in Deutschland festgelegt.

Zur Quantifizierung des Transformationspfades wird für jedes zukünftige Jahr ein **Gesamtvolumen in Hektar/Jahr für Deutschland insgesamt** festgelegt. Die Festlegung erfolgt für mindestens 20 Jahre im Voraus.

Das **Gesamtvolumen umfasst auch den Flächenbedarf der Erneuerbaren Energien**. Für diesen gelten jedoch die **nachfolgenden Sonderregelungen**.

Das Gesamtvolumen kann wie folgt berechnet werden.

Empfehlung: Berechnung des jährlichen Gesamtvolumens

Die Berechnung des jährlichen Gesamtvolumens erfolgt nach der Formel „**Ausgangswert minus Abzug plus Aufschlag**“.

Ausgangswert:

- ▶ 2025: 52 Hektar/Tag (= 20.075 ha im Jahr 2025)
- ▶ 2030: 30 Hektar/Tag (= 10.950 ha im Jahr 2030)
- ▶ 2050: 0 Hektar/Tag (= 0 ha im Jahr 2050)
- ▶ In den Zwischenjahren erfolgt eine lineare Interpolation.

Abzug:

- ▶ Wie in Abschnitt 3.6.2 noch genauer erläutert, werden zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes **Vorhaben nach § 35 BauGB** von der Kontingentierung **freigestellt**. Deren Flächenneuinanspruchnahme wird **pauschal durch eine entsprechende Reduzierung des Gesamt volumens** berücksichtigt. Der genaue Umfang dieses Abzugs sollte Gegenstand einer Untersuchung sein und regelmäßig durch ein Monitoring überprüft werden. Als Schätzwert für die Konzeption wird in Anlehnung an Meinel et al. (2020) von 13 Prozent des Ausgangswerts ausgegangen.

Aufschlag:

- ▶ Da für die Kontingente kein explizites Handelssystem eingerichtet wird ist **zu erwarten, dass nicht alle Kontingente genutzt werden**. Es sollte daher in einem gewissen Rahmen möglich sein, das Gesamtvolumen zu erhöhen, ohne dass die Flächenziele bei der realen Flächenneuinanspruchnahme (ohne Erneuerbare Energien) nicht erreicht werden.
- ▶ Wie hoch dieser Aufschlag gewählt werden kann, ist vor der Einführung des Kontingentierungssystems schwer einzuschätzen, insbesondere weil Kontingente angespart, partiell vorzeitig in Anspruch genommen sowie weitergegeben werden können (Abschnitte 3.6.1 und 3.6.5). **Bei der Einführung sollte auf den Aufschlag daher zunächst verzichtet werden**. Die Option zur Einführung eines Aufschlags sollte im Rahmen des Monitorings (Abschnitt 3.7.2) aber geprüft werden.

Analog zu dem in der vorstehenden Empfehlung enthaltenen, pauschalierten Abzug für die privilegierten Vorhaben nach § 35 BauGB wäre es auch denkbar, überörtliche Vorhaben auf Basis von Planfeststellungsverfahren und Fachgenehmigungen durch einen ähnlichen Pauschalabzug von der verteilten Kontingentmasse zu berücksichtigen. Dies würde die Komplexität des Gesamtmodells reduzieren, weil der Kontingentnachweis in diesem Fall nicht auch in die Planfeststellungs- und Fachgenehmigungsverfahren integriert werden müsste (Abschnitt 3.6.2.3). Trotz dieses Vereinfachungspotenzials ist ein solcher zusätzlicher Vorabzug nicht Teil des hier empfohlenen Modells. Dies hat im Wesentlichen drei Gründe:

- Der Abzug hätte eine nicht unerhebliche Größenordnung. Im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“ wurde der Anteil auf 20 Prozent geschätzt (Henger und Schier 2014, S. 5-6). Für die Kontrolle dieser Größenordnung wäre zudem auch bei einem pauschalen Abzug eine entsprechende Ausweitung des Monitorings (Abschnitt 3.7.2) erforderlich, in deren Rahmen eine systematische Erfassung der Flächenneuanspruchnahme durch überörtliche Vorhaben erfolgen müsste.
- Bei Vorhaben, die durch den pauschalierten Vorweg-Abzug in der konkreten Projektentwicklung und -umsetzung nicht mehr der Kontingentierung unterliegen, kann die Kontingentierung keine flächensparende Wirkung mehr entfalten. Wenn dies neben dem Vorhaben nach § 35 BauGB auch für Vorhaben aus Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren gelten würde, so würde diese verminderte Lenkungswirkung der Kontingentierung Vorhaben betreffen, die für etwa ein Drittel der bisherigen Flächenneuanspruchnahme verantwortlich sind.
- Gegen einen erweiterten Pauschalabzug spricht zudem, dass Vorhaben aus Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vor allem Projekte des Bundes und der Länder betreffen, während die in der einzelprojekt-bezogenen Kontingentierung verbleibenden Projekte weitgehend der kommunalen Bauleitplanung entstammen. In der politischen Diskussion würde sich die Kontingentierung in diesem Fall mit dem Vorwurf auseinandersetzen müssen, sie gelte eigentlich nur der kommunalen Ebene, wohingegen sich Bund und Länder den Flächensparanreizen (und -zwängen) der Kontingentierung für ihre eigenen Projekte entziehen würden. Dies könnte zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen.

Empfehlung: Erneuerbare Energien von Kontingentierung befreien, bis Klimaneutralität der Stromversorgung nach § 2 EEG erreicht ist sowie bei Mehrfachnutzungen

Flächen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien sind in den folgenden Fällen nicht kontingentpflichtig:

- **Solange die Stromversorgung** in Deutschland **noch nicht weitgehend klimaneutral** ist und damit für den Ausbau der Erneuerbaren Energien das „überragende öffentliche Interesse“ sowie der „vorrangige Belang [in den] Schutzgüterabwägungen“ nach **§ 2 EEG** gilt.
- Wenn sie Teil von **Mehrfachnutzungen** mit anderen Nutzungen im Freiraum, insbesondere der Landwirtschaft und bestimmter Formen des Naturschutzes sind. Hierzu ist ein genauerer Kriterienkatalog zu entwickeln (vgl. auch Abschnitt 3.6.2).

Empfehlung: Flankierende Bausteine der räumlichen Planung neben der Kontingentierung bezüglich der Flächeninanspruchnahme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien

Die vorstehenden **Sonderregelungen** für die Flächeninanspruchnahmen der **Erneuerbaren Energien** sind **nicht gleichzusetzen mit einer Herausnahme der Flächen für Erneuerbare Energien aus den Flächensparzielen**. Um die Relevanz der Flächensparziele auch für die Flächen der Erneuerbaren Energien zu unterstreichen, sollten **neben der Kontingentierung** die folgenden **flankierenden Bausteine** umgesetzt werden. Diese nehmen u. a. Aspekte der MKRO-Entscheidung vom 30.06.2023 bzgl. der Adressierung von Zielkonflikten, der Definition von Zuständigkeiten sowie der Schaffung von Transparenz auf:

- **Stärkere Adressierung** des Aspektes der Flächenneuanspruchnahme und des Ziels des **Fläche Sparens** auch **im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien**, z. B. durch die **Formulierung eines Flächenziels**, das eine **angestrebte Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien** skizziert

- Schaffung von **Anreizmechanismen**, die ein Erreichen des vorstehenden Flächenziels unterstützen, z. B. durch die Einführung der **Mehrfachnutzung von Flächen als Kriterium für eine Privilegierung** (auf Basis eines hierfür zu schaffenden Kriterienkatalogs), die Berücksichtigung von **Flächenaspekten in den EEG-Ausschreibungen** sowie einem zielgerichteten Mix an Förderungen und Vorgaben bzgl. der **Nutzung von PV auf Dächern** von neuen und bestehenden Wohn- und Gewerbegebäuden
- **Transparenteres Monitoring der realen Flächeninanspruchnahme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien**, u. a. durch eine einheitliche Erfassung und allgemeinverständliche Ausweisung des Anteils der Energieversorgung an der Flächenneuanspruchnahme im Rahmen der amtlichen Flächenstatistik

3.4.5 „Weiße Kontingente“

Im Rahmen des u. a. im „Planspiel Flächenhandel“ erprobten Flächenzertifikatehandels sind so genannte „weiße Zertifikate“ ein wichtiges Element. „Weiße Zertifikate“ können in einem Flächenhandelssystem durch die Kommunen selbst erzeugt werden, wenn „sie durch eine Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans oder einer städtebaulichen Satzung eine Rückführung von SuV- zu Nicht-SuV“-Fläche nachweisen können (Ferber et al. 2015, S. 4). Die so selbst geschaffenen zusätzlichen Zertifikate können im Flächenzertifikatehandel von den Kommunen verkauft oder an anderer Stelle selbst genutzt werden (Ferber et al. 2015).

Für das hier empfohlene Modell zur Umsetzung einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung wird dieses System übernommen und adaptiert („weiße Kontingente“).

Empfehlung: „Weiße Kontingente“

Über die zugeteilten Kontingente hinaus **können Kommunen zusätzlichen Kontingente** durch die Rücknahme von Baurechten und/oder die Renaturierung von Flächen **erzeugen**.

Diese werden allerdings **nicht der erzeugenden Kommune angerechnet, sondern fließen in die Flexibilitätsreserve des Landeskontingents** ein. Durch die Landes- (und ggf. Regionalplanung) können die zusätzlichen Kontingente anschließend im Rahmen der Aufteilung auf die Kommunen in Regionen mit hohem Bedarf gelenkt werden, oder das Flächenbudget für Härtefälle erhöhen.

Um trotzdem für Kommunen einen Anreiz zu erzeugen, Baurechte zurückzunehmen und „weiße Kontingente“ zu erzeugen, ist eine Ausgleichregelung zu schaffen, z. B. durch eine **finanzielle Honorierung „weißer Kontingente“ durch die Länder**.

Die vorstehende Festsetzung begründet sich wie folgt:

„Weiße Kontingente“ sind ein wichtiger Baustein für ein Funktionieren der Kontingentierung in Zeiten von „Netto-Null“. Zwar wird sich eine Siedlungsentwicklung unter der Vorgabe „Netto-Null“ zu großen Teilen aus Aufstockungen, Nachverdichtungen, Ersatzneubauten und Leerstandsaktivierung (sowie ggf. Suffizienzeffekten wie z. B. einem Ende des Wohnflächenzuwachses pro Einwohner*in) ergeben. Aber trotzdem kann eine Rücknahme von Baurechten bzw. einer Renaturierung nicht mehr benötigter Siedlungs- und Verkehrsflächen langfristig einen wichtigen Beitrag hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft bilden.

Allerdings sollten die generierten Kontingente nicht der jeweiligen Kommune zugerechnet werden, sondern in die Flexibilitätsreserve des Landes übergehen, da mit der Kontingentierung kein Handelssystem etabliert wird. Entsprechend könnten Kommunen, die „weiße Kontingente“ durch die Rücknahme von Baurechten auf unbebauten Flächen erzeugen, diese zusätzlichen

Kontingente nur für eine erneute Flächenneuanspruchnahme innerhalb der eigenen Gemeinde nutzen. Dies ist jedoch nicht im Sinne des Flächensparziels, da eine Rücknahme vor allem in Regionen mit geringerer Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum erfolgen würde. Bei einem Handel mit Flächenzertifikaten könnte eine Veräußerung in eine Region mit hohem Nachfragedruck erfolgen. Somit würde die zusätzliche Flächenneuanspruchnahme nachfrageorientiert genutzt werden. Zugleich wäre ein finanzieller Anreiz zur Rücknahme von Baurecht in Gemeinden oder Regionen mit geringerer Nachfrage geschaffen. Diese nachfrageorientierte Nutzung kann bei einer Kontingentierung (d. h. ohne Handel) nicht sichergestellt werden, sondern muss durch die Landes- (und ggf. Regionalplanung) im Rahmen der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen vorgenommen werden.⁴

Gleichwohl bedarf es eines (finanziellen) Anreizes für Kommunen, Baurechte zurückzunehmen bzw. Renaturierungen vorzunehmen, da dieser bei einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung nicht durch einen Verkauf der generierten Kontingente ermöglicht wird. Insbesondere Renaturierungen verursachen hohe Kosten und sind für sich genommen nicht rentierbar. Eine Honorierung sollte daher die Kosten für die Schaffung von „Weißen Kontingente“ und damit die Rückplanungs- und Rückbaukosten überkompensieren. Mit Blick auf eine Flächenkreislaufwirtschaft ab 2050 sollten darüber hinaus begleitende Instrumente entwickelt werden, durch die die Kosten hierfür durch die Träger von Planungen und Maßnahmen aufgebracht werden, die neue Flächenneuanspruchnahme verursachen, wobei eine Refinanzierung über Beiträge der Eigentümer*in neu zu bebauender Grundstücke möglich sein sollte. Dies würde darüber hinaus einen Anreiz zur Innenentwicklung setzen (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) 2024, S. 11-12).

Die Umsetzung „Weißer Kontingente“ im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft ab 2050 entspräche im Wesentlichen der von der ARL (2024, S. 12) vorgeschlagenen Zubau-Rückbau-Regel inkl. einer Poollösung durch Übergang der „Weißen Kontingente“ in ein Landeskontingent. Im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft wären neben den Kommunen auch Bund, Länder und Träger der Fachplanungen gefordert, einen Beitrag zur Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft zu leisten (ALR 2024, S. 13).

Als Verfahren zur Generierung „Weißer Kontingente“ kann das im „Planspiel Flächenhandel“ erarbeitet und erprobte Konzept zur Umsetzung des Instruments „Weiße Zertifikate“ in einem Flächenhandelssystem übernommen werden (siehe Abbildung 5) (Ferber et al. 2015, S. 4-8). Durch drei Prüfschritte wird sichergestellt, dass eine Fläche, die vor dem Planungsverfahren als SuV-Fläche (siehe Abschnitt 3.6.2.2) zu beurteilen war, nach Abschluss des Planungsverfahrens als landwirtschaftliche Fläche, Waldfläche oder als Ausgleichs- bzw. Maßnahmenfläche für Natur und Landschaft zu beurteilen ist, deren erneute Überplanung eine Kontingentpflicht auslösen würde:

- Schritt 1: Nachweis der Art der Flächennutzung vor Beginn der Maßnahme
- Schritt 2: Nachweis des Planungsverfahrens
- Schritt 3: Nachweis der Art der tatsächlichen Flächennutzung nach Abschluss der Maßnahme

Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

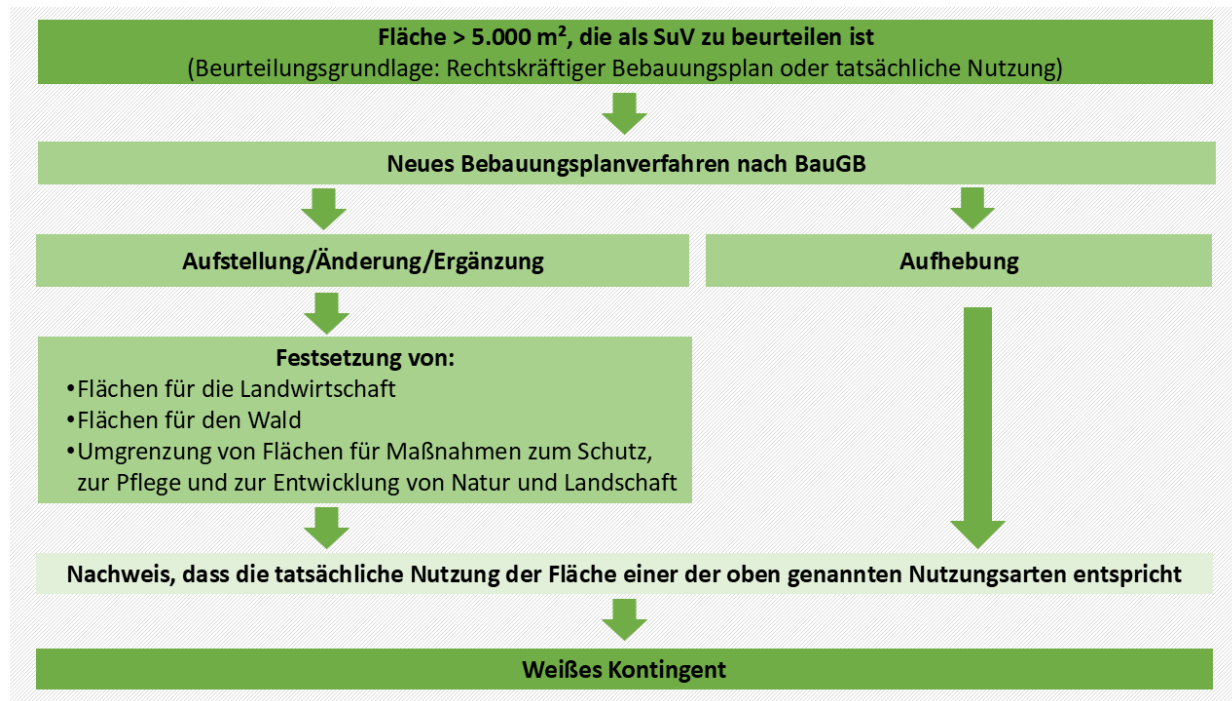
1. Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans bzw. einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB: Vor dem Planungsverfahren muss die Fläche als SuV zu beurteilen sein, wobei

⁴ Ein weitergehender Vergleich zwischen dem Flächenzertifikatehandel und einer Kontingentierung von Flächenneuanspruchnahmen im Rahmen der räumlichen Planung findet sich in Abschnitt 4.

es unerheblich ist, ob diese Beurteilung aufgrund der tatsächlichen Nutzung oder aufgrund eines bestehenden Bebauungsplans getroffen wird.

2. Aufhebung eines Bebauungsplans: Der aufzuhebende Bebauungsplan muss eine Festsetzung treffen, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche zu beurteilen ist. Durch die Aufhebung wird die tatsächliche Nutzung der Fläche ausschlaggebend für die Beurteilung der Fläche.

Abbildung 5: Verfahren zur Generierung „Weißer Kontingente“



Quelle: eigene Darstellung nach Ferber et al. 2015, S. 8

3.5 Aufteilung der Kontingente und Aufteilungsschlüssel

Das vorstehend definierte Gesamtvolumen der Kontingente ist über die Instrumente der Raumordnung auf die einzelnen Gebietskörperschaften in Deutschland zu verteilen. Da Kontingente in der Grundkonzeption nicht gehandelt werden, auch wenn eine Weitergabe im vorgestellten Modell nicht grundsätzlich verboten wird (Abschnitt 3.6.5), kommt der Aufteilung auf die Gebietskörperschaften eine zentrale Bedeutung zu.

Die Aufteilung muss sich an den raumordnerischen Leitbildern bzw. deren daraus abgeleiteten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung orientieren. Zudem sollte sie der räumlichen Nachfrage- und Bedarfsstruktur nach Entwicklungsflächen nicht vollkommen zuwiderlaufen und dadurch Ineffizienzen bewirken.

Entsprechend wichtig ist es, möglichst viel raumordnerische und raumstrukturelle Kompetenz in den Aufteilungsprozess zu integrieren. Auch aus diesem Grund erfolgt die Aufteilung der Kontingente nicht direkt vom Bund auf die Gemeinden, sondern über ein zwei- bzw. dreistufiges Verfahren.

Empfehlung: Zwei- bzw. dreistufige Aufteilung der Kontingente

Das vorstehend definierte **Gesamtvolumen** wird in Form von Kontingenten auf den Bund, die Länder sowie die Kommunen (Städte, Gemeinden und Kreise) **verteilt**.

Die **Verteilung** erfolgt in **zwei Schritten**:

- Schritt 1: Aufteilung **zwischen dem Bund und den Ländern**
- Schritt 2: Aufteilung **zwischen jedem Flächenland und seinen Kommunen** (Städte, Gemeinden und Kreise)

Bei der **landesinternen Aufteilung** (Schritt 2) können die Kontingente **entweder**

- direkt vom Land auf die Kommunen („**Kommunen-Modell**“) oder
- zunächst auf die Regionen und dann auf die Kommunen („**Regionen-Kommunen-Modell**“) verteilt werden.

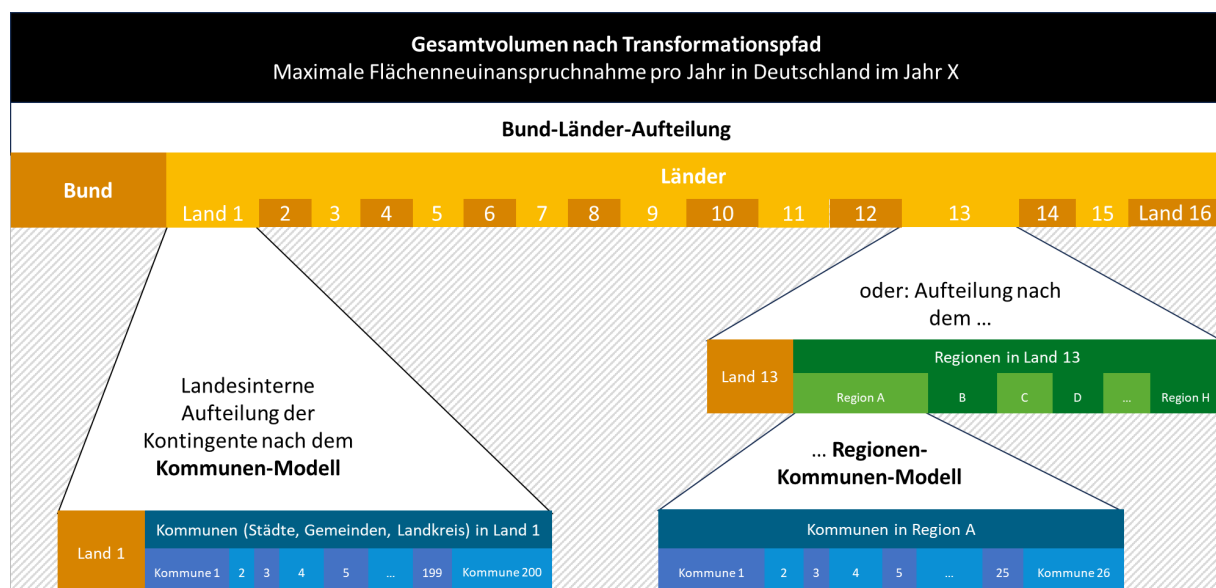
Abbildung 6: Aufteilungsschritte



Quelle: eigene Darstellung

Etwas detaillierter lassen sich die zwei- bzw. drei Aufteilungsschritte wie in Abbildung 7 aufgezeigt, darstellen. In jedem Schritt werden die Anteile jeder Gebietskörperschaft als Prozentwert („Aufteilungsschlüssel“) festgelegt, der dann über mehrere Jahre auf das jeweilige Gesamtvolumen angewendet werden kann. Mit den Aufteilungsschlüsseln beschäftigen sich die nachfolgenden Abschnitte 3.5.1 und 3.5.2 genauer.

Abbildung 7: Detaildarstellung der Aufteilungsschritte



Quelle: eigene Darstellung

Die unterschiedlichen administrativen Ebenen erhalten Kontingente für die folgenden Aufgaben. Die Listen sind nicht vollständig.

- ▶ Bund
 - Bundesverkehrswegeplanung
 - Bundeswehr
 - Bundesverwaltung, Bundesforschungseinrichtungen, ...
 - Bundesbedeutsame Großgewerbeflächen (LNG-Terminals, ...)
 - Erneuerbare Energien (nach Auslaufen der Freistellung von der Kontingentierung durch Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung gemäß § 2 EEG, vgl. Abschnitt 3.4.4)
 - ...
- ▶ Länder
 - Landesverkehrsplanung
 - Landesverwaltung inkl. Hochschulen etc.
 - Landesbedeutsame Großgewerbeflächen
 - Flexibilitätsreserve für Sonderbedarfe, um Härten zu begegnen („Flexibilitätskontingent“)
 - ...
- ▶ Kommunen
 - Kreise
 - Kreisstraßen
 - Kreisverwaltung und kreisliche Einrichtungen (Berufsschulen, ...)
 - ...
 - Städte und Gemeinden
 - Kommunale Bauleitplanung, u. a. für Wohnen, Mischflächen, Gewerbe, Flächen besonderer funktionaler Prägung, Verkehr, ...

Die Einbeziehung der überörtlichen Planungen in die Kontingentierung stellt eine wichtige Gleichbehandlung aller Ebenen dar. Auf diese Weise sind nicht nur die Gemeinden, sondern auch Bund, Länder, Regionen und Kreise gezwungen, für ihre jeweiligen Planungen möglichst flächensparsam vorzugehen.

Die Kommunen erhalten keine Kontingente für Vorhaben nach § 35 BauGB, da diese nicht kontingentpflichtig sind. Wenn sie Baurecht für Vorhaben anderer Träger (Bund, Länder, Kreise, andere Kommunen) schaffen, haben letztere die Kontingente vorzuweisen. Hierzu wird in Abschnitt 3.6.4 eine Übernahmeregelung definiert. Nach Erreichen der Klimaneutralität der Stromversorgung sind auch Flächenneuinanspruchnahmen durch die Erneuerbaren Energien kontingentpflichtig. Bei der Aufteilung der Kontingente könnte diese Aufgabe dem Bund zugeordnet werden.

3.5.1 Aufteilung des Gesamtvolumens zwischen Bund und Ländern

Wie Abbildung 7 zeigt, ist im ersten Aufteilungsschritt eine Aufteilung des Gesamtvolumens auf die sechzehn Länder und den Bund im Rahmen eines Verhandlungsprozesses erforderlich.

Empfehlung: Aufteilung des Gesamtvolumens zwischen Bund und Ländern

- ▶ Die **Aufteilung des Gesamtvolumens zwischen Bund und Ländern** erfolgt als **Verhandlungsprozess** im Rahmen des vorgeschalteten Governance-Prozesses und sollte möglichst zu **einem konsensualen Verhandlungsergebnis** führen (siehe Abschnitt 3.3).
- ▶ **Ausgangspunkt der Verhandlung** sollte ein einfacher, transparenter und politisch als gerecht empfundener Aufteilungsschlüssel sein. Vorgeschlagen wird ein **degressiver Bevölkerungsschlüssel**, bei dem die Zahl der Bevölkerung in jeder Gemeinde mit einem Flächenfaktor multipliziert wird, der für kleine Gemeinden wegen der im Mittel geringeren ortsüblichen Siedlungsdichte höher angesetzt wird als für größere Gemeinden (entsprechend dem Grundgedanken des UBA-Flächenrechners des Modellversuchs Flächenhandel). Das Kontingent jeden Landes ergäbe sich aus der Summe der gemeindlichen Einzelwerte. Dieser Schlüssel und die gemeindlichen Einzelwerte **legen nicht die spätere Aufteilung zwischen Bund und Ländern oder die Kontingente für die Kommunen fest**, deren Aufteilung in der Regelungskompetenz der Länder liegt. **Sie dienen lediglich als Rechengröße für einen Diskussionseinstieg in die Verhandlung zwischen Bund und Ländern.**
- ▶ **Im Rahmen der Verhandlung** zwischen den Ländern können **weitere Faktoren** einbezogen werden.
- ▶ Für den **Anteil des Bundes** ist eine Definition zu treffen, welche Projekte in seine Verantwortung fallen.
- ▶ Der **Transformationspfad und die Aufteilung des Gesamtkontingents** zwischen Bund und Ländern werden im Rahmen einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (siehe Abschnitt 3.2.3) rechtlich fixiert.

Für den Prozess der Verteilung der Kontingente werden eine Vielzahl von Verfahren mit sehr unterschiedlichen verteilungspolitischen Auswirkungen vorgeschlagen, die sich auf flächenbezogene Indikatoren wie die Katasterfläche, Siedlungsfläche, Siedlungsentwicklung, Bevölkerungs-, Siedlungsdichte und auf sozioökonomische Kriterien wie Bevölkerungszahlen, vergangene und zukünftige Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft sowie Erwerbstätigenzahl beziehen (Böhm et al. 2002; Henger et al. 2010; Köck et al. 2008; Ostertag et al. 2010; Penn-Bressel 2019; Walz und Toussaint 2009; Wiggering et al. 2009). Ergebnis des Vorhabens ist allerdings, dass der Aufteilungsschlüssel einer möglichst einfachen Aufteilungsformel folgen sollte. Ein einfacher pro-Kopf-Schlüssel würde jedoch städtisch geprägte Länder deutlich bevorzugen und die ländlich geprägten Länder entsprechend benachteiligen. Die Stadtstaaten würden ein sehr großes Flächenkontingent zugewiesen bekommen, das voraussichtlich mit den innerhalb der eigenen Gemarkungsgrenzen verfügbaren Flächen nicht genutzt werden könnte. Daher wird ein degressiver Schlüssel vorgeschlagen, der dem Grundgedanken des UBA-Flächenrechners⁵ bzw. des Modellversuchs Flächenhandel folgt. Die Aufteilung erfolgt in drei Größenklassen (Kommunen bis 50.000 Einwohner*innen, Städte von 50.000 bis 100.000 und Großstädte ab 100.000 Einwohner*innen), wodurch größere Kommunen zwar insgesamt mehr Kontingente, aber weniger Kontingente pro Einwohner*in erhalten, da in Großstädten der pro-Kopf-Bedarf an Entwicklungsflächen geringer ist und in kleinen Gemeinden die ortsübliche Siedlungsdichte im Mittel geringer ist als in größeren Kommunen. Hierdurch wird zudem vermieden, dass größere Städte (bzw. Stadtstaaten) im erheblichen Umfang Kontingente zugeteilt bekämen, die sie mangels verfügbarer Fläche ohnehin nicht für ihre Siedlungsentwicklung nutzen könnten (Henger et al. 2019, S. 37). Da eine Reduzierung der zugeteilten Fläche pro Einwohner*in erst ab einer Größe der Kom-

⁵ <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

mune von 50.000 Einwohner*innen erfolgt, würde auch eine Zunahme der Größe von Kommunen durch eine Gebietsreform im Regelfall zu keiner Veränderung des Gesamtkontingents führen.

Zu beachten ist, dass der degressive Bevölkerungsschlüssel und die gemeindlichen Einzelwerte nicht die spätere Aufteilung zwischen Bund und Ländern oder die Kontingente für die Kommunen festlegen, sondern lediglich als Rechengröße für einen Diskussionseinstieg in die Verhandlung zwischen Bund und Ländern dienen.

3.5.2 Aufteilung auf der Landesebene

Sofern ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert wird, ist eine Verankerung von Mengenzielen in den Landesplanungsgesetzen nicht zwingend erforderlich, sondern die Länder überführen das durch den Bund vorgegebene (bzw. in einem Bund-Länder-Prozess vereinbarte) Mengenziel in das System der Landesplanung mit dem Landesentwicklungsplan als Stellgröße (sowie ggf. den Regionalplänen als zweite Stellgröße) (Kümper 2021, S. 158).

Empfehlung: Aufteilung der Landeskontingente über die Landesentwicklungspläne

Die Länder sind in der **Ausgestaltung der Aufteilung auf der Landesebene weitgehend frei** (Umfang der Landeskontingente, Kriterien der Verteilung etc.). Die Verteilung wird über die **Landesentwicklungspläne** (z. B. im Rahmen einer Teilfortschreibung), durch ein Parlamentsgesetz **oder eine Rechtsverordnung** verankert.

Bei der Aufteilung von Kontingenten zwischen den Kommunen müssen allerdings **Flexibilisierungen, Abweichungsmöglichkeiten und Härtefallregelungen** eingeräumt werden (Regel-/Ausnahmesteuerung), um Härten abzufangen und Verhältnismäßigkeit zu wahren. So kann die Landesebene eine **Flexibilitätsreserve für Sonderbedarfe** erhalten, um Härten begegnen zu können („Flexibilitätskontingent“). In diese Reserve würden zudem durch die Kommunen generierte „Weiße Kontingente“ einfließen (Abschnitt 3.4.5). Es sind entweder sehr klare Berechnungsmethoden oder weitgehende Ausnahmemöglichkeiten (Ausnahmen und Härtefallklauseln) erforderlich. Als Regelungs-ort kämen das Landesplanungsrecht oder Landesausführungen zum BauGB in Betracht.

Die **Aufteilung innerhalb der Länder** sollte sich **nicht ausschließlich an einem (degressiven) Bevölkerungsschlüssel** (Henger et al. 2019, 37) orientieren, **sondern Gestaltungsspielräume** nutzen u. a. durch

- Orientierung an Bedarfsabschätzungen (nur sinnvoll für größere Einheiten, z. B. Regionen),
- Anknüpfungspunkte zu bestehenden Instrumenten und Festlegungen (Raumfunktionen, Zentrale Orte, bestehende Ziele und Grundsätze der Siedlungsentwicklung, Freiraumfaktoren) und
- Honorierung interkommunaler Kooperation.

Sofern die Länder quantitative Flächenverbrauchsziele mit Zielfunktion auf der Ebene der Raumordnungsplanung (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) festlegen, gelten diese als verbindlich und abschließend abgewogen und erfüllen die Voraussetzung des Zielbegriffs nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 ROG (Kümper 2021, S. 158). Sie lösen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus (Brinktrine 2017, S. 18).

Eine Festlegung in einer Rechtsverordnung, auf die der Landesentwicklungsplan Bezug nimmt, würde bei einer Anpassung der Aufteilung auf Landesebene keine Gesamt- oder Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplans erfordern, sondern nur eine Aktualisierung der Rechtsverordnung.

Empfehlung: Nutzung von zwei Optionen für die Aufteilung auf der Landesebene

Es bestehen **zwei Optionen für die Aufteilung auf der Landesebene** (abzüglich der Kontingente für Vorhaben des Landes):

- ▶ **„Regionen-Kommunen-Modell“:** Das Land teilt das Gesamtvolumen des Landes zunächst zwischen den einzelnen Raumordnungsregionen und sich selbst auf. Die Raumordnungsregionen übernehmen anschließend die Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden der jeweiligen Region. In diesem Modell kommt der Regionalplanung eine wichtige Rolle zu.
- ▶ **„Kommunen-Modell“:** Das Land teilt das Gesamtvolumen des Landes direkt auf die Gemeinden des Landes und sich selbst auf.

Es wird empfohlen, dass

- ▶ **die Flächenländer (ohne Saarland und die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg) das „Regionen-Kommunen-Modell“ nutzen.** Die Träger der Regionalplanung kennen in der Regel die spezifischen Bedarfe der Kommunen besser als die Landesebene, können etwaige Vorbehalte gegenüber einer Kontingentierung aufgreifen und in einen regionalen Kontext stellen sowie regionale Leitbilder der Raumentwicklung berücksichtigen,
- ▶ **das Saarland das „Kommunen-Modell“ nutzt,** da der Landesentwicklungsplan die Voraussetzungen eines Regionalplans erfüllt,
- ▶ **die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg das „Kommunen-Modell“ nutzt,** da die Steuerung der Siedlungsentwicklung vorwiegend auf Landesebene erfolgt,
- ▶ **die Stadtstaaten Sondermodelle nutzen,** in denen die Verteilung auf Ebene der Flächennutzungsplanung erfolgt.

Die Wahl des Modells und dessen konkrete Ausgestaltung, Organisation und weitere Aufteilung der Kontingente ist jeweils den Ländern überlassen.

3.5.2.1 Modell 1 – Landesinterne Verteilung unter Einbindung der Regionalplanung („Regionen-Kommunen-Modell“)

Beim Regionen-Kommunen-Modell wird das landesweite Kontingent zunächst auf die Regionen und von dort auf die Kommunen verteilt.

Empfehlung: Modell 1 – „Regionen-Kommunen-Modell“

In einem „Regionen-Kommunen-Modell“ sind zwei Aufteilungsschritte erforderlich:

1. Aufteilung auf die Planungsregionen eines Landes:

- ▶ Die Aufteilung auf die Planungsregionen sollte sich **nicht ausschließlich an einem (degressiven) Bevölkerungsschlüssel** (Henger et al. 2019, 37) orientieren, sondern es geht dabei vor allem um eine **planerisch-politische Aufteilung** zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen, zwischen Wachstums- und Schrumpfsregionen sowie zwischen Regionen mit spezifischen regionalen Aufgaben und Herausforderungen (z. B. Strukturwandel). Hierbei sollte darauf geachtet werden, nicht mehr bestehende Verhältnisse wie z. B. bisherige Flächenbedarfe in die Zukunft fortzuschreiben und zu zementieren. Grundlage können u. a. Wohnraum- oder Gewerbeflächenbedarfsabschätzungen sein.
- ▶ Es ist zu klären, welchen Anteil der **Kontingente das Land** in Abhängigkeit von den im Zuge der Aufteilung zugewiesenen Aufgaben (z. B. Landesstraßen, Landesverwaltung, ggf. bedeutsame Großgewerbstandorte o. ä.) sowie als Flexibilitätsreserve für Sonderbedarfe, um Härten zu begegnen, erhält („Flexibilitätskontingent“).

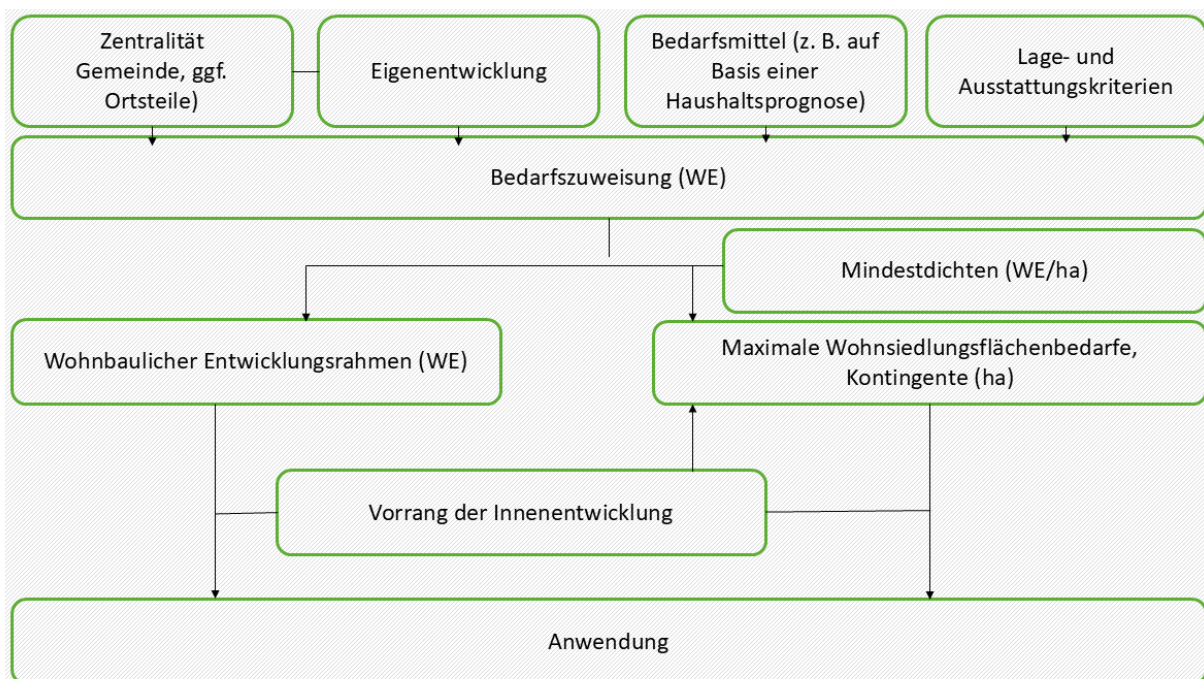
2. Aufteilung auf die Gemeinden einer Region:

- Für die regionsinterne Aufteilung sollten die Länder den Regionen Vorgaben machen, indem sie z. B. festlegen, dass sich die **Verteilung nicht ausschließlich an einem (degressiven) Bevölkerungsschlüssel** (Henger et al. 2019, 37), sondern möglichst weitgehend **an den bestehenden raumordnerischen Leitbildern der Landes- und Regionalplanung** inkl. Freiraumfaktoren (z. B. gemeindespezifische Restriktionen durch Wald/Naturschutz etc.) orientieren soll. Eine Berücksichtigung vorhandener Potenziale ist auch im Innenbereich oder in bestehenden Bebauungsplänen denkbar.
- Die Länder können auch Vorgaben machen, ob in den Regionen ein **kooperativer Prozess** unter Einbezug der Kommunen zur Festlegung des Aufteilungsschlüssels bzw. der kommunalen Kontingente durchgeführt werden soll.
- **Regionen** können ein eigenes „**Flexibilitätskontingent**“ zurückhalten, das **für regional bedeutsame Entwicklungen** vorgesehen ist, insbesondere für größere gewerbliche Entwicklungen.
- Die Aufteilung wird im **Regionalplan oder einer Teilfortschreibung zur Siedlungsentwicklung** oder einem verbindlichen Konzept verankert.

Abschnitt 3.5.2.3 enthält eine Beispielrechnung für eine regionale oder landesweite Kontingentaufteilung auf die Kommunen unter Berücksichtigung von raumstrukturellen und raumordnerischen Kriterien.

In vielen Planungsregionen gibt es bereits regionale Leitvorstellungen der Siedlungsentwicklung inkl. quantitativen Festlegungen zur wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung in den einzelnen Gemeinden (siehe Abbildung 8 für beispielhaft im Wohnbereich verwendete Instrumente und Kriterien). Diese konzeptionelle und formale Vorarbeit der Regionalplanung macht sich das „Regionen-Kommunen-Modell“ zunutze.

Abbildung 8: Regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung



Quelle: eigene Darstellung

Zudem nutzt das Modell aus, dass die Träger der Regionalplanung häufig einen regionalen Aushandlungsprozess besser und individueller als das Land steuern können. Sie sind besser in der Lage, ggf. vorhandene Vorbehalte der kommunalen Ebene gegenüber einer Kontingentierung aufzugreifen und in einen regionalen Kontext zu stellen.

Die Umsetzung eines „Regionen-Kommunen-Modells“ wird es Ländern mit einer bereits heute relativ regelungsintensiven Regionalplanung erleichtern, die Kontingentierung in die bestehende Grundstruktur der Regionalplanung zu integrieren.

Regionen mit einer eher schwachen regionalplanerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung werden vermutlich eher regionale Aushandlungsprozesse unter Einbezug aller Kommunen initiieren. Dies ermöglicht eine integrierte und strategische Befassung mit der kommunalen und regionalen Flächenentwicklung. Zusätzlich ergeben sich Anknüpfungspunkte zu weiteren bestehenden Instrumenten, wie der in einigen Regionalplänen integrierten Honorierung interkommunaler Kooperation. Entsprechende Mechanismen können über Ausnahmeregelungen mehr Flexibilität in der Umsetzung ermöglichen. Flankiert werden könnten Ausnahmeregelungen durch ein eigenes regionales „Flexibilitätskontingent“ für regional bedeutsame Vorhaben.

Die Aufteilung wird im **Regionalplan oder einer Teilfortschreibung zur Siedlungsentwicklung** verankert. Ebenso ist eine Verankerung in einem verbindlichen Konzept möglich, auf das der Regionalplan mit Zielcharakter Bezug nimmt. Dies würde eine schnellere Anpassung/Aktualisierung ohne Teilfortschreibung des Regionalplans ermöglichen.

3.5.2.2 Modell 2 – Landesinterne Verteilung direkt an die Kommunen („Kommunen-Modell“)

Beim „Kommunen-Modell“ wird das landesweite Kontingent direkt vom Land auf die Kommunen verteilt.

Empfehlung: Modell 2 – „Kommunen-Modell“

Im „Kommunen-Modell“ erfolgt eine **direkte Verteilung der Kontingente von den Ländern auf die Kommunen** und sind daher alle im vorstehenden Abschnitt zum „Regionen-Kommunen-Modell“ zusammengetragenen Anforderungen an die Aufteilung durch die Länder selbst zu bewältigen:

- Festlegung von **Verteilungskriterien**, die sich **nicht ausschließlich an einem (degressiven) Bevölkerungsschlüssel** (Henger et al. 2019, 37) orientieren, sondern **landesplanerische und regionalplanerische Ziele und Grundsätze**, Festlegung von landesweit bzw. regional bedeutsamen Vorhaben (z. B. Gewerbestandorte), Freiraumfaktoren (z. B. gemeindespezifische Restriktionen durch Wald/Naturschutz etc.) und ein eigenes **Landesbudget inkl. „Flexibilitätsreserve“** berücksichtigen sollten
- ggf. Etablierung von Ausgleichsmechanismen

Die Aufteilung wird im Landesentwicklungsplan (oder durch ein Parlamentsgesetz oder eine Rechtsverordnung) verankert.

Die Vorteile eines „Kommunen-Modells“ liegen vor allem in einer landeseinheitlichen Methodik und einer ggf. schnelleren Umsetzung, z. B. über eine Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplans. Nachteilig ist die geringere Berücksichtigung regionaler und regionsinterner Besonderheiten. Auch wenn die regionale Ebene beim „Kommunen-Modell“ übersprungen wird, muss das Land dafür Sorge tragen, dass seine Zuteilung nicht im Widerspruch zu regionalplanerischen Aussagen zur Siedlungsentwicklung in den einzelnen Planungsräumen steht.

3.5.2.3 Beispielrechnung für eine regionale oder landesweite Kontingentaufteilung auf die Kommunen

Die Länder und Regionen sind in der Ausgestaltung der internen Aufteilung der Kontingente frei. Es wird jedoch empfohlen, sich an raumstrukturellen und raumordnerischen Kriterien zu orientieren. Eine Beispielrechnung in Abbildung 9 zeigt, wie dies möglich ist, anhand der Aufteilung einer Gesamtmenge an Flächenkontingenten von 50ha (davon 35 Hektar (70 Prozent) für Wohnungsbau- und 15 Hektar (30 Prozent) für Gewerbeflächen) auf sieben Kommunen. Diese Berechnung sowie die enthaltenen Faktoren können regional angepasst werden. Zudem wären z. B. Aufschläge oder Abzüge in einzelnen Kommunen denkbar, um vorhandene Innenentwicklungspotenziale oder Restpotenziale in bestehenden Bebauungsplänen zu berücksichtigen.

Abbildung 9: Beispielrechnung für eine regionale oder landesweite Kontingentaufteilung auf die Kommunen

	Wohnen							Gewerbe						Zuteilung insgesamt
	Einw.	Raumordnerische Funktion „Wohnen“	Mindestdichte WE / ha	Zwischenrechnung		Zuteilung Wohnen	SvPfl. Beschäftigte AO	Raumordnerische Funktion „Gewerbe“	Zwischenrechnung		Zuteilung Gewerbe			
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = [1]x[3]/[4]	[6] = [5] / Σ [5]	[7] = [6] * [W]	[8]	[9]	[10]	[11] = [8]x[10]	[12] = [10]/Σ[10]	[13] = [12] * [G]	[14] = [7] + [13]
Stadt A	21.800	Schwerpunkt	2	25	2.616	14,4%	5,0 ha	11.040	Schwerpunkt	2	22.080	17,2%	2,6 ha	7,5 ha
Stadt B	17.100	Schwerpunkt	2	25	2.052	11,3%	3,9 ha	8.770	kein Schwerp.	1	8.770	6,8%	1,0 ha	4,9 ha
Gemeinde C	6.200	Eigenentwicklung	1	20	310	1,7%	0,9 ha	2.460	kein Schwerp.	1	2.460	1,9%	0,3 ha	1,2 ha
Stadt D	73.800	Schwerpunkt	2	30	7.380	40,6%	14,0 ha	26.530	Schwerpunkt	2	53.060	41,4%	6,2 ha	20,2 ha
Gemeinde E	2.800	Eigenentwicklung	1	20	140	0,8%	0,4 ha	1.180	kein Schwerp.	1	1.180	0,9%	0,1 ha	0,5 ha
Gemeinde F	3.700	Eigenentwicklung	1	20	185	1,0%	0,5 ha	1.780	Schwerpunkt	2	3.560	2,8%	0,4 ha	0,9 ha
Stadt G	45.600	Schwerpunkt	2	25	5.472	30,1%	10,4 ha	18.480	Schwerpunkt	2	36.960	28,9%	4,3 ha	14,7 ha
Summe					18.155		35 ha				128.070		15 ha	50 ha

Quelle: eigene Darstellung

Hinweise zu den einzelnen Spalten der vorstehenden Berechnungstabelle:

1. Einwohnerzahl aus amtlicher Statistik
2. Raumordnerische Funktionszuweisung für die Aufgabe „Wohnen“: Ist die betreffende Stadt oder Gemeinde ein raumordnerischer Schwerpunkt der zukünftigen Wohnungsbauentwicklung?
3. Gewichtung der raumordnerischen Funktion aus Spalte 2 durch einen Faktor. Für die Berechnung ist nur der relative Unterschied zwischen den Gemeinden relevant. Im Berechnungsbeispiel wird einer Gemeinde mit einem raumordnerischen Schwerpunkt „Wohnen“ die doppelte Menge Kontingente für Wohnen zugeordnet als einer identischen Gemeinde ohne diesen Schwerpunkt.
4. Berücksichtigung unterschiedlicher ortstypischer Bebauungsdichten unter der Perspektive einer angestrebten oder vorgegebenen Mindestdichte.
5. Zwischenrechnung: Einwohnerzahl (Spalte 1) mal Faktor Raumordnung Wohnen (Spalte 3) geteilt durch Mindestdichte (Spalte 4). Spalte 5 wird unten aufsummiert.
6. Zwischenrechnung: Anteil am gesamten Kontingent Wohnen = Gemeindespezifischer Wert aus Spalte 5 geteilt durch Summe über Spalte 5

7. Zuteilung Wohnen = einleitend festgelegter Gesamtanteil Wohnen am Gesamtvolumen (im Beispiel: 35 Hektar) mal gemeindespezifischer Anteil aus Spalte 6
8. Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Arbeitsort aus amtlicher Statistik
9. Raumordnerische Funktionszuweisung für die Aufgabe „Gewerbe“: Ist die betreffende Stadt oder Gemeinde ein raumordnerischer Schwerpunkt der zukünftigen Gewerbeentwicklung?
10. Gewichtung der raumordnerischen Funktion aus Spalte 9 durch einen Faktor. Für die Berechnung ist nur der relative Unterschied zwischen den Gemeinden relevant. Im Berechnungsbeispiel wird einer Gemeinde mit einem raumordnerischen Schwerpunkt „Gewerbe“ die doppelte Menge Kontingente für Gewerbe zugeordnet als einer identischen Gemeinde ohne diesen Schwerpunkt.
11. Zwischenrechnung: Beschäftigte (Spalte 8) mal Faktor Raumordnung Gewerbe (Spalte 10). Spalte 11 wird unten aufsummiert. Mögliche Variation: Auch für den Gewerbebereich könnte ein Dichtefaktor integriert werden, der die unterschiedliche Branchenstruktur (Büro vs. Fabrik vs. Logistik) berücksichtigt.
12. Zwischenrechnung: Anteil am gesamten Kontingent Gewerbe = Gemeindespezifischer Wert aus Spalte 11 geteilt durch Summe über Spalte 11
13. Zuteilung Gewerbe = einleitend festgelegter Gesamtanteil Gewerbe am Gesamtvolumen (im Beispiel: 15 Hektar) mal gemeindespezifischer Anteil aus Spalte 12
14. Gesamtzuteilung: Zuteilung Wohnen (Spalte 7) plus Zuteilung Gewerbe (Spalte 13).

In der vorstehenden Berechnung dienen die Spalten 7 (Zuteilung Wohnen) und 13 (Zuteilung Gewerbe) nur als Zwischenergebnis. Es erfolgt keine explizite Zuteilung für Wohnen bzw. Gewerbe, sondern nur eine Zuteilung der Gesamtsumme (Spalte 14).

3.6 Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren

3.6.1 Zeitbezug der Kontingente

Jeder Gebietskörperschaft wird ihr Kontingent jährlich zugeteilt. Deren Menge errechnet sich aus dem bundesweiten Gesamtvolumen und den Aufteilungsschlüsseln der beiden Aufteilungsschritte (Abschnitte 3.4 und 3.5).

Empfehlung: Kontingente verfallen nicht und können angespart werden

Kontingente verfallen nicht. Nicht genutzte Kontingente bleiben somit für die Folgejahre ohne Abzug erhalten („Ansparen“).

Ein Verfallsdatum für Kontingente wird insbesondere aus zwei Gründen nicht empfohlen:

- Da für Kontingente kein Handelssystem besteht, kann ein Verfallsdatum eine „Torschlusspanik“ mit planerisch unsinnigen Flächenausweisungen auslösen.
- Ausgegebene Kontingente werden in der praktischen Anwendung voraussichtlich sehr oft geteilt, reserviert, teilweise verwendet, teilweise wieder freigegeben, partiell weitergegeben, angespart, vorzeitig genutzt etc. Es ist nahezu unmöglich, dabei einen Überblick zu behalten, wie „alt“ die einzelnen Kontingentanteile sind. Eine entsprechende Datenbankstruktur (Abschnitt 3.7.4) wäre sehr komplex.

Da viele kleine Gemeinden pro Jahr nur wenige Kontingente erhalten würden, wird für kleinere Kommunen die Einführung einer Möglichkeit zur Vorabinanspruchnahme empfohlen.

Empfehlung: Möglichkeit zur Vorabinanspruchnahme von Kontingenten durch kleine Kommunen

Gemeinden wird die **Möglichkeit** eröffnet, in einem gewissen Rahmen **zukünftige Kontingente für aktuelle Projekte zu nutzen**, z. B. um aktuelle Ansiedlungsoptionen zu nutzen und für diese nicht erst jahrelang ansparen zu müssen.

Der **Maximalumfang der Vorabinanspruchnahme** beträgt

- ▶ für Gemeinden bis 1.000 EW: Kontingenzuteilung der kommenden 5 Jahre
- ▶ für Gemeinden bis 5.000 EW: Kontingenzuteilung der kommenden 3 Jahre
- ▶ für Gemeinden bis 20.000 EW: Kontingenzuteilung der kommenden 2 Jahre
- ▶ für Gemeinden bis 50.000 EW: Kontingenzuteilung des kommenden Jahres
- ▶ für Gemeinden bis 100.000 EW: halbe Kontingenzuteilung des kommenden Jahres

Die vorstehenden zeitlichen Regelungen, d. h.

- ▶ die jährliche Zuteilung,
- ▶ das Ansparen sowie
- ▶ die Vorabinanspruchnahme (in den beschriebenen Grenzen)

werden durch „Kontingentierungsstellen“ mit Hilfe einer Datenbank transparent administriert. Auf die „Kontingentierungsstellen“ sowie das Monitoring wird im nachstehenden Abschnitt 3.7 noch genauer eingegangen.

3.6.2 Kontingentpflicht

3.6.2.1 Definition einer Kontingentpflicht

Empfehlung: Definition einer Kontingentpflicht

Eine Kontingentpflicht besteht, wenn durch ein Vorhaben **neue Baurechte im Außenbereich** (inkl. Außenbereich im Innenbereich > 5.000 qm (siehe unten)) geschaffen werden. Baurechte werden durch folgende Planungen geschaffen:

- ▶ **Kommunale Bauleitplanung:** Bebauungsplan nach § 8 BauGB, Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB, vereinfachte Bebauungspläne nach § 13 BauGB (inkl. § 13a und § 13b BauGB), Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 sowie § 35 BauGB
- ▶ **Planfeststellungs- und sonstige fachplanerischen Genehmigungsverfahren** (z. B. Bundesautobahnen, übergeordnete Schienenwege, bestimmte technische Infrastrukturanlagen)

Die Kontingentpflicht wird durch die verbindliche planungsrechtliche Vorbereitung einer Fläche im Außenbereich ausgelöst, nicht durch die physische Umgestaltung der Fläche oder einen Nachweis von geschaffener Siedlungs- und Verkehrsfläche im Liegenschaftskataster und damit in der amtlichen Flächenstatistik.

Keine Kontingentpflicht besteht für

- ▶ **privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB** (u. a. Biogasanlagen, Windkraftanlagen, PV entlang Autobahn und Schiene).
- ▶ die Flächenneuanspruchnahme durch den **Ausbau Erneuerbarer Energien** bis zum Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung gemäß § 2 EEG. Nach deren Erreichung besteht für weitere Flächenneuanspruchnahmen durch Erneuerbare Energien keine

Kontingentpflicht, sofern sie Teil einer Mehrfachnutzung gemäß eines entsprechenden Katalogs sind.

► **Planungen im Innenbereich** nach § 34 BauGB.

Kontingentpflicht meint, dass für die Umsetzung eines Vorhabens eine bestimmte Menge an Kontingenten zu verwenden ist, weil das Vorhaben eine Flächenneuinanspruchnahme auslöst. Eine Kontingentpflicht besteht somit nur, wenn das Vorhaben ganz oder teilweise im Außenbereich liegt. Planungen im Innenbereich bleiben von der Kontingentpflicht unberührt.

Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB (beschleunigte Bebauungsplanverfahren) „finden i. d. R. bei Maßnahmen Anwendung, die sich zwar in einem Gebiet nach § 34 BauGB befinden, die aufgrund ihrer Projektdimension aber eines Bebauungsplanverfahrens bedürfen. Da der § 13a BauGB unter bestimmten Umständen auch bei Außenbereichsflächen im Innenbereich und bei kleineren Arrondierungen am Siedlungsrand angewandt werden kann, kann eine Kontingentpflicht nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, wird aber in der Praxis nur in Ausnahmefällen eine Rolle spielen“ (Schmidt 2014, S. 6). Sogenannte „Entwicklungssatzungen“ nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 schaffen „Baurecht im Außenbereich. Typischer Fall ist eine Baulücke innerhalb einer Splittersiedlung. Der rechtliche Rahmen ist eng umrissen und der mengenmäßige Umfang eher gering. Das Plangebiet liegt i. d. R. außerhalb des Innenentwicklungsbereichs“. Auch sogenannte „Ergänzungssatzungen“ nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 schaffen „Baurecht auf Außenbereichsflächen, die in engem Zusammenhang mit dem Innenbereich stehen. In kleineren Gemeinden können auf diese Weise Baugebiete von nicht unerheblichem Ausmaß entstehen. Das Plangebiet liegt i. d. R. außerhalb des Innenentwicklungsbereichs“ (Schmidt 2014, S. 6). Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB sowie Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 unterliegen daher einer Kontingentpflicht. Klarstellungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB, die lediglich deklaratorischen Charakter haben und keine neuen Bauflächen im Außenbereich begründen können, sind hingegen nicht einbezogen.

Die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung etc.) ist nicht von der Kontingentpflicht betroffen, da durch sie kein Baurecht geschaffen wird und Kommunen eine ausreichende Manövriermasse an Flächenoptionen zugestanden werden muss, um alternative Entwicklungsoptionen im Geltungszeitraum des FNP realisieren zu können und ausreichend Verhandlungsspielraum in den Verhandlungen mit Flächeneigentümerinnen und Flächeneigentümern zu haben.

Zur Minimierung des Verwaltungsaufwands wird für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB vorgeschlagen, auf eine Kontingentpflicht zu verzichten und die Flächeninanspruchnahme dieser Vorhaben durch eine pauschale Reduzierung des Gesamtvolumens der ausgegebenen Kontingente zu berücksichtigen.

Das Vorgehen, eine Kontingentpflicht durch eine rechtsverbindliche Baurechtschaffung im Außenbereich auszulösen, und zwar unabhängig von der physischen Umgestaltung der Fläche oder einem Nachweis von geschaffener SuV-Fläche im Liegenschaftskataster bzw. in der amtlichen Flächenstatistik, kann zu Unterschieden zwischen den verbrauchten Kontingenten und der amtlichen Flächenstatistik führen. Es vermeidet aber die Notwendigkeit eines laufend aktuellen Flächenverbrauchskatasters und führt zu Planungssicherheit für die Planungsträger hinsichtlich der benötigten Kontingente.

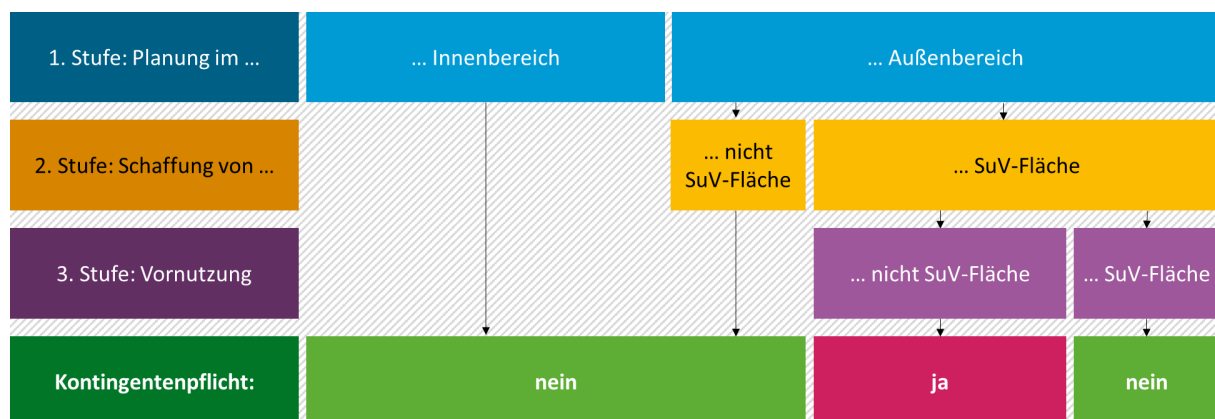
3.6.2.2 Verfahren zur Ermittlung der Kontingentpflicht

Empfehlung: Verfahren zur Ermittlung der Kontingentpflicht

Zur **Berechnung der Kontingentpflicht** eignet sich die im Planspiel Flächenhandel entwickelte und erprobte Methodik **mit einem dreistufigen Verfahren** (Schmidt 2014; Henger et al. 2019) (siehe Abbildung 10) mit einer Anpassung bei der 3. Stufe (siehe unten):

- ▶ 1. Stufe: Prüfung, ob eine **Planung im Innen- oder Außenbereich** liegt, wobei der Innenbereich nach den Maßgaben des § 34 BauGB im Kern „die im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ umfasst.
- ▶ 2. Stufe: Prüfung, ob es sich bei der Planung um die **Schaffung von Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)** handelt, da sich die Kontingentpflicht nur auf planungsrechtliche Festsetzungen bezieht, die eine Nutzung der Flächen als SuV-Fläche nach sich ziehen.
- ▶ 3. Stufe: Prüfung der **Vornutzung**: Ist die tatsächliche Nutzung der Fläche zum Zeitpunkt der Planung **als SuV-Fläche einzustufen**, ist die Neuplanung nicht kontingentpflichtig.

Abbildung 10: Verfahren zur Prüfung der Kontingentpflicht



Quelle: eigene Darstellung nach Schmidt 2024, S. 24

Im „Planspiel Flächenhandel“ wurden mit der hier (weitgehend) übernommenen Methodik zur Ermittlung der Zertifikatpflicht gute Erfahrungen gesammelt (Henger et al. 2019). Für die Ermittlung der Kontingentpflicht erfolgt in der dritten Stufe eine Abweichung von der Methodik nach Schmidt (2014) und Henger et al. (2019).

- ▶ Eine Neuplanung im Außenbereich, die SuV-Fläche schafft, ist nicht kontingentpflichtig, sofern bereits ihre Vornutzung SuV-Fläche ist, und zwar unabhängig von einer Veränderung ihres städtebaulichen Gewichts.
- ▶ Die Methodik nach Schmidt (2014) und Henger et al. (2019) sieht hingegen vor, dass eine solche Fläche bei einer erheblichen Zunahme des städtebaulichen Gewichts durch die Neuplanung zu 50 Prozent kontingentpflichtig ist. Dies wird nicht übernommen.
- ▶ Begründung: Eine Erhöhung der städtebaulichen Dichte bestehender SuV-Flächen ist im Sinne des Flächensparens und soll nicht durch eine Kontingentpflicht „bestraft“ werden.

Die in das Vorhaben einbezogenen Planungsexpert*innen bezeichneten das oben dargestellte Vorgehen als nachvollziehbar und übertragbar. Mit einer vergleichbaren Methodik werden im Regionalplan Mittelhessen „Vorranggebiete Siedlung Bestand“ definiert (Regierungspräsidium

Gießen 2011, S. 46), die Flächen im Innenentwicklungsbereich von Flächen im Außenbereich bzw. dem Freiraum abgrenzen. Auch hier bestehen gute Erfahrungen.

Empfehlung: Verfahren zur Ermittlung der Kontingentpflicht Stufe 1 – Abgrenzung von Innen- und Außenbereich

Eine Kontingentpflicht fällt nur bei Planungen im Außenbereich an. Es wird daher bei der **Ermittlung der Kontingentpflicht projektbezogen geprüft, welche Anteile** des überplanten Bereichs **zum Innen- und zum Außenbereich zählen** (Stufe 1).

Der **Innenbereich** umfasst **nach den Maßgaben des § 34 BauGB** im Kern „die im Zusammenhang bebauten Ortsteile“, auf denen bereits Baurecht besteht.

Zudem werden dem Innenbereich bestimmte Flächen zugeordnet, die von „im Zusammenhang bebauten Ortsteilen“ umschlossen sind. Hierbei handelt es sich um

- Flächen, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche einzustufen oder rechtskräftig festgesetzt sind und komplett von einem „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ umschlossen werden, sowie
- Flächen, die nicht als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt werden, sofern sie komplett von einem „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ umschlossen werden und unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle von 5.000 qm⁶ verbleiben.

Optional kann eine Klarstellung des Innenbereichs durch Kommunen erfolgen, indem sie eine städtebauliche Satzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB (Innenbereichssatzungen) aufstellen.

Wenn keine Innenbereichssatzung vorliegt, **entscheidet im Zweifelsfall die „Kontingentierungsstelle“ auf Basis der bestehenden rechtlichen Regelungen** entsprechend § 34 BauGB über die Zuordnung eines Plangebiets zum Innen- bzw. Außenbereich.

Für die Abgrenzung von Innen- und Außenbereich enthält das BauGB ausreichende Regelungen, sodass insoweit kein weiterer Regelungsbedarf besteht.

Empfehlung: Verfahren zur Ermittlung der Kontingentpflicht Stufe 2 und 3 – Definition von SuV-Fläche

Eine **Kontingentpflicht** entsteht **nur, wenn durch eine Planung Siedlungs- und Verkehrsfläche entsteht** (Stufe 2).

Als Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) gelten sämtliche **Nutzungen, die für die Berechnung des Nachhaltigkeitsindikators „Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)“** entsprechend des Nutzungsartenkatalogs der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV), Stand 2016, **herangezogen werden**:

- Fläche für Siedlung (10.000) ohne Bergbaubetrieb (14.000) und ohne Tagebau, Grube, Steinbruch (15.000)

⁶ Mit einem Schwellenwert von 5.000 qm soll die Beurteilung der Flächensituation vereinfacht werden, indem Flächen, die, gemessen an ihrem Umfeld, keinen ausgeprägten eigenen Charakter als SuV bzw. Nicht-SuV entwickeln, ausgeblendet werden. Ab einer Größenordnung von 5.000 qm ist davon auszugehen, dass ein solcher ausgeprägter Nutzungs-Charakter vorliegt, und nicht mehr von den umgebenden Nutzungen dominiert wird, sondern eigenständig zu Tage tritt (Schmidt 2014, S. 16).

In Ausnahmefällen können auch landwirtschaftlich o. ä. genutzte Nicht-SuV, die größer als 5.000 qm sind, als Bestandteil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils beurteilt werden (z. B. als Baulücke), sofern sie von ihrer baulichen Umgebung unzweifelhaft mitgeprägt werden (Schmidt 2014, S. 15). Für die Bemessung der Größe einer Fläche ist deren Zusammenhang ausschlaggebend und nicht die einzelne Nutzung. Als „zusammenhängend“ gelten Flächen, sofern sie nach der Verkehrsauffassung als „im Wesentlichen zusammenhängend“ gelten können. Dies ist i. d. R. der Fall, wenn die Zusammengehörigkeit im Gelände optisch wahrnehmbar ist und keine Trennung durch größere städtebauliche Barrieren vorliegt (Schmidt 2014, S. 20).

► Verkehr (20.000)

Im Rahmen eines Planungsverfahrens werden für die Flächen im Geltungsbereich der Planung Festsetzungen zur Art der Nutzung getroffen. Nur **wenn eine Festsetzung die Zulässigkeit von Siedlungs- und Verkehrsflächen bestimmt, entsteht eine Kontingentpflicht.**

Eine im Rahmen des „Planspiel Flächenhandel“ erarbeitete Auflistung aller wesentlichen im BauGB bzw. der BauNVO vorgesehenen flächenbezogenen Festsetzungen entsprechend der Planzeichenverordnung definiert, ob diese im Rahmen einer Kontingentierung regelhaft als SuV- oder Nicht-SuV-Fläche einzustufen sind (siehe Schmidt 2014, S. 10-12)

Von dieser Regelhaftigkeit abweichende Einzelfälle sind im Berechnungsverfahren gesondert zu begründen.

Um das Kontingentierungssystem nicht zu überfrachten, soll innerhalb der Kategorien „SuV“ bzw. „Nicht-SuV“ qualitativ nicht weiter unterschieden werden. Es kommt für die Beurteilung allein auf die Hauptnutzung einer Fläche an. Weitere mögliche Kriterien für eine tiefergehende Beurteilung der Flächenqualität, wie z. B. Art und Maß der baulichen Nutzung, Versiegelungsgrad oder Freiraumqualität etc., bleiben unberücksichtigt. Bei rechtskräftig überplanten Flächen gilt, unabhängig von der tatsächlich vorzufindenden Nutzung, immer die rechtskräftige Festsetzung als ausschlaggebend für die Einstufung als SuV oder Nicht-SuV, da hier davon ausgegangen wird, dass eine gültige kommunale Planung auch umgesetzt wird (Schmidt 2014, S. 8).

Tabelle 5 stellt die für die Berechnung des Nachhaltigkeitsindikators als Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) geltenden Nutzungen entsprechend des Nutzungsartenkatalogs der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) mit Stand 2016 dar.

Tabelle 5: Grunddatenbestand des AdV-Nutzungsartenkatalogs in der Flächenerhebung ab 2016

Nutzungsartenbereich 10 000er-Schlüssel	Nutzungsartengruppe 1 000er-Schlüssel	Nutzungsart 100er-Schlüssel
10 000	Siedlung	
	11 000	Wohnbaufläche
	12 000	Industrie- und Gewerbefläche
	13 000	Halde
	(14 000)	(Bergbaubetrieb)
	(15 000)	(Tagebau, Grube, Steinbruch)
	16 000	Fläche gemischter Nutzung
	17 000	Fläche besonderer funktionaler Prägung
	18 000	Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche
	19 000	Friedhof
20 000	Verkehr	
	21 000	Straßenverkehr
	22 000	Weg
	23 000	Platz
	24 000	Bahnverkehr
	15 000	Flugverkehr
	26 000	Schiffsverkehr

Quelle: eigene Darstellung nach Georg 2016, S. 773

Im Rahmen eines Planungsverfahrens werden für die Flächen im Geltungsbereich der Planung Festsetzungen zur Art der Nutzung getroffen. Nur wenn eine Festsetzung die Zulässigkeit von Siedlungs- und Verkehrsflächen bestimmt, ist die Voraussetzung gegeben, dass eine Zertifikatpflicht entstehen kann.

Tabelle 6 stellt beispielhaft Bebauungsplan-Festsetzungen entsprechend der Planzeichenverordnung (PlanzVO) und ihre regelhafte Einstufung nach Schmidt (2014, S.10-13) (Ausschnitt) dar. Die Darstellung entspricht dem bis 2016 gültigen Nutzungsartenkatalog. Diese wäre entsprechend an den AdV-Nutzungsartenkatalog in der Flächenerhebung ab 2016 anzupassen. Weitere Anmerkungen zu den einzelnen Nutzungen sowie Beispiele für ausgewählte Nutzungen und ihre regelhafte Einstufung finden sich in Schmidt (2014, S. 10-14)

Tabelle 6: Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung (Ausschnitt)

Bebauungsplan-Festsetzung	Typische Nutzungsarten gemäß Nutzungsartenverzeichnis (Beispiele)	Regelhafte Einstufung
1.1.1 Kleinsiedlungsgebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130)	Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)
1.1.2 Reine Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130)	SuV
1.1.2 Reine Wohngebiete	Gebäude und Freifläche Wohnen (130)	SuV
1.1.3 Allgemeine Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130) u. a.	SuV
1.1.4 Besondere Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130) u. a.	SuV
1.2.1 Dorfgebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130); Gebäude und Freifl. Mischnutzung mit Wohnen (210); Gebäude- und Freifläche Land- und Forstwirtschaft (270); Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie (170) u. a.	SuV
1.2.2 Mischgebiete	Gebäude- und Freifl. Mischnutzung mit Wohnen (210)	SuV
1.2.3 Kerngebiete	Gebäude- und Freifl. Handel und Dienstleistungen (140) u. a	SuV
1.3.1 Gewerbegebiete	Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie (170)	SuV
...	...	...

Quelle: Schmidt 2014, S. 10

3.6.2.3 Vorhaben der Erneuerbaren Energien

Wie in Abschnitt 3.4.4 beschrieben, wird im Rahmen des vorgeschlagenen Konzepts davon ausgegangen, dass Vorhaben der Erneuerbaren Energien bis zum Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität der Stromversorgung in Deutschland gemäß § 2 EEG keiner Kontingentpflicht unterliegen.

Nach dem Erreichen der weitgehenden Klimaneutralität sind Vorhaben der Erneuerbaren Energien kontingentpflichtig, sofern sie nicht Teil einer Mehrfachnutzung sind. Für die Anwendung dieser Regelung ist eine genaue Definition des Begriffs „Mehrfachnutzung“ notwendig, die sich u. a. an den Zielsetzungen der RED III-Vorgaben der EU sowie an § 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 5 des EEG (besondere Solarenergie) und den Festlegungen der Bundesnetzagentur vom Oktober 2021 (Agri- und Gewässer-PV) und Juli 2023 (Agri- und Moor-PV) orientieren könnte. Die Definition sollte in jedem Fall Aussagen zu den folgenden Formen von Mehrfachnutzungen enthalten:

- ▶ Windkraft auf bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen
- ▶ Agri-PV
- ▶ Biodiversitäts-PV
- ▶ Moor-PV
- ▶ Gewässer-PV

Da sich insbesondere die vier zuletzt genannten Formen der Mehrfachnutzung aktuell noch in der Entwicklung und Erprobung befinden und die vorstehende Definition erst zum Zeitpunkt der (absehbaren) Klimaneutralität vorliegen muss, können die zukünftigen Erfahrungen u. a. mit diesen drei Formen der Mehrfachnutzung inkl. der in der Entstehung befindlichen technischen Normungen und gesetzlichen Regelungen noch eine Zeit lang abgewartet werden.

Für Vorhaben der Erneuerbaren Energien, die nicht Teil der so definierten Mehrfachnutzung sind, gilt nach dem Erreichen der Klimaneutralität eine Kontingentpflicht. Für deren Umsetzung sind einige Definitionen vorzunehmen. Diese betreffen vor allem die Frage, für welche Art von Vorhaben die Kontingentpflicht gilt und wie deren Umfang bemessen wird. Beides kann an dieser Stelle nur angerissen werden.

Eine mögliche Regelung, welche Arten von Vorhaben der Erneuerbaren Energien kontingentpflichtig sind, könnte wie folgt aussehen:

- ▶ Vorhaben im Bereich Biogas und anderen Biomassen sind i. d. R. nicht kontingentpflichtig.
- ▶ Im Bereich der Windkraft und der Photovoltaik sind zusätzliche Anlagen auf bestehenden Siedlungs- und Verkehrsflächen ebenfalls nicht kontingentpflichtig.
- ▶ Bei neu entstehenden Siedlungs- und Verkehrsflächen, deren Hauptnutzung nicht die Erneuerbare Energiegewinnung ist (Wohnen, Gewerbe, Siedlungsfreifläche, ...), bei deren Bebauung aber – ggf. aufgrund gesetzlicher Vorgaben – auch Anlagen der Erneuerbaren Energien entstehen, lösen diese Anlagen der Erneuerbaren Energiegewinnung keine zusätzliche Kontingentpflicht aus.
- ▶ Kontingentpflichtig sind hingegen alle neu für die Gewinnung Erneuerbarer Energien im Freiraum in Anspruch genommenen Flächen, sofern diese Nutzung nicht unter die vorstehenden Regelungen zur Mehrfachnutzung fallen.

Für die zuletzt genannten, kontingentpflichtigen Vorhaben wäre in einem weiteren Schritt zu definieren, wie hoch diese Kontingentpflicht ist. Hierbei sind u. a. die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Bei der Windkraft wäre zu definieren, welche Fläche der Kontingentberechnung zugrunde gelegt wird. Mögliche Bemessungsgrundlagen sind:
 - die Fläche für Fundament, Kranstellfläche und Zuwegung oder
 - ein „Fallradius“, d. h. ein Kreis mit einem Durchmesser, der der Nabenhöhe zuzüglich des halben Rotormessers entspricht. Bei Windparks können sich diese Fallradien überschneiden, sodass Windkraftanlagen eines Windparks weniger Fläche beanspruchen als die gleiche Menge freistehender Anlagen („Windparkmethode“).

Allein durch die Wahl zwischen diesen beiden Bemessungsmethoden entstehen Bemessungsgrundlagen, die sich um einen Faktor 4 voneinander unterscheiden können.⁷ Zudem wäre zu definieren, wie – insbesondere bei Ansatz des „Fallradius“ – mit der Mehrfachnutzung außerhalb von Fundament, Kranstellfläche und Zuwegung umgegangen wird, da diese Flächen oft land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden.

- Auch bei der Photovoltaik wäre zu definieren, welche Fläche der Kontingentberechnung zugrunde gelegt wird. Hier könnte – ähnlich wie bei Wohn- oder Gewerbegebieten – das gesamte Plangebiet oder – ähnlich wie bei den eben diskutierten Windkraftanlagen – nur die Anlagenfläche mit bestimmten Abstandsflächen herangezogen werden.

Desweiteren wäre festzulegen, welche weiteren Anlagen des Ausbaus der Erneuerbaren Energien nach welchen Regeln bezüglich ihrer beanspruchten Flächen kontingentpflichtig wären. Dies betrifft z. B. Speicher und Leitungstrassen.

3.6.3 Integration der Kontingentpflicht in Planungsverfahren

Empfehlung: Integration der Kontingentpflicht in Planungsverfahren

Für alle Planungsverfahren, durch die neue Baurechte geschaffen werden können, ist zu definieren, an welcher Stelle des gesetzlich normierten Verfahrensablaufs die **drei** folgenden **Prüfungen bzw. Meldungen** erfolgen:

- **Prüfung**, ob und in welchem Umfang die betreffende Planung im Sinne der vorstehenden Definition **kontingentpflichtig** ist
- **Prüfung**, ob die betreffende Gebietskörperschaft noch über **genug Kontingente** für die betreffende Planung verfügt
- **Meldung** über die rechtsverbindliche Baurechtsschaffung und Erfassung der damit „verbrauchten“ **Kontingente**

Dies betrifft

- in der **kommunalen Bauleitplanung** Bebauungspläne nach § 8 BauGB, Vorhaben- und Erschließungsplanungen nach § 12 BauGB, vereinfachte Bebauungspläne nach § 13 BauGB (inkl. § 13a und § 13b BauGB) sowie Satzungen nach § 34 und § 35 BauGB,
- **Planfeststellungsverfahren** sowie

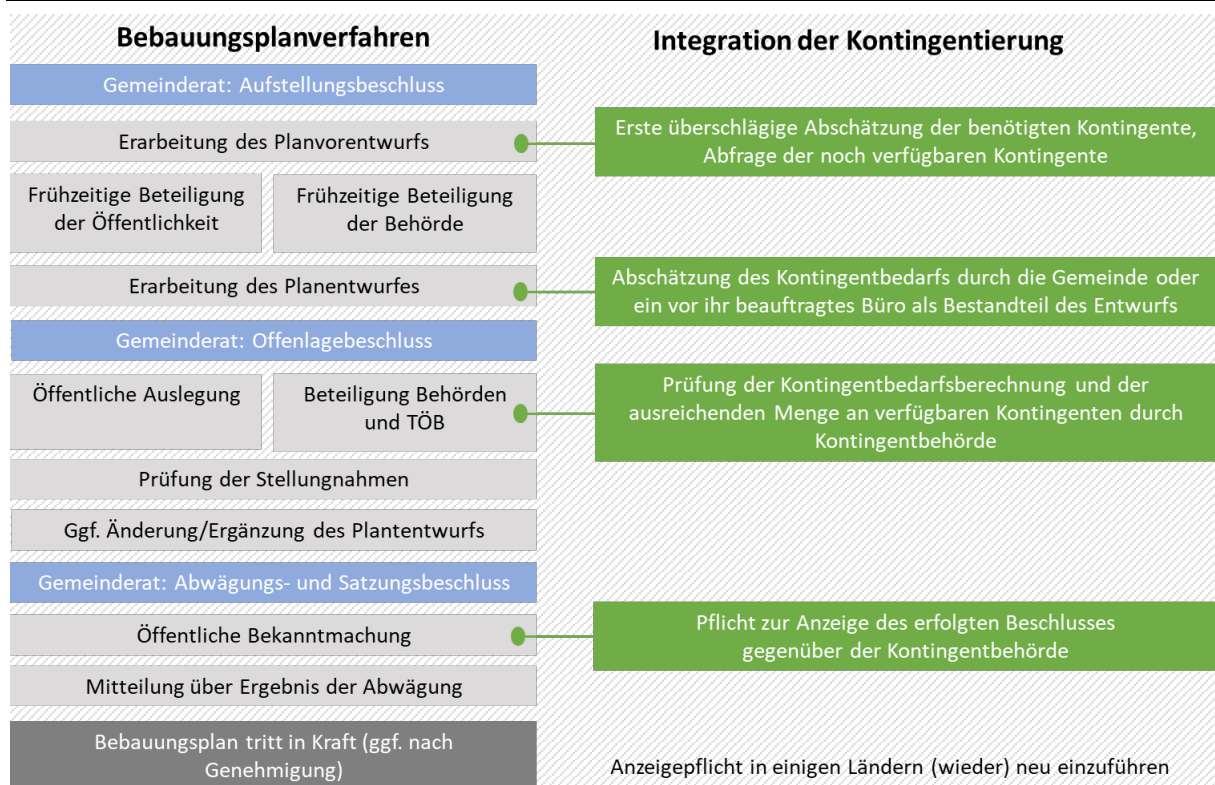
⁷ Beispiel: 120 m Nabenhöhe, 80 m Rotordurchmesser: Fallradius ca. 2 ha. Fundament, Kranstellfläche und Zuwegung ca. 0,5 ha.

- ▶ **Fachgenehmigungen**, die nicht auf Grundlage des Baurechts, sondern aus anderen Rechtsgebieten stammend in konzentrierten Genehmigungsverfahren von den jeweils zuständigen Behörden erteilt werden (z. B. naturschutzrechtliche Genehmigung gemäß Bundesnaturschutzgesetz, immissionsschutzrechtliche Genehmigung gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz, wasserrechtliche Genehmigung gemäß Wasserhaushaltsgesetz).

Abbildung 11 stellt beispielhaft anhand eines Bebauungsplanverfahrens nach § 8 BauGB dar, wie die oben genannten Prüfschritte in das Verfahren integriert werden können.

- ▶ Eine überschlägige Ermittlung der Kontingentpflicht sowie ein Abprüfen des Vorhandenseins ausreichender Kontingente sollte im Bebauungsplan-Verfahren möglichst früh, nach Möglichkeit schon weit vor der Entwurfsphase („Phase 0“, Vorentwurf) durch die Kommune oder das von ihr beauftragte Büro erfolgen. Die einfache und schnelle Auskunft, wie viele ungenutzte Kontingente noch zur Verfügung stehen, stellt entsprechende Anforderungen an das Monitoring der mit der Administration der Kontingentierung beauftragten Behörde („Kontingentierungsstelle“) (siehe Abschnitt 3.7.1).
- ▶ Mit Vorliegen des Planentwurfs sollte die Kommune oder das von ihr beauftragte Büro ermitteln haben, wie viele Kontingente die – ggf. auch hinsichtlich der Flächenneuinanspruchnahme optimierte – Planung braucht und ob noch ausreichend Kontingente für eine Umsetzung vorhanden sind. Mit dieser Abschätzung geht die Gemeinde in die Offenlegung und die Behördenbeteiligung.
- ▶ Im Zuge der frühzeitigen Behördenbeteiligung prüft die „Kontingentierungsstelle“ die vorgelegte Berechnung der Kontingentpflicht sowie das Vorhandensein hierfür ausreichender Kontingente und meldet dies der Gemeinde in ihrer Stellungnahme zurück. Zugleich reserviert sie die Kontingente für die betreffende Planung.
- ▶ Nach dem Satzungsbeschluss meldet die Gemeinde die damit geschaffene Rechtskraft an die „Kontingentierungsstelle“. Diese verbucht die betreffenden Kontingente als verwendet. Diese Meldepflicht für rechtskräftig gewordene Bebauungspläne und Satzungen (so auch Brinktrine 2017, S. 34-35) existiert in einigen Ländern nicht oder wurde – wie in Bayern – vor einiger Zeit abgeschafft. Entsprechend ist sie – ggf. wieder – einzuführen.

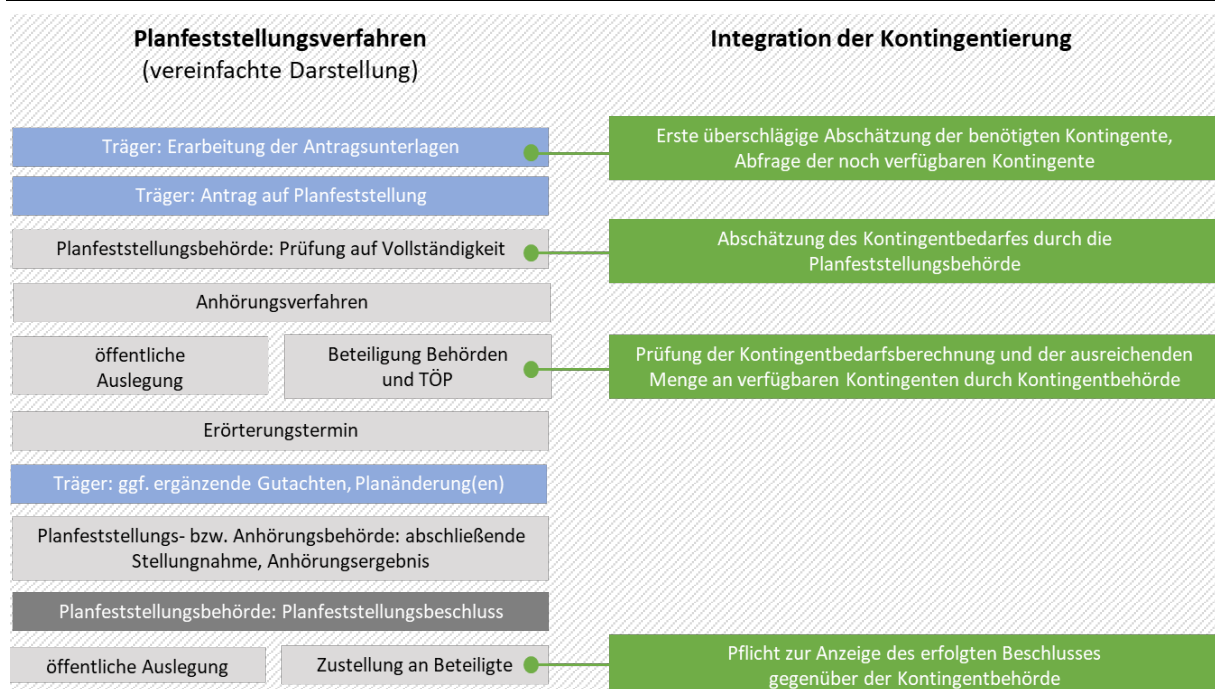
Abbildung 11: Integration der Kontingentierung in ein Bebauungsplanverfahren nach § 8 BauGB



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 12 stellt das Verfahren, wie die oben genannten Prüfschritte in das Verfahren integriert werden können, beispielhaft anhand eines Planfeststellungsverfahrens dar.

Abbildung 12: Integration der Kontingentierung in ein Planfeststellungsverfahren



Quelle: eigene Darstellung

3.6.4 Übernahmeerklärung

Empfehlung: Übernahmeerklärung

Durch kommunale Satzungen – wie Bebauungspläne – geschaffene, aber **durch andere Ebenen verursachte Planungen** sollen bzgl. der Kontingente **zu Lasten der verursachenden Ebenen** gehen.

Hierzu wird ein einfaches **standardisiertes, idealerweise digitales Verfahren für entsprechende Übernahmeerklärungen** („Erklärung für die Übernahme der Kontingentpflicht“) geschaffen. Diese Übernahmeerklärung reicht die Kommune bei allen vorstehend beschriebenen Schritten mit ein, sodass die „Kontingentierungsstelle“ die benötigten Kontingente dem entsprechenden Träger (Kreis, Region, Land, Bund) anlasten kann.

Das Verfahren soll **auch auf interkommunale Kooperationen anwendbar** sein, z. B. wenn sich zwei Nachbarkommunen an einem interkommunalen Gewerbegebiet auf dem Gebiet einer dritten Kommune mit jeweils einem Drittel der notwendigen Kontingente beteiligen.

Nicht selten beschließen Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung Bebauungspläne und Satzungen für Vorhaben anderer Träger, z. B. des Kreises oder des Landes (Kreismusikschule, Landesverwaltung, ...). In diesem Fall würde der betreffende Träger der Gemeinde über ein Standardverfahren die Übernahme der Kontingentpflicht aus seinem eigenen Kontingentbudget zusichern.

Über das Instrument der Übernahmeerklärung ist zudem auch die Übertragung von Flächenkontingenten zwischen Kommunen z. B. im Rahmen von interkommunalen Kooperationen möglich.

Das Instrument der Übernahmeerklärung käme ggf. auch bei Vorhaben der Erneuerbaren Energien zum Tragen, sobald deren Freistellung durch ein Erreichen der weitergehenden Klimaneutralität der Stromversorgung nach § 2 EEG ausgelaufen ist (Abschnitt 3.4.4). Sollte nach diesem Zeitpunkt bei der Aufteilung der Kontingente dem Bund oder den Ländern die Aufgabe eines noch weitergehenden Ausbaus der Erneuerbaren Energien zugewiesen werden, könnten sie den Gemeinden der entsprechenden Projektstandorte Kontingente aus ihrem Bestand per Übernahmeerklärung für Vorhaben der Erneuerbaren Energien zur Verfügung stellen.

3.6.5 Weitergabe von Kontingenten

In einer sehr strikten Form der Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung wäre eine Weitergabe von Kontingenten zwischen den Gebietskörperschaften nicht möglich. Entsprechend noch größere Bedeutung käme den Aufteilungsschlüsseln (Abschnitt 3.5) zu. Es erscheint aber nicht möglich, alle Entwicklungen und Bedarfe im Vorhinein zu erkennen. Um zumindest eine gewisse Flexibilität zu erhalten wird daher empfohlen, die Weitergabe von Kontingenten zumindest nicht explizit zu verbieten.

Empfehlung: Möglichkeit zur Weitergabe von Kontingenten

Eine **Weitergabe von Kontingenten** zwischen Kommunen oder Ländern ist grundsätzlich **möglich**. Es wird aber **kein zentrales Handelssystem** etabliert. Eine Weitergabe – ggf. auch im Rahmen einer weitergehenden Vereinbarung über Gegenleistungen – wird jedoch nicht explizit verboten. Sie kann z. B. durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen.

Eine Weitergabe kann z. B. im Rahmen eines Interessensausgleichs, einer interkommunalen Kooperation, einer länderübergreifenden Regionalstrategie oder eines interkommunalen Gewerbegebiets erfolgen.

Die Weitergabe ist der jeweiligen „Kontingierungsstelle“ (Abschnitt 3.7.1) anzuzeigen, indem eine von beiden Seiten unterzeichnete Vereinbarung (z. B. ein öffentlich-rechtlicher Vertrag) bei der „Kontingierungsstelle“ vorgelegt und dort in Kopie verwahrt wird. Die „Kontingierungsstelle“ prüft, ob die abgebende Gebietskörperschaft ausreichende Kontingente für die Weitergabe hat und verbucht die Weitergabe in der Kontingent-Datenbank (Abschnitt 3.7.1). Sofern die Weitergabe über die Zuständigkeitsgrenzen einzelner „Kontingierungsstellen“ erfolgt, muss die Weitergabe von zwei „Kontingierungsstellen“ ggf. auch in unterschiedlichen Ländern verbucht werden können.

3.7 Administration

3.7.1 „Kontingierungsstellen“

Die Umsetzung der vorstehend beschriebenen Kontingierung bringt einen gewissen Administrationsaufwand mit sich. Zu dessen Abwicklung sind „Kontingierungsstellen“ einzurichten.

„Kontingierungsstellen“ werden im Regelfall keine neuen Behörden sein. Vielmehr übernehmen bestehende Behörden die zusätzliche Aufgabe der Administration der Kontingierung und werden hierzu ggf. personell verstärkt.

Empfehlung: Einrichtung von „Kontingierungsstellen“

Es sind eine „Kontingierungsstelle“ auf Bundesebene und je mindestens zwei „Kontingierungsstellen“ in jedem Bundesland einzurichten.

Die „**Bundes-Kontingierungsstelle**“ übernimmt die Koordinierung der Bund-Länder-Abstimmungen (Abschnitt 3.3), die Koordinierung, Kontrolle und Administration des Bundeskontingents, das Monitoring der Kontingierung in den Ländern, die regelmäßige Gesamtbilanzierung der Kontingierung und der realen Flächenneuanspruchnahme für Deutschland, die regelmäßige Kontrolle des Gesamtvolumens, des pauschalen Abzugs für § 35-Vorhaben sowie eines optionalen Aufschlags für voraussichtlich langfristig nicht genutzte Kontingente.

Bei den Ländern richtet sich die Anzahl, Struktur und Aufgabenzuweisung der „Kontingierungsstellen“ nach der Wahl des betreffenden Bundeslandes zwischen dem „Kommunen-Modell“ und dem „Regionen-Kommunen-Modell“.

Je nach Modell übernehmen eine „**Landes-Kontingierungsstelle**“, angesiedelt z. B. bei der Landesplanung, und im „Regionen-Kommunen-Modell“ „**regionale Kontingierungsstellen**“ die Prozesskoordination zur landesweiten Aufteilung der Kontingente auf die Planungsregionen bzw. Kommunen, die Administration von Kontingentkonten für alle Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise) inkl. Gutschriften der jährlichen Neuzuteilung, Reservierung von Kontingenten für konkrete Vorhaben während deren Planungsverfahren, Verbuchung von Kontingenten nach der Baurechtschaffung bzw. Planfeststellung oder Genehmigung als „verwendet“, Überwachung der Regeln des Ansparens und der Vorwegnutzung, Administration des landeseigenen Kontingents, Umgang mit Ergebnissen von Zielabweichungsverfahren, Berichterstattung an Bundes- bzw. regionale „Kontingierungsstelle“. In Ländern mit dem ‚Kommunen-Modell‘ übernimmt eine weitere, unabhängige Landesbehörde die Funktion einer Clearing-Stelle für Streitigkeiten zwischen Kommunen und der „Landes-Kontingierungsstelle“; im ‚Regionen-Kommunen-Modell‘ übernimmt diese Aufgabe die „Landes-Kontingierungsstelle“.

Eine genaue Aufzählung der Aufgaben der „Landes- und regionalen Kontingierungsstellen“ in Abhängigkeit vom gewählten Modell befindet sich in Anhang C.

3.7.2 Monitoring: Informations- und Berichtspflicht, Evaluierung

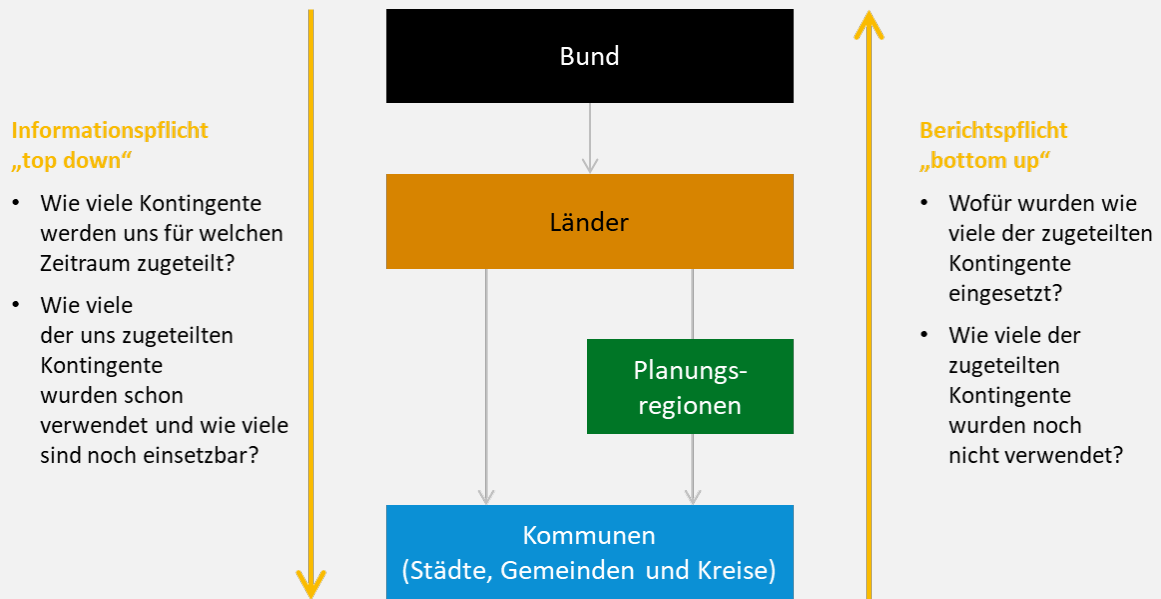
Die Zuteilung und Verwendung der Kontingente werden in einem kontinuierlichen Monitoring erfasst. Dieses umfasst

- ▶ eine Informationspflicht „top down“ und
- ▶ eine Berichtspflicht „bottom up“.

Informations- und Berichtspflichten umfassen die folgenden Punkte:

Empfehlung: Monitoring mit einer gegenläufigen Informations- und Berichtspflicht

Abbildung 13: Informations- und Berichtspflicht



Quelle: eigene Darstellung

Weiterhin sollten im Sinne einer Experimentalgesetzgebung die Auswirkungen und Folgewirkungen der Flächenkontingentierung regelmäßig evaluiert und das Evaluationsergebnis dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung und den Ländern zugeleitet werden (siehe Abschnitt 3.2.3). Dies ermöglicht bei Bedarf ein Nachsteuern hinsichtlich der Grundparameter des Kontingentierungssystem bei Fehlentwicklungen oder hinsichtlich der flankierenden Maßnahmen bei unverhältnismäßigen Folgewirkungen.

Empfehlung: Evaluierung der Auswirkungen der Flächenkontingentierung

Die Auswirkungen der Flächenkontingentierung sollten regelmäßig evaluiert und das Evaluationsergebnis dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung und den Ländern zugeleitet werden.

3.7.3 Schulungsbedarfe

Für die Einführung der Kontingentierung sind die Schulung bzw. Information der beteiligten Akteure in Bund, Ländern, Planungsregionen und Kommunen erforderlich, damit die Verfahrensweisen und der Umgang mit hierfür notwendigen Daten auf den einzelnen Ebenen von Planung und Monitoring konsistent ablaufen kann.

Empfehlung: Informations- und Schulungskonzept auf allen Ebenen

Grundsätzlich bedarf es fundierter, leicht zugänglicher **Informationen zu Hintergrund, Mehrwert, Funktionsweise und Umsetzung einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme**. Dies sollte im Rahmen einer umfassenden **Informations- und Kommunikationsstrategie**, die alle Planungsebenen adressiert, umgesetzt werden. Im Rahmen dessen benötigen die Planungsakteure auf allen Ebenen ein **spezifisches Schulungsangebot zur Anwendung und Umsetzung der Kontingentierung** im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Ein Informations-, Kommunikations- und Schulungskonzept sollte ebenfalls für die neu einzurichtenden „Kontingentierungsstellen“ (vgl. Abschnitt

3.7.1) entwickelt werden. Die Einführung der Kontingentierung sollte durch die **zeitlich befristete Einrichtung einer „Agentur Flächenkontingentierung“** unterstützt werden. Die Agentur könnte federführend die Ausarbeitung der Informations-, Kommunikations- und Schulungskonzepte übernehmen sowie als Anlaufstelle für Fragen der Planungsträger innerhalb der ersten drei Jahre nach der Einführung fungieren.

Die **Aufgaben der Agentur könnten umfassen:**

- ▶ Erarbeitung und Umsetzung eines Informations- und Kommunikationskonzepts für Planungsträger aller Ebenen sowie für „Kontingentierungsstellen“
- ▶ Erarbeitung und Umsetzung eines Schulungskonzepts für Planungsträger aller Ebenen sowie für „Kontingentierungsstellen“, ggf. eher Koordinierungsfunktion bei Umsetzung der Schulungen
- ▶ Anlaufstelle während der ersten drei Jahre der Einführung
- ▶ Erarbeitung von Arbeitshilfen/Checklisten für Planungsträger

Im Anschluss an die Kontingentierungs-Einführungsphase sollten **schulungsbezogene Daueraufgaben von der „Bundes-Kontingentierungsstelle“** übernommen bzw. mit den Ländern koordiniert werden.

Unabhängig vom Träger und der Art des Verfahrens können Planungsvorhaben nur genehmigt werden, sofern der Planungsträger über die benötigten Flächenkontingente verfügt. Dies setzt bei Planungsträgern auf allen Ebenen entsprechende methodische Kenntnisse für die Feststellung der Kontingentpflicht („Wann benötige ich Kontingente?“) sowie Anwendung bzw. Umsetzung („Wie setze ich die Kontingente ein“) voraus (Schulungsbedarf). Darüber hinaus bedarf es Informationen zum Hintergrund und Mehrwert einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme, um die Planungsakteure bei der Implementierung dieses neuen Steuerungsprinzips mitzunehmen („Commitment“) und von dessen Notwendigkeit zu überzeugen (Argumente).

Grundsätzlich sollte die Einführung der Kontingentierung so weit wie möglich auf bestehenden Systemen und Verfahren aufbauen bzw. diese nutzen, um den Einführungsaufwand gering zu halten. Zunächst bedarf es eines überzeugenden Kommunikations- und Informationskonzeptes, das Planungsakteure zu den Hintergründen und Notwendigkeit der Einführung einer Kontingentierung sowie über den Mehrwert, die Funktionsweise und die Umsetzung auf den einzelnen Planungsebenen informiert. Daran anknüpfend bedarf es eines Schulungskonzeptes, das die Bedarfe der unterschiedlichen Planungsträger und Vorhaben berücksichtigt und spezifische Schulungsangebote bereithält. Das Schulungsangebot könnte dabei aus digitalen Angeboten zur Selbstschulung und Schulungsmaterialien (Arbeitshilfen) zum Download bestehen, die um spezifische Veranstaltungs-/Fortbildungsangebote ergänzt werden. Dieses umfassende Angebot sollte für Planungsträger aller Ebenen sowie für „Kontingentierungsstellen“ entwickelt und umgesetzt werden.

Parallel zur Einführung der Kontingentierung könnte in der Kontingentierungs-Einführungsphase z. B. in den ersten drei Jahren eine Anlaufstelle eingerichtet werden, die als Ansprechpartner für Planungsakteure fungiert. Die Anlaufstelle („Agentur Flächenkontingentierung“, z. B. einrichten bei einer Bundesbehörde nach dem Vorbild der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Zusammenhang mit der „Bundes-Kontingentierungsstelle“) könnte bereits im Vorfeld das Informations- und Kommunikationskonzept sowie Schulungskonzepte für die unterschiedlichen Bedarfsträger entwickeln und in die Umsetzung bringen. Schulungen sollten fortlaufend innerhalb der ersten drei Jahre nach der Einführung durchgeführt werden. Die „Agentur Flächenkontingentierung“ könnte als Teil der „Bundes-Kontingentierungsstelle“ eingerichtet

werden bzw. die Bundesbehörde würde die Koordinierung der Agentur übernehmen. Die Agentur würde nur zeitlich befristet bestehen, schulungsbezogene Daueraufgaben würden im Weiteren von der „Bundes-Kontingentierungsstelle“ übernommen bzw. mit den Ländern koordiniert.

Die Informations- und Schulungsbedarfe der „Kontingentierungsstellen“ ergeben sich aus den in Abschnitt 2.7.1 dargestellten Aufgaben. Für Planungsträger sollten Checklisten bzw. ein verbindlicher Katalog mit Beschreibung kontingentpflichtiger Vorhaben erarbeitet werden, die anhand klarer Arbeitsschritte die Nutzung bzw. Umsetzung von Flächenkontingenten ermöglichen. Entsprechende Inhalte sollten auch mit Blick auf die Integration in Studiengänge mit Planungsbezug entwickelt werden.

3.7.4 Datenbank

Für die vorstehenden Informations- und Berichtspflichten des Monitorings benötigen die „Kontingentierungsstellen“ eine Datenbank.

Empfehlung: Datenbank

Die Datenbanken aller „Kontingentierungsstellen“ brauchen eine **bundesweit einheitliche Datenstruktur**.

Im Sinne der Informationspflicht muss diese die „Kontingentierungsstellen“ in die Lage versetzen, **jederzeit Auskunft** geben zu können über (Abbildung 14):

- ▶ bereits zugeteilte Kontingente (Abschnitte 3.5)
- ▶ bereits verwendete Kontingente (mit Bezeichnung der Planungsvorhaben) (Abschnitt 3.6.2.3)
- ▶ für laufende Planverfahren reservierte Kontingente (Abschnitt 3.6.2.3)
- ▶ an andere Gebietskörperschaften weitergegebene oder von diesen erhaltene Kontingente (mit Bezug auf die entsprechende Vereinbarung, die bei der „Kontingentierungsstelle“ in Kopie hinterlegt wird) (Abschnitt 3.6.5)
- ▶ noch freie Kontingente inklusive „angesparter Kontingente“ (Abschnitt 3.6.1)
- ▶ maximal im zeitlichen Vorgriff nutzbare Kontingente aus Zuteilungen kommender Jahre (Abschnitt 3.6.1)

Zur Erfüllung der **Berichtspflichten** der „regionalen bzw. Landes-Kontingentierungsstellen“ gegenüber den „Kontingentierungsstellen“ des Landes bzw. Bundes muss die Datenbank zudem

- ▶ zusammenfassende Bilanzberichte (Abbildung 15) erstellen können, die für den jeweiligen Berichtszeitraum den Umfang der Kontingente beschreiben, die neu zugeteilt bzw. neu für Projekte verwendet wurden.

Eine mögliche Ansicht der Datenbank für die Informationspflicht zeigt Abbildung 14.

Abbildung 14: Illustration einer möglichen Datenbankansicht für die Aufgabe „Auskunftspflicht“

Datum	Vorgangstyp	Planungsverfahren	Dokument	zugeteilt	reserviert	verwendet	weitergegeben	erhalten
01.01.2025	Jahreszuteilung			6,54 ha				
03.02.2025	Planungsbeginn	B-Plan 17			2,52 ha			
04.03.2025	Planungsbeginn	VE-Plan 23			1,89 ha			
06.08.2025	Beteiligung interkommunales Gewerbegebiet	B-Plan 7a (Gemeinde Bedarf)					1,46 ha	
17.10.2025	Satzungsbeschluss	B-Plan 17			-2,52 ha	2,33 ha		
01.01.2026	Jahreszuteilung			6,13 ha				
16.03.2026	Abbruch Planung	VE-Plan 23			-1,89 ha			
24.04.2026	Planungsbeginn	Innenbereichssatzung			0,77 ha			
18.09.2026	Planungsbeginn	B-Plan 28			1,07 ha			
28.11.2026	Satzungsbeschluss	Innenbereichssatzung			-0,77 ha	0,91 ha		
Zwischenbilanz zum 2.12.2026				12,67 ha	1,07 ha	3,24 ha	1,46 ha	0,00 ha
Auskunft zum 2.12.2026	Zugeteilt seit 1.1.2025		12,67 ha	Gemeindegröße		34.271 Ew.		
	davon: verwendet		3,24 ha	somit maximaler Vorgriff		2 Jahre		
	weitergegeben		1,46 ha	Zukünftige Zuteilungen		2027		
	somit noch verfügbar		7,97 ha			2028		
	davon: für lfd. Planungen reserviert		1,07 ha	abzgl. bereits getätigte Vorgriffe		0 ha		
		nicht reserviert	6,90 ha	maximaler Vorgriff auf zukünftige Zuteilungen:		11,01 ha		

Quelle: eigene Darstellung

Berichte im Sinne der Berichtspflicht könnten eine Struktur wie in Abbildung 15 haben.

Abbildung 15: Illustration einer möglichen Datenbankansicht für die Aufgabe „Berichtspflicht“

Planungsregion Nordwest		im Berichtszeitraum 1.1. - 31.12.2028	seit Beginn der Kontingentierung am 1.1.2025
Bericht 2028			
Zugeteilt wurden		92,57 ha	413,68 ha
Verwendet wurden		86,46 ha	397,34 ha

Quelle: eigene Darstellung

Bei der Entwicklung und Einführung der Datenbank sollte auf die Nutzung der folgenden Synergie-Potenziale geachtet werden:

- ▶ In vielen Ländern und Regionen existieren bereits Datenbanken von Flächenmonitoring-Systemen. Je nach Ausrichtung kann es sinnvoll sein, die Kontingentierungsdatenbank darin zu integrieren.
- ▶ Viele Länder und Regionen machen inzwischen Bebauungspläne in Geoportalen online verfügbar. Es kann sinnvoll sein, die Kontingentierungsdatenbank in entsprechende Datenbanksysteme einzubinden.

- XPlanung wird aktuell als digitaler Standard für den Austausch von Planungsdaten eingeführt und durch die kommenden BauGB-Novellen voraussichtlich weiter gestärkt. Datenbanksysteme für eine Kontingentierung sollten daher auch in der Lage sein, digitale Planungsdaten im XPlanung-Format zu lesen und auszuwerten.

Aus diesen Synergie-Potenzialen werden die folgenden Empfehlungen bzgl. der Entwicklung der erforderlichen Datenbanken abgeleitet.

Empfehlung: Datenbank-Entwicklung

Es sollte eine klar definierte **Mindestanforderung** an die Datenstruktur der Datenbank sowie die Austauschformate geben. Dazu zählt auch die Möglichkeit, Planungsunterlagen im Format **XPlanung** einzulesen.

Ländern und Regionen sollte die **Möglichkeit** gegeben werden, **bestehende Datenbanksysteme** so **weiterzuentwickeln**, dass sie den Mindestanforderungen und Austauschformaten entsprechen.

Es sollte eine **einheitliche Standardlösung** für alle Länder und Regionen geben, die nicht eigene Systeme weiterentwickeln können oder möchten.

3.8 Flexibilitätsbausteine

Eine Umsetzung und Operationalisierung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung läuft Gefahr, zu starr ausgerichtet zu sein und auch angesichts langer Planungs- und Fortschreibungszeiträume von Planwerken zu wenig Flexibilität zu ermöglichen, um z. B. auf geänderte Rahmenbedingungen, besondere Bedarfssituationen und Härtefälle reagieren zu können. Nicht zuletzt sind Flexibilisierungen zur Gewährleistung der Angemessenheit einer Kontingentierung vor dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit geboten (siehe Abschnitt 3.2.5). Daher beinhaltet das Konzept verschiedene Flexibilitätsbausteine, die hier noch einmal zusammengefasst dargestellt werden.

Empfehlung: Umsetzung von Flexibilitätsbausteinen

Das Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung enthält folgende Flexibilitätsbausteine:

- Es besteht die **Möglichkeit einer Erhöhung des Gesamtvolumens** in einem gewissen Rahmen, ohne dass die Flächensparziele bei der realen Flächenneuanspruchnahme nicht erreicht werden, da zu erwarten ist, dass aufgrund eines fehlenden Handelssystems nicht alle Kontingente genutzt werden. Die Optionen eines Aufschlags sollten im Rahmen eines Monitorings geprüft werden.
Siehe Abschnitt 3.4.4.
- Das **Konzept der „Weißen Kontingente“** ermöglichen es Kommunen, durch eine Rücknahme von Baurechten und/oder die Renaturierung von Flächen, neue Kontingente zu generieren. Diese werden im Gegenzug für einen finanziellen Anreiz für die jeweilige Kommune der Flexibilitätsreserve der Länder zugerechnet. „Weiße Zertifikate“ ermöglichen eine ausreichende Flexibilität für ein Funktionieren der Kontingentierung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft bei einem Flächensparziel von „Netto-Null“.
Siehe Abschnitt 3.4.5.

- ▶ Bei der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen sollten die **Länder eine „Flexibilitätsreserve“** zurück behalten. Mit dieser können Sonderbedarfe auf Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene abgedeckt werden und Härten begegnet werden.
Siehe Abschnitt 3.5.2.
- ▶ In einem „Regionen-Kommunen-Modell“ können die Länder bei der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen den **Regionen ein eigenes „Flexibilitätskontingent“** zuweisen, das für regional bedeutsame Entwicklungen vorgesehen ist, insbesondere für größere gewerbliche Entwicklungen. Damit kann besser auf regionale Bedarfe reagiert werden, als bei einer Aufteilung des gesamten Kontingents auf die Kommunen.
Siehe Abschnitt 3.5.2.1.
- ▶ **Weitere Flexibilisierungen durch die Länder (und Regionen) bei der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen** sind aufgrund der weitgehenden Freiheit der Länder dabei möglich. Dazu zählen u. a. eine Honorierung interkommunaler Kooperation, ein Behalt von Kontingenten für überörtliche Vorhaben auf der nächsthöheren Ebene und/oder eine Festlegung von landesweit bzw. regional bedeutsamen Vorhaben (z. B. Gewerbestandorte, interkommunale Wohnstandorte) auf übergeordneter Ebene, eine Berücksichtigung vorhandener Potenziale im Innenbereich oder in bestehenden Bebauungsplänen, eine Aufteilung im Rahmen eines kooperativen Prozesses unter Einbezug der Kommunen sowie eine Etablierung von Ausgleichmaßnahmen auf regionaler oder Landesebene. Weitere Ausnahmeregelungen und Flexibilisierungen sind denkbar.
Siehe Abschnitt 3.5.2.
- ▶ Auf Landes- und regionaler Ebene könnte die **Aufteilung der Kontingente in einer Rechtsverordnung bzw. einem verbindlichen Konzept** verankert werden, auf das der Landesentwicklungs- bzw. Regionalplan mit Zielcharakter verweist. Dies würde eine **schnellere Anpassung der Aufteilung** durch Aktualisierung der Rechtsvorschrift/des Konzepts ohne eine (Teil-)Fort-schreibung des Gesamtplans ermöglichen.
Siehe Abschnitt 3.5.2
- ▶ **Kontingente können angespart** und somit in den Folgejahren nach der Zuteilung ohne Abzug genutzt werden und verfallen nicht.
Siehe Abschnitt 3.6.1.
- ▶ Eine **Vorabinanspruchnahme von Kontingenten** in einem gewissen Rahmen ermöglicht kleineren Kommunen zukünftige Kontingente für aktuelle Projekte zu nutzen, z. B. um aktuelle Ansiedlungsoptionen zu nutzen und für diese nicht erst jahrelang ansparen zu müssen.
Siehe Abschnitt 3.6.1.
- ▶ Durch **Übernahme von Kontingenten durch eine andere Ebene oder Kommune** ergibt sich die Möglichkeit, dass durch andere Ebenen verursachte Planungen zu Lasten der verursachenden Ebenen gehen, v. a. aber Kommunen bei interkommunalen Kooperationen gemeinsam Kontin-gente für eine Entwicklung von Wohn- oder Gewerbegebieten aufbringen können.
Siehe Abschnitt 3.6.4.
- ▶ Eine **Weitergabe von Kontingenten** – ggf. auch im Rahmen einer weitergehenden Vereinba-rung über Gegenleistungen – z. B. im Rahmen eines Interessensausgleichs, einer interkommunalen Kooperation, einer länderübergreifenden Regionalstrategie oder eines interkommuna-len Gewerbegebiets ist ein wichtiger Flexibilitätsbaustein. Sie kann die Zuteilung der Kontin-gente punktuell (im Rahmen der planerischen Leitplanken) korrigieren, Kommunen die Mög-lichkeit bieten, nicht benötigte Kontingente zu „verkaufen“ und somit ihre Handlungsfähigkei-

ten steigern, und zu einer Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit in der Siedlungsentwicklung führen, da die begrenzten Kontingente in einer Region gemeinsam für Entwicklungen an regional optimalen Standorten genutzt werden können. Die Möglichkeit der Weitergabe stellt somit ein zentrales Merkmal des Flächenzertifikatehandels in niedrigschwelliger Form dar und ermöglicht eine gewisse Flexibilität (z. B. für den Umgang mit nicht benötigten Kontingenten) und Erzielung von Vorteilen eines Handelssystems.

Siehe Abschnitt 3.6.5 sowie zum Vergleich mit einem Zertifikatehandel Abschnitt 4.

3.9 Flankierende Maßnahmen

Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme entlang eines Transformationspfads bis hin zur Erreichung des Ziels „Netto-Null“ im Jahr 2050 wird zu einer kontinuierlichen Abnahme in der Neuausweisung von Bauland führen. Zugleich werden weiterhin Flächenbedarfe u. a. für die Schaffung von Wohnraum, für gewerbliche und industrielle Zwecke sowie technische, soziale und Mobilitätsinfrastruktur bestehen. Je stärker das absehbare Volumen neuen Baulands abnimmt, umso deutlicher wird sich das Augenmerk der Kommunen auf die Innen- und Bestandsentwicklung richten. Um die damit verbundenen Potenziale für Neubau, Bestandsumbau und Verbesserungen der Qualität der Siedlungsstrukturen nutzen zu können, benötigen sie, um handlungsfähig zu sein, ausreichende Spielräume und Gestaltungsoptionen.

In einem Governance-Prozess von Bund und Ländern, der dem gesetzgeberischen Vollzug und der administrativen Implementierung der Kontingentierung vorgeschaltet werden sollte (siehe Abschnitt 3.3), sind die oben dargestellten Belange der Kommunen so zu behandeln bzw. auszuhandeln, dass ein für alle Beteiligten akzeptables Ergebnis erreicht wird. Um Akzeptanz für eine Kontingentierung zu erzielen, die den Planenden und Entscheider*innen aller staatlichen Ebenen sowie den Bürger*innen und Unternehmen einen Paradigmenwechsel von einem quantitativen hin zu einem qualitativen Verständnis von Flächennutzung bzw. hin zu mehr Flächeneffizienz und -suffizienz abverlangt, werden im Ergebnis passfähige flankierende Maßnahmen stehen müssen. Diese Maßnahmen sollten den Rahmen für eine bedarfs- und funktionsgerechte sowie zukunftsfähige gemeindliche Entwicklung unter den Bedingungen einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme setzen. Um Akzeptanz für eine Kontingentierung zu sichern, sollten durch entsprechende flankierende Maßnahmen, die als Vorleistung einer Kontingentierung verstanden werden, vorab positive Signale gesetzt werden.

Flankierende Maßnahmen sollten Lösungen für die Bewältigung der Herausforderungen, die mit der Nutzung der vielfältigen Innenentwicklungspotenziale verbunden sind, aufzeigen:

- Generelle Mobilisierung von Baulücken, Brachflächen und Verdichtungspotenzialen im Bestand
- Bedarfsgerechte, energetisch optimierte und sozial gerechte Wohnraumschaffung und Wohnraumbestandsentwicklung (inkl. Umbau, Modernisierung), ggf. Umwandlung von Gewerbebauten für Wohnzwecke
- bedarfsgerechte Weiterentwicklung und ggf. Neuordnung des Bestands an Gewerbe und Industrieflächen inkl. Ertüchtigung von unter- oder ungenutzten Flächen (Brachflächen)
- Anpassung der technischen, sozialen sowie Mobilitätsinfrastruktur an demografische Erfordernisse sowie die Anforderungen von Energie- und Mobilitätswende
- Grün- und Freiraumschutz und -entwicklung (Sicherung von Quantität und Qualität) entlang der Erfordernisse von Erholung und Lebensqualität, Klimaanpassung, Biodiversität und

Landwirtschaft, u. a. intensivere Nutzung von Potenzialen im Zuge der doppelten bzw. dreifachen Innenentwicklung

- ein steuerliches Anreiz- und ein städtebauliches Fördersystem, das das Anliegen des Flächensparens unterstützt, wie z. B. Förderprogramme für den Umbau von Bestandsbauten

Damit die Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand gelingt, benötigen die Kommunen bessere Zugriffsmöglichkeiten und entsprechenden Verhandlungsspielraum der Kommunen gegenüber Immobilieneigentümer*innen. Neben handhabbaren bauplanungsrechtlichen und bodenpolitischen Instrumenten sollten den Kommunen hierfür mehr finanzielle Möglichkeiten bzw. Anreize für einen Grunderwerb von Innenbereichsflächen bereitgestellt werden.

Nach dem Vorbild von Sanierungsgebieten sollten Kommunen (Sanierungs-)Gebiete für Innenentwicklungsmaßnahmen ausweisen und dafür entsprechend quartiersbezogen Fördermittel akquirieren können. Daneben ist eine wirksame fachliche und finanzielle Unterstützung kleiner Kommunen im ländlichen Raum erforderlich, um bei einer limitierten Ausweisung von neuem Bauland die Entwicklung des baulichen Bestands zu fördern und höhere städtebauliche Dichten im Neubau zu realisieren.

Zudem bedarf es einer systematischen Flächenerfassung und der Entwicklung einheitlicher Begriffe und Kategorien sowie Methoden, Schnittstellen und Standards der Datenerfassung (Blum et al. 2022, S. 163-164). Eine aktive Rolle der Kommunen sowie die Mitwirkung privater Immobilieneigentümer*innen beim Umbau des Wohnungsbestands und der sozial gerechten Entwicklung des flächensparenden Wohnungsneubaus auf Innenbereichsflächen erfordert entsprechende steuerliche Anreize und Förderprogramme für die Innen- und Bestandsentwicklung. In diesem Zusammenhang könnte z. B. eine städtebauliche Fördersäule „Stadtumbau Flächenkreislaufwirtschaft“ geschaffen werden. Nachgedacht werden sollte darüber, inwieweit Entwicklungsgesellschaften auf regionaler- oder Kreisebene perspektivisch stärker die Kommunen bei der baulichen Innenentwicklung unterstützen könnten. Im Rahmen der Wirtschaftsförderungspolitik sollten künftig Projekte gefördert werden, die einen Beitrag zur Wiedernutzung von Brachflächen leisten. Zugleich sollten Flächenkonsum begünstigende Fehlanreize in den Sektoren Wohnen und Gewerbe/Industrie abgebaut werden.

Der oben erwähnte Paradigmenwechsel im Umgang mit dem knappen Gut Fläche erfordert schließlich geeignete Wege und Formate der Information und Kommunikation, um die Willensbildung für eine flächensparsame Siedlungsentwicklung bei allen am Flächengeschehen Beteiligten zu unterstützen. Hierzu zählt die Begründung und Darstellung – einschließlich der Visualisierung – des Mehrwerts einer Kontingentierung sowie des Umgangs mit möglichen Folgen einer Verknappung von Bauland. Dazu gehören u. a. die Stärkung von Daseinsvorsorge und städtebaulichen Funktionen in den Ortslagen, die stärkere Ausrichtung des Wohnungsbaus an vielfältigen Bedarfen, die Realisierung hoher Wohnqualitäten im verdichteten Wohnungsbau, die sozial gerechte Wohnraumschaffung bzw. Abfederung sozialer Härten, die fiskalischen Effekte von Flächenentwicklungen sowie ein verbesserter Freiraumschutz. Außerdem umfasst dies die Vermittlung „neuer“ städtebaulicher Leitbilder und Ziele.

Um die oben beschriebenen Herausforderungen zu meistern, sind ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie fachliche Unterstützung und Know-how bereitzustellen. In die Entwicklung und Umsetzung von Förderanreizen sowie Informations- und Unterstützungsangeboten für Kommunen bzw. Immobilien- und Flächeneigentümer*innen sollte neben Bund, Ländern und Kommunen auch die Ebene der regionalen Raumordnung eng einbezogen werden.

Weiterhin sind durch flankierende Maßnahmen der nur indirekten Kontingentierung von Vorhaben nach § 35 BauGB durch Pauschalabzug sowie der zeitweisen Freistellung der Flächeninanspruchnahme für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu begegnen.

Empfehlung: Vereinbarung und Umsetzung von flankierenden Maßnahmen

Im Rahmen des vorgeschalteten Governance-Prozesses zwischen Bund und Ländern zur Vorbereitung der rechtsverbindlichen Umsetzung des Flächensparziels und der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme (vgl. Abschnitt 3.3) sollten flankierende Maßnahmen vereinbart werden, die die Städte und Gemeinden wirksam bei der **verstärkten Innen- und Bestandsentwicklung** sowie bei der **sozialgerechten Bodenordnung** unterstützen. Die Kommunen müssen damit in die Lage versetzt werden, bei reduzierter Ausweisung von neuem Bauland aktiv eine qualitative Siedlungsentwicklung zu betreiben, die auch die **Schaffung neuen Wohnraums und die gewerbliche Entwicklung im Bestand** umfasst. Sie sollten bereits als Vorleistung einer Kontingentierung umgesetzt werden, um Akzeptanz zu sichern.

Folgende Maßnahmen sollten fokussiert werden:

- ▶ Passfähige **Förderprogramme, steuerliche Anreize, Verfahrensweisen, Organisationsformen und Trägermodelle** für Innen- und Bestandsentwicklung mit dem Ziel bezahlbaren Wohnens bei gleichzeitiger Realisierung bedarfsgerechten und flächensparenden Bauens und suffizienter Wohnformen
- ▶ **Abbau von Flächenverbrauch begünstigenden Fehlanreizen** des Steuerrechts und der Förderpraxis in den Bereichen Wohnen und Gewerbe
- ▶ Bereitstellung von für Städte und Gemeinden einfach **handhabbaren bauplanerischen und bodenpolitischen Instrumenten** für die Innen- und Bestandsentwicklung
- ▶ **fachliche und personelle Unterstützung der Städte und Gemeinden** hinsichtlich der planerischen Ausgestaltung von Innen- und Bestandsentwicklung einschließlich dem Flächenmonitoring (inkl. Baulücken, Verdichtungs- und Ausbaupotenzialen) sowie der Information und Kommunikation „neuer“ städtebaulicher Leitbilder und Ziele (Narrative) gegenüber Einwohner*innen sowie kommunalpolitischen Entscheider*innen
- ▶ Monitoring des Umfangs der Flächenneuanspruchnahme durch **Vorhaben nach § 35 BauGB** sowie **Restriktionen zur Abmilderung der Anreizwirkung** durch die nur indirekte Kontingentierung
- ▶ Adressierung des Aspekts der **Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien**, z. B. durch die Formulierung eines Flächenziels als Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien, Anreizmechanismen, um dieses Ziel zu unterstützen, sowie ein transparenteres Monitoring der realen Flächeninanspruchnahme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien

Die flankierenden Maßnahmen sollten im Rahmen einer **Bund-Länder-Vereinbarung** fixiert werden.

4 Synoptische Gegenüberstellung von regulatorischem Ansatz zur Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und einem umweltökonomischen Ansatz durch Flächenzertifikatehandel

4.1 Hintergrund

Die Kontingentierung von neuen Flächenausweisungen für Siedlung und Verkehr gilt in Fachkreisen mittlerweile als das Mittel der Wahl, um quantitative Vorgaben zur Begrenzung des Flächenverbrauchs sicher und punktgenau zu erreichen. D. h., sowohl das 30-Hektar-Ziel als auch das „Netto-Null“-Ziel und alle Zwischenziele auf dem Weg nach „Netto-Null“ können nur wirklich zuverlässig eingehalten werden, wenn sich Bund und Länder auf ein Kontingentierungssystem einigen (siehe Abschnitt 3.5). Für die praktische Umsetzung der Kontingentierung wurde im Rahmen dieses Projekts ein Konzept entwickelt, wie sich Flächenkontingente in vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente der räumlichen Planung einfügen ließen. Ein Nachteil dieses regulatorischen Ansatzes liegt jedoch auf der Hand: Die Kommunen können in aller Regel nur noch Flächenentwicklungen realisieren, wenn sie genügend Kontingente zugewiesen bekommen bzw. angespart haben. Wie in Abschnitt 3.6.5 dargelegt wäre es nach dem vorgeschlagenen Konzept zwar möglich, Kontingente von einer Kommune auf eine andere Kommune zu übertragen. Es dürfte in der Praxis aber nur sehr aufwändig realisierbar und damit von nachgeordneter Bedeutung sein. Mehr Flexibilität böte in dieser Hinsicht der Ansatz des sog. Flächenzertifikatehandels. Grundgedanke des Handels mit Flächenzertifikaten ist, dass Kommunen über eine Handelsplattform zusätzliche Flächenzertifikate von anderen Kommunen erwerben können. D. h., wenn Kommunen die ihnen zugewiesenen Zertifikate nicht selber benötigen (weil sie beispielweise ihren Flächenbedarf im Innenbereich auf Brachflächen realisieren), können sie diese über eine Handelsplattform an andere Kommunen verkaufen und somit Einnahmen erzielen. Auch hier liegt der Vorteil auf der Hand: Das System ist flexibler, Flächenentwicklungen im Außenbereich finden überwiegend dort statt, wo sie Nutzen stiften und es setzt für die Kommunen einen Anreiz, flächensparend zu planen. Vermeintlicher Nachteil ist, dass die Strukturen für einen Handel erst noch geschaffen werden müssten. Erkenntnisse zur Praxistauglichkeit des Flächenzertifikatehandels liegen allerdings schon aus einem bundesweiten Modellversuch vor (Henger et al. 2019) (s. u.).

In diesem Abschnitt wird nun das im Rahmen des Projekts entwickelte Konzept der ausschließlichen Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung mit dem Ansatz eines ergänzenden Flächenzertifikatehandels vergleichend gegenübergestellt.

Die einzelnen Bausteine des in Abschnitt 3 erläuterten Konzepts wurden mit den konzeptionellen Bausteinen für einen „Flächenzertifikatehandel“ verglichen. In Anlehnung an die Struktur der in Tabelle 1 genannten Bausteine gliedert sich die nachfolgende Darstellung daher in

- Rahmensetzungen (Abschnitt 4.2),
- Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate (Abschnitt 4.3) und
- Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in Planungsverfahren (Abschnitt 4.4).

Zusätzlich gegenübergestellt wurden jeweils die

- Wirkungen (Abschnitt 4.5).

Für den „Flächenzertifikatehandel“ wurden immer die konzeptionellen, empirischen und experimentellen Erkenntnisse des Modellversuchs Flächenzertifikatehandel (Henger et al. 2019) angesetzt. Dieser Modellversuch wurde mit fast 100 Kommunen durchgeführt und in einem Planspiel auf seine Praxistauglichkeit und Wirksamkeit getestet. Die Ergebnisse stellen somit die derzeit umfassendsten Erkenntnisse zur Umsetzung einer Kontingentierung über einen Flächenzertifikatehandel dar.

4.2 Rahmensetzungen

Die Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und der Flächenzertifikatehandel unterscheiden sich in Bezug auf den planungsrechtlichen Rahmen und die Regeln zur Ermittlung der Kontingente nur unwesentlich.

Geringe Unterscheidungsmerkmale

- ▶ Es braucht auf Ebene des Bundes eine **gesetzliche Festlegung eines Gesamtvolumens** an Kontingenten bzw. Zertifikaten sowie eine **gesetzliche Definition der Kontingentpflicht**.
- ▶ Darin müssen Regeln zur Einbeziehung oder Ausklammerung der Flächen für **Erneuerbare Energien** sowie zum Umgang mit **privilegierten Vorhaben nach § 35 BauGB** enthalten sein.
- ▶ Vorstehendes ist im **ROG** (Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung) **oder** in einem **Sondergesetz** (beide Ansätze) zu verankern.⁸
- ▶ Ein vorgestalteter **Bund-Länder-Governance-Prozess** ist in beiden Optionen erforderlich.
- ▶ Es braucht **substanzielle flankierende Maßnahmen** zur Förderung der Innenentwicklung.
- ▶ Die **sonstigen Regelungen der Raumordnung bleiben** in beiden Ansätzen vollumfänglich **gültig**. Anpassungserfordernisse gibt es in beiden Ansätzen lediglich für alle bestehenden Kontingent-ähnlichen raumordnerischen Konzepte (z. B. in Hessen, Rheinland-Pfalz oder im Landkreis Lüneburg).
- ▶ In beiden Ansätzen ist die **politische Akzeptanz unsicher**. Hauptkritikpunkte werden die Verknappung der Entwicklungspotenziale im Außenbereich und ggf. die dadurch ausgelösten Preiseffekte sowie der Eingriff in die kommunale Planungshoheit sein (siehe Abschnitt 3.2.5).

Es bestehen allerdings auch einige Unterschiede.

Große/Wesentliche Unterscheidungsmerkmale

- ▶ Der Ansatz „Flächenzertifikatehandel“ umfasst explizit das Element der „**Weißten Zertifikate**“, mit dem Gemeinden durch die Rücknahme von Baurechten zusätzliche Zertifikate generieren können, die sie veräußern oder selbst an anderer Stelle nutzen können. Wie in Abschnitt 3.4.5 ausgeführt, wird das Pendant „**Weißte Kontingente**“ eingeführt. Die generierten Kontingente würden allerdings nicht der jeweiligen Gemeinde zugute kommen, sondern **in eine Flexibilitätsreserve des Landes** einfließen. Der im „Flächenzertifikatehandel“ integrierte finanzielle Anreiz zur Rücknahme von Baurecht in Gemeinden oder Regionen mit geringerer Nachfrage durch einen Verkauf dieser, müsste durch eine finanzielle Honorierung durch das Land erbracht werden.

⁸ Im „Planspiel Flächenhandel“ wurden entsprechende Aspekte der rechtlichen Umsetzung nur am Rande behandelt, siehe hierzu Henger et al. (2019, S. 34).

- Neben den im vorigen Kasten genannten gemeinsamen Kritikpunkten werden die Ansätze in der politischen Diskussion vermutlich zusätzlich einer **individuellen Kritik** begegnen. Sehr verkürzt wird dies im Falle des Ansatzes **„Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** der **Vorwurf der „Planwirtschaft“** sein. Nahezu spiegelbildlich dazu wird dem Ansatz des **„Flächenzertifikatehandels“** die **Kritik der Ökonomisierung der Bauleitplanung und des „Kapitalismus pur in der Raumentwicklung“** – die reichen Gemeinden kaufen die armen leer!“ begegnen.

4.3 Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate

Die Aufteilung der Kontingente bzw. Zertifikate sowie die Möglichkeiten zu deren Weitergabe bilden die zentralen Unterscheidungsmerkmale der beiden Ansätze. Entsprechend finden sich zu diesen Aspekten keine Gemeinsamkeiten. Umso deutlicher treten die Unterschiede hervor.

Große/Wesentliche Unterscheidungsmerkmale

- Im Ansatz **„Flächenzertifikatehandel“** ist der **Handel** mit Flächenzertifikaten und das damit ausgelöste Preissignal ein **zentrales Element** des Gesamtkonzepts. Im Ansatz **„Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** gibt es **keine zentrale Handelsplattform**. Zwar ist eine Weitergabe – auch gegen Geld – nicht explizit ausgeschlossen (Abschnitt 3.6.5), jedoch wird das Gesamtvolumen der weitergegebenen Kontingente sehr überschaubar bleiben. Ein Preissignal wird nicht erwartet.
- Entsprechend kommt der **Zuteilung der Kontingente im Ansatz „Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** eine **sehr zentrale Rolle** zu, da sie durch die anschließende Weitergabe von Kontingenten nur punktuell korrigiert werden kann. Im Gegensatz dazu definiert die **Erstzuteilung im Ansatz „Flächenzertifikatehandel“** nur die **Ausgangssituation für den anschließenden Handel** mit Flächenzertifikaten.
- Aufgrund der Starrheit des Systems und der (weitgehenden) Endgültigkeit der Zuteilung werden die **Verteilungsschlüssel im Ansatz „Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** **mutmaßlich politisch mehr umkämpft** sein als im Ansatz **„Flächenzertifikatehandel“**. Entsprechend wichtig ist es, Verteilungsschlüssel zu finden, die mehrheitlich als **politisch gerecht empfunden** werden.
- Im Ansatz **„Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** erfolgt eine **Aufteilung und Steuerung von übergeordneten Planungen von Bund und Ländern** (z. B. Planfeststellungsverfahren, Fachgenehmigungen etc.), während diese im Ansatz **„Flächenzertifikatehandel“** **nicht direkt gesteuert** werden, sondern lediglich ein Rahmen vorgegeben wird und Entwicklungen über ein Monitoringsystem erfasst werden (vgl. nachstehende Erläuterung).
- Nur der Ansatz **„Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“** bietet die **Möglichkeit, die Landes- und Regionalplanung** in die Zuteilung der Kontingente **mit einzubeziehen**, während **beim „Zertifikatehandel“ der Landes- und Regionalplanung über die bestehenden raumordnerischen Regelungen hinaus keinerlei Rolle** zukommt.

Einige für den Vergleich relevante, konzeptionelle Teilaspekte wurden im Rahmen des Modellversuchs Flächenzertifikatehandel nicht vollständig ausformuliert. Hierzu zählt u. a. die Aufteilung und Verwendung der für Bund und Länder vorgesehenen Zertifikate. Zu diesen legt die Konzeption für den Modellversuch lediglich fest, dass in jeder Zuteilungsperiode 20 Prozent der Zertifikate für die übergeordneten Planungen von Bund und Ländern reserviert werden. Nicht definiert wurde hingegen, wie diese Reserve zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird. Es

wird lediglich die Feststellung getroffen, dass übergeordnete Planungen in einem möglichen Flächenhandelssystem nicht direkt gesteuert, sondern durch die Einrichtung eines Monitoringsystems systematisch erfasst werden. Der Bund und die Länder partizipieren somit nicht direkt am Flächenhandel, müssen sich aber bei ihren Fachplanungen an diesen Rahmen halten, damit das festgelegte Gesamtvolumen und der Transformationspfad erreicht werden (Henger & Schier 2014, S. 5-6). Entsprechend ist ein Konzeptvergleich zwischen den Ansätzen „Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“ und „Flächenzertifikatehandel“ hinsichtlich der Aufteilung und Weitergabe von Kontingenten bzw. Zertifikaten für Bund und Länder nur bedingt möglich. Wie in den Abschnitten 3.3 und 3.5 dargestellt, haben Bund und Länder im Ansatz „Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung“ konkrete Kontingente, die sie für ihre Vorhaben nutzen müssen. Dies gilt auch dann, wenn andere Gebietskörperschaften, z. B. die Gemeinden, für diese formal das Baurecht schaffen (Abschnitt 3.6.4).

4.4 Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in Planungsverfahren

Ähnlich wie bei den Rahmensetzungen (Abschnitt 4.2) überwiegen auch bei der Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in konkreten Planungsverfahren die Konzeptbausteine, die in beiden Ansätzen gleich bzw. ähnlich sind.

Geringe Unterscheidungsmerkmale

- ▶ In beiden Ansätzen müssen in allen **Planungsverfahren** (kommunale Bauleitpläne und Satzungen, Planfeststellungen, Genehmigungen, ...) die Ermittlung der **Zertifikat- bzw. Kontingentpflicht** inkl. Abgrenzung von Innen- und Außenbereich sowie der **Nachweis** der benötigten Zertifikate bzw. Kontingente **gesetzlich integriert** werden. Die Vorgehensweisen hierfür sind in beiden Ansätzen nahezu gleich.
- ▶ Es braucht in beiden Ansätzen „**Zertifikat- bzw. Kontingentierungsstellen**“, die den Umfang der Zertifikat- bzw. Kontingentpflicht sowie die Verfügbarkeit der benötigten Zertifikate bzw. Kontingente prüfen und deren Anwendung transparent verbuchen. Zudem müssen diese „Kontingentierungsstellen“ die Zuteilung neuer Zertifikate bzw. Kontingente sowie den Erhalt oder Abgang von Zertifikaten bzw. Kontingenten durch Handel (Zertifikate) bzw. Weitergabe (Kontingente) verbuchen. Sie fungieren auch als Schlichtungs- und Widerspruchsstelle.⁹
- ▶ Die „Kontingentierungsstellen“ müssen in beiden Ansätzen das **Monitoring** (Abschnitt 3.7.2) übernehmen.
- ▶ In beiden Ansätzen ist eine **bundesweite Meldepflicht für Bebauungspläne und Satzungen** nach BauGB in allen Ländern einzuführen, sofern diese nicht (oder nicht mehr) besteht.
- ▶ In beiden Ansätzen besteht ein **Schulungsaufwand für die Gemeinden** und die übergeordneten Behörden bzgl. der Zertifikat- bzw. Kontingentpflicht und deren Integration in die Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Zu den Unterschieden zwischen beiden Ansätzen bzgl. der Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in Planungsverfahren zählen die folgenden Punkte.

⁹ Laut den Dokumentationen des Modellversuchs Flächenhandel übernehmen diese Aufgaben die jeweils nächsthöheren Verwaltungsbehörden (in der Regel die Landkreise, Bezirksregierungen bzw. übergeordnete Behörden auf Landesebene) sowie eine bundesweite Koordinationsstelle (Henger et al. 2019, S. 39).

Große/Wesentliche Unterscheidungsmerkmale

- ▶ Im Ansatz „**Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung**“ haben die „**Kontingierungsstellen**“ **etwas mehr Aufgaben** (Abschnitt 3.7.1) als im Ansatz „**Flächenzertifikatehandel**“, weil sie neben der Administrierung der Kontingentkonten der einzelnen Gebietskörperschaften auch für die Prozesskoordination der Kontingentaufteilung der jeweiligen Ebene zuständig sind.
- ▶ Im Ansatz „**Flächenzertifikatehandel**“ braucht es eine **bundesweite Handelsplattform** („Zertifikat-Börse“), die im Ansatz „**Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung**“ nicht benötigt wird.

4.5 Wirkungen

Als letzte Vergleichsebene betrachtet der nachfolgende Kasten die Wirkungen der beiden Ansätze hinsichtlich des Flächensparziels sowie weiterer Effekte auf dem Flächenmarkt. Wie die Darstellung zeigt, sind diese in beiden Ansätzen sehr ähnlich.

Geringe Unterscheidungsmerkmale

- ▶ Für **beide Ansätze** kann von einer **vollständigen quantitativen Zielerreichung im Sinne des gewählten Transformationspfads** auf Basis der gesetzten Rahmenbedingungen (z. B. Einbeziehung oder (temporäre) Ausklammerung der Flächen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien) ausgegangen werden, da nicht mehr Freiraumfläche neu zu Siedlungs- und Verkehrszwecken in Anspruch genommen werden kann, als Zertifikate bzw. Kontingente ausgegeben werden.
- ▶ In **beiden Ansätzen** ist mit einem **preisstiegenden Effekt auf Baulandflächen** und Immobilien zu rechnen, sofern die **flankierenden Maßnahmen** nicht die zusätzliche **Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen** in einem Umfang bewirken, die der **Verknappung im Außenbereich** entspricht.

Allerdings sind in Bezug auf die Allokation von Kontingenten bzw. Zertifikaten in qualitativer Hinsicht wesentliche Unterschiede zu erwarten:

Große/Wesentliche Unterscheidungsmerkmale

- ▶ Beim **Flächenzertifikatehandel** erfolgt die räumliche Lenkung von Flächenausweisungen dadurch, dass sie einen Preis bekommen, der dazu führen soll, dass Kommunen **neue Flächenentwicklungen** dort vermeiden, wo sie am wenigsten Nutzen stiften bzw. dort vornehmen, **wo die höchste Rentabilität neuer Bauflächen** erwartet wird (Henger et al. 2019, S. 32-33). Im Zusammenhang damit stehen Vorbehalte gegen einen Flächenzertifikatehandel, dass reiche Kommunen arme Kommunen „**leer kaufen**“. Auf der anderen Seite können Kommunen, die auf eine Flächenneuausweisung im Außenbereich verzichten, durch den Verkauf zugeteilter Zertifikate Einnahmen generieren.
- ▶ Die preisgebundene Lenkung von Flächenausweisungen im **Flächenzertifikatehandel** lenkt die Siedlungstätigkeit allerdings nicht zwingend an die raumplanerisch vorgesehenen Standorte. Daher ist eine flankierende planerische Steuerung erforderlich, indem die **Raumordnung wie bisher die qualitative Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung** übernimmt (Henger et al. 2019, S. 32-33).

- ▶ Bei einer **Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung** können **raumordnerische Leitbilder und Ziele der Landes- und Regionalplanung bereits bei der Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen berücksichtigt werden**. Die bisherige qualitative Wirkung der Raumordnung wird durch eine quantitative Wirkung erweitert. Flächenausweisungen können gezielt in Kommunen mit hohen Bedarfen gelenkt werden. Für Kommunen, die keine Kontingente erhalten, entsteht allerdings kein Ausgleich.

4.6 Zusammenfassung

Eine Zusammenfassung der Abschnitte 4.2 bis 4.5 zeigt Abbildung 16. Während die Rahmensetzung und die Anwendung der Kontingente bzw. Zertifikate in Planungsverfahren in beiden Ansätzen nur wenige Unterschiede sowie die Wirkung nur hinsichtlich der qualitativen Steuerung wesentliche Unterschiede aufweisen, unterscheiden sich die Aufteilung und Weitergabe der Kontingente bzw. Zertifikate sehr deutlich.

Abbildung 16: Zusammenfassung des Vergleichs zwischen regulatorischem Ansatz (räumliche Planung) und umweltökonomischem Ansatz (Flächenzertifikatehandel)



Quelle: eigene Darstellung

5 Bewertung der Umsetzungsperspektiven einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme

Eine Einführung der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und die Allokation von Kontingenten auf raumordnerischem Wege ist nach den Ergebnissen dieses Forschungsvorhabens prinzipiell umsetzbar. Eine erfolgreiche Implementierung einer bundesweiten Kontingentierung ist allerdings an Voraussetzungen gebunden.

So müssen die wichtigen am Flächengeschehen beteiligten Akteure eine Kontingentierung mittragen und den hierfür notwendigen Paradigmenwechsel vollziehen. Inwieweit das gelingt, wird mehr als von der Kommunikation seiner Erforderlichkeit von den flankierenden Maßnahmen abhängen, die Bund und Länder aushandeln, um die wirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Folgen einer mit der Kontingentierung intendierten Baulandverknappung abzufedern. Daher kann eine Umsetzung der Kontingentierung nur gelingen, wenn, möglichst vom Bund ausgehend, in einem vorgeschalteten **Governance-Prozess von Bund und Ländern** (und zugleich auch innerhalb der Länder) die bestehenden Problemlagen und Interessenkonflikte erörtert und schließlich gelöst werden. Hierzu zählen neben intensiver Kommunikation der Erfordernisse, Veränderungen und Vorteile bei einer Kontingentierung u. a. eine transparente Betrachtung der möglichen städtebaulichen, sozialen und finanziellen Folgewirkungen einer Kontingentierung, um auf dieser Basis flankierende Maßnahmen zu entwickeln (siehe Abschnitt 3.9). Weiterhin müssen die Kontingente zwischen Bund und Ländern nach einem transparenten und gerecht empfundenen Schlüssel (inkl. Kontingentanteil für den Bund als Vorhabenträger) aufgeteilt werden. Die Ergebnisse des vorgeschalteten Bund-Länder-Prozesses sind schließlich in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu verankern. Auf dieser Basis kann die Einführung der Kontingentierung auf Bundesebene per Gesetz erfolgen.

In den Ländern würde die Einführung von Kontingenten anschließend über die Landesraumordnungspläne (sowie – nicht zwingend – in den Landesplanungsgesetzen) implementiert. Die regionalen Raumordnungspläne wären entsprechend anzupassen. In den Ländern ist außerdem die Verteilung von Kontingenten (Zuteilungskriterien und Zuteilungsmodelle („Regionen-Kommunen-Modell“, „Kommunen-Modell“) festzulegen. Danach könnte die Kontingentierung vollzogen und im Rahmen der Bauleitplanung angewendet werden. Beim „Regionen-Kommunen-Modell“ ist zusätzlich ein Aushandlungsprozess auf Ebene der Planungsregionen unter Beteiligung der Kommunen zur Zuteilung von Kontingenten entlang raumordnerischer Prämissen erforderlich.

Für den Vollzug der Kontingentverwendung sind Kontingentprüfungen, Meldeabläufe sowie die Registrierung verwendeter bzw. noch verfügbarer Kontingente auf regionaler bzw. Länderebene zu etablieren. Hierfür bedarf es „Kontingentierungsstellen“ in Regionen, Ländern und Bund, die mit Hilfe einer einheitlichen Datenbank den Abfluss von Kontingenten überwachen. Auf Ebene der Länder bzw. Regionen könnten diese Aufgaben von bestehenden Strukturen bzw. Organisationen (Regionale Planungsstellen, Landesplanung) übernommen werden. Neu geschaffen werden müsste eine bundesweite „Kontingentierungsstelle“.

Die Etablierung neuer Verfahren und die Verzahnung von bestehenden Planungsprozessen mit Anforderungen der Kontingentierung erscheint leistbar. Der Zielhorizont 2030 zum Erreichen des bundespolitischen Flächenziels „täglicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche unter 30 Hektar“ erscheint allerdings aus heutiger Perspektive nicht erreichbar, da die Implementierung einer Kontingentierung ausreichend zeitlichen Vorlauf braucht.

Mit Blick auf das Ziel des Flächenkreislaufs („Netto-Null“) bis 2050 hat die Kontingentierung allerdings eine positive Umsetzungsperspektive, wenn die o. g. Voraussetzungen für ein langfristig ausgerichtetes Umsteuern in der Flächenpolitik erfüllt sind. Dies gilt umso mehr, da alternative

Vorgehensweisen bzw. Steuerungsansätze, die zur verbindlichen Umsetzung der bundespolitischen Ziele zum Flächensparen führen, bislang nicht bekannt sind. Durch das Instrument der „Weißen Kontingente“ enthält das Konzept einen wichtigen Baustein einer Flächenkreislaufwirtschaft. Insofern wird empfohlen, die Implementierung einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme zügig vorzubereiten.

6 Literaturverzeichnis

Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Aktionsplan Flächensparen. (Texte 38/2018). Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2024): Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 149. <https://doi.org/10.60683/4dgk-pp55>.

Beschluss des Ersten Senats vom 27. September 2022 (Windenergie im Wald), - 1 BvR 2661/21 -, Rn. 1-88,, 1 BvR 2661/21 1 (BVerfG 27. September 2022). Bundesverfassungsgericht (Hrsg.). https://www.bverfg.de/e/rs20220927_1bvr266121.html.

Blum, A.; Atci, M. M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden (BBSR-Online-Publikation 11/2022). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Böhm, J.; Tietz, A. (2022): Abschätzung des zukünftigen Flächenbedarfs von Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Braunschweig. Thünen Working Paper 204. Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn065640.pdf.

Böhm, E.; Nierling, L.; Walz, R.; Küpfer, C. (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente: Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. Abschlussbericht. 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.; Köck, W. (2008): Anforderungen aus rechtlicher Sicht. In Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.). Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt: Band 17. Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Nomos. S. 96-109.

Brinktrine, R. (2017): Das Verhältnis eines gemeindlichen Flächenhandels zu den Grundsätzen des Bauplanungsrechts auf Basis des Planspiels „Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes. Rechtsgutachten. Würzburg.

Die Bundesregierung (2021) (Hrsg.): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/resource/blob/2277952/1875176/9b7154e5739ecc19a2d1520d2a94a2c3/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf?download=1>

Die Bundesregierung (2017) (Hrsg.): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/318676/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie-data.pdf>.

Bundesverfassungsgericht (1954: Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes, 1 PBvV 2/52, 3 BVerfGE 3, 407-439 407 (BVerfG 16. Juni 1954). https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Liste/1ff/liste_node.html

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

Europäische Kommission (2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM(2011) 571). Brüssel. [https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0571_/com_com\(2011\)0571_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_de.pdf).

Europäische Kommission (2021): EU-Bodenstrategie für 2030: Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2021) 699 final). Brüssel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>

Ferber, U.; Henger, R.; Schmidt, T. (2015): Planspiel Flächenhandel: Weiße Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 5. https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Planspiel_Flaechenhandel/17_Flaechenmanagement_Planspiel-Flaechenhandel_Informationspapier-5.pdf.

Georg, H.-J. (2016): Die neue Nutzungsartensystematik in der Flächenerhebung ab 2016. In Bayrisches Landesamt für Statistik (Hrsg.). Bayern in Zahlen. Fachzeitschrift für Statistik. Ausgabe 12|2016. S. 771-778. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BYMonografie_derivate_00000609/Die%20neue%20Nutzungsartensystematik%20in%20der%20Fl%C3%A4chenerhebung%20ab%202016.pdf;jsessionid=FA9D09620C02230417668A93D9920C6F.

Gröhn, K. (2016): Steuerung und Reduzierung des Flächenverbrauchs durch die Raumordnungsplanung und deren Umsetzung auf der örtlichen Ebene. In Natur und Recht (NuR) (Hrsg.). Ausgabe 38(2), S. 78-85. <https://doi.org/10.1007/s10357-016-2956-4>

Grüner, J. (2018): Bodenrecht. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 279–284. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9783888385599_A37887492/preview-9783888385599_A37887492.pdf.

Günnewig, D.; Johannwerner, E.; Kelm, T.; Metzger, J.; Wegner, N. (2022): Anpassung der Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.). UBA-Texte 76/2022. Dessau- Roßler. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_76-2022_anpassung_der_flaechenkulisse_fuer_pv-freiflaechenanlagen_im_eeg_vor_dem_hintergrund_erhoehter_zubauziele.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, C. (2019). Modellversuch Flächenzertifikatehande: Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.). Texte 116/2019. Dessau-Roßler. 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. Umweltforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf.

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

- Köck, W., Bizer, K., Hansjürgens, B., Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt. Band 17. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845211442>.
- Köck, W. (2024): Bundesgesetzliche Kontingentierungen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. In Zeitschrift für Umweltrecht. Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.) Ausgabe. 35, 11, S. 599-604. Nomos.
- Köck, W.; Bovet, J. (2019): Gesetzliche Ziele der Raumordnung zur Flächenverbrauchsbegrenzung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 134, S. 1501-1508.
- Köck, W.; Bovet, J. (2008): Kompetenzrechtliche Aspekte der Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte. In Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden. S. 48–56. <https://doi.org/10.5771/9783845211442-96>
- Köck, W., Bovet, J.; Tietz, H. (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuanspruchnahme - zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In Zeitschrift für Umweltrecht. Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.). Ausgabe 29(2), S. 67-75. Nomos.
- Kümper, B. (2021): Quantitative Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Flächenverbrauchs durch Raumordnungsziele: Regelungsperspektiven und Rechtsfragen. Die öffentliche Verwaltung (DÖV). Ausgabe. 74(4), S. 155–166.
- Marty, M. (2011): Der Handel mit Flächenausweisungsrechten: Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument. In Zeitschrift für Umweltrecht. Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.). Ausgabe. 22, 9, S. 395-402. Nomos.
- 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>
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.
- Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Bösch, M.; Dauber, J.; de Witte, T.; Elsasser, P.; Erasmi, S.; Gocht, A.; Hansen, H.; Heidecke, C.; Klimek, S.; Krämer, C.; Kuhnert, H.; Moldovan, A.; Nieberg, H.; Pahmeyer, C.; Plaas, E.; Rock, J.; Röder, N.; Söder, M.; Tetteh, G.; Tiemeyer, B.; Tietz, A.; Wegmann, J. & Zinnbauer, M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig. Thünen Working Paper 224. Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.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 ISI (Hrsg.). Fraunhofer Verlag. Karlsruhe. <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 Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.). Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement - Bodenversiegelung - Stadtgrün. IÖR Schriften Band 77. Rhombos. Berlin. S. 31–40. <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72249/attachment/ATT-0/>.
- Regierungspräsidium Gießen (2021): Regionalplan Mittelhessen. Entwurf zur Beteiligung gemäß § 6 Abs. 2 und 3 HLPG i.V.m. § 9 ROG, beschlossen durch die Regionalversammlung Mittelhessen am 23.09.2021. Gießen.
- Regierungspräsidium Gießen (Hrsg.) (2011): Regionalplan Mittelhessen 2010. <https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2023-06/regionalplantext.pdf>.
- Runkel, P. (2018): Kommentierung des § 1 ROG. In Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.). Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar. München, Rn 1–119.

Sachverständigenrat für Umweltfragen; Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und genetische Ressourcen; Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (2024): Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften. Stellungnahme April 2024. Geschäftsstelle des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.). Berlin. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_04_Renaturierung.pdf?__blob=publicationFile&v=49.

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.

Schlacke, S.; Plate, C. (2024): Multifunktionale Flächennutzung. Potenziale und Grenzen des Raumordnungsrechts. In Zeitschrift für Umwelt und Recht. Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.) Ausgabe 2024, 325.

Schmidt, T. (2014): Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht: Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3. Aktualisierte Fassung vom 06. Oktober 2014. https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Planspiel_Flaechenhandel/17_Flaechenmanagement_Planspiel-Flaechenhandel_Informationspapier-3.pdf

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2023): Siedlungs- und Verkehrsfläche: Das Tempo des Flächen-Neuverbrauchs geht zurück. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#-das-tempo-des-flachen-neuverbrauchs-geht-zuruck>

Walz, R.; Toussaint, D. (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Zusammenfassung (Texte 23/2009). Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.). <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. Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (KBU) (Hrsg.) <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>.

A Anhang: Status quo Bericht – Literaturrecherche

von

Lutke Blecken, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer
Institut Raum & Energie, Wedel

Robert Böhnke, Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Wedel/Berlin, 20.12.2021

A.1 Einführung

A.1.1 Hintergrund und Zielstellung des Gesamtvorhabens

Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme 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-Hektar-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 „Senkung auf unter 30 Hektar pro Tag“ zu erreichen (vgl. Bundesregierung 2016, S. 159).

Im Aktionsplan Flächensparen (Adrian et al. 2018), 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 Flächeninanspruchnahme. 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, der sich in drei Aktionsfelder gliedert, 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. Für die Umsetzung kämen sowohl der Handel mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz) als auch die Raumordnung (regulatorischer Ansatz) in Betracht. Der Handel mit Flächenzertifikaten wurde im UBA-Vorhaben „Planspiel Flächenhandel“ detailliert und im Dialog mit fast 100 Kommunen untersucht. Dagegen fehlt bisher eine eingehende Analyse und ein rechtliches Organisationsmodell, wie die Operationalisierung der Bundesziele über den regulatorischen raumordnerischen Ansatz implementiert werden könnte. Diese Lücke füllt das Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“. Ziel des Vorhabens ist es, die Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung über den regulatorischen Ansatz zu untersuchen, auf Bundes- sowie auf Länderebene raumordnerische Steuerungsansätze für quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme zu identifizieren und geeignete Handlungsoptionen abzuleiten und vorzuschlagen.

A.1.2 Ziele und Vorgehen in Arbeitspaket 2: Literaturrecherche

Arbeitspaket 2 untersucht in einer umfassenden Literaturrecherche den Stand von Forschung und Praxis zu den Umsetzungsmöglichkeiten von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung, raumordnerische Steuerungsansätze für quantifizierbare Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme auf Bundes- und Länderebene und Handlungsoptionen. In der Literaturrecherche werden fachliche und politische Positionen diverser Autor*innen, wissenschaftliche Gutachten und Publikationen sowie Beispiele der derzeitigen Planungspraxis einbezogen.

Der Fokus der Literaturanalyse liegt auf dem aktuell bestehenden raumordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Rahmen zur quantitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme und den notwendigen Veränderungen des Rechtsrahmens zur Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme, vor allem solchen, die Optionen und Möglichkeiten einer stringenten Kontingentierung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufzeigen.

Darüber hinaus spielen Aspekte wie Verteilschlüssel für Länder, Regionen und Kommunen sowie Bündelung von Kontingenten auf regionaler Ebene durch Kooperation eine zentrale Rolle. Auch der interkommunale Interessensausgleich und die operative Umsetzung durch staatliche Ebenen und weitere Akteure werden näher beleuchtet.

Abschließend wird aus dem vorliegenden Stand von Wissenschaft und Praxis Forschungsbedarf abgeleitet, der im weiteren Vorhaben bearbeitet wird.

A.2 Die Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme als Gegenstand von politischen Programmen und Konzepten

Die Debatte um Flächensparziele und die Umsetzung des Flächensparens wurde maßgeblich durch das 30-Hektar-Ziel ausgelöst, das im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben wurde (Deutscher Bundestag 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 (BMU 2007, S. 51). Mit der Neuauflage 2016 im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umfassend weiterentwickelt (Bundesregierung 2016). 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 der Nachhaltigkeitsstrategie, das 2020 erreicht werden sollte, wurde mit der Zielrichtung „Senkung auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030“ fortgeschrieben (vgl. Bundesregierung 2016, S. 174). 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 Flächenneuinanspruchnahme die Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht. Ein Flächenverbrauchsziel „Netto-Null“ wurde bereits 2007 in der Biodiversitätsstrategie des Bundes als notwendige Perspektive skizziert (BMU 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)“ (Bundesrat 2011). Hieran knüpft das „Integrierte Umweltprogramm 2030“ des BMUB an. 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 (vgl. Europäische Kommission 2011, S. 18 ff.), vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE 2017) und dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU 2016) mit Blick auf das Jahr 2050 gefordert.

Zugleich wird die Umsetzung flächenpolitischer Ziele aktuell in Bund-/Länder-Gremien und in Fachgremien diskutiert. Zu nennen ist hier u. a. ein Beschluss der Umweltministerkonferenz aus dem Jahr 2020, der sich auf den LABO-Statusbericht 2020 „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung“ bezieht. Die Umweltministerkonferenz bittet darin den Bund, Vorschläge zu unterbreiten, wie die flächenpolitischen Ziele („unter 30 Hektar pro Tag“ bis zum Jahr 2030, „Netto Null“ bis 2050) „... durch rechtliche Instrumente und geeignete finanzielle Anreize erreicht werden können (...)“ (UMK 2020, LABO 2020).

Verschiedene Länder haben das 30-Hektar-Ziel des Bundes auf unterschiedliche Weise in Gesetze, Planwerke oder politische Programme aufgenommen:

- **Landesplanungsgesetz:** Bayern strebt mit der Novelle des Landesplanungsgesetzes im Jahr 2020 eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf eine unverbindliche Richtgröße von 5 Hektar pro Tag bis 2030 an (vgl. StMWi 2020, S. 1).
- **Koalitionsverträge:** Im Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2016, S. 112) wurde das Ziel formuliert, „die Flächenversiegelung in Anlehnung an das bundesweite Ziel auf maximal 1,3 Hektar pro Tag zu begrenzen“. Auch im Koalitionsvertrag (2021, S. 137 ff.) des Landes Baden-Württemberg wird eine Flächenverbrauchsobergrenze von maximal 2,5 Hektar pro Tag und bis 2035 ein „Netto-Null“-Ziel angestrebt. Diese Erfordernisse zur Eindämmung des Flächenverbrauchs sollen im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg integriert werden (vgl. ebd. 2021, S. 138).
- **Landesentwicklungspläne:** Sachsen führt im LEP als unverbindliche Formulierung in der Begründung zum Grundsatz 2.2.1.1. aus, dass „der Freistaat grundsätzlich (...) [an]strebt, bis 2020 die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 2 ha pro Tag zu reduzieren“ (vgl. Sächsisches Staatsministerium 2013, S. 57). Thüringen konstatiert im LEP in einer Begründung zum Grundsatz 2.4.2, dass „durch eine Nachnutzung vorhandener brachliegender und untergenutzter Flächen (...) die Flächeninanspruchnahme in Richtung „Netto-Null reduziert werden [kann]“ (Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr 2011, S. 36). In der Fortschreibung des LEP 2010 Schleswig-Holsteins ist ein 1,3 Hektar-Flächenverbrauchsziel als raumordnerischer Grundsatz verankert (vgl. MILLIG 2021, S. 17).
- **Nachhaltigkeitsstrategien:** In ihren Nachhaltigkeitsstrategien strebt das Land Hessen eine Begrenzung des Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 2,5 Hektar pro Tag im Jahr 2020 an (vgl. Hessisches Statistisches Landesamt 2016, S. 51), das Land Nordrhein-Westfalen ein Flächenziel von 5 ha pro Tag bis 2020 und langfristig ein „Netto-Null“-Flächenverbrauch (vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 61), Rheinland-Pfalz hat das Ziel bis 2030, „die tägliche Flächeninanspruchnahme bei unter einem Hektar zu reduzieren“ (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz 2019, S. 148) und die Niedersächsische Landesregierung das Ziel, den Flächenverbrauch pro Tag bis zum Jahr

2030 auf maximal 4 Hektar zu begrenzen (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2018, S. 127).

Eine Zusammenstellung der Aussagen zur Mengenbegrenzungen bzw. zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Landesraumordnungsplänen oder Landesplanungsgesetzen der deutschen Länder findet sich in der Anlage. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine Operationalisierung des bundespolitischen Mengenziels in Form verbindlicher Ziel- oder Mengenvorgaben auf Landes- bzw. regionaler oder kommunaler Ebene bislang nicht erfolgte, quantifizierte Ziele somit unverbindlich bleiben und eine verbindliche Operationalisierung noch aussteht.

A.3 Rechtliche Möglichkeiten der Kontingentierung

Entlang der Planungsebenen wird im Folgenden dargestellt, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, quantifizierte Mengenvorgaben verbindlich festzulegen und welche weiteren rechtlichen Änderungsbedarfe dies nach sich ziehen würde.

A.3.1 Bundesebene

Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparzieles

Die Einführung eines bundesweiten, verbindlichen Flächensparziels ist über ein Gesetzes- oder Planungsmodell möglich (vgl. Köck und Bovet 2008b, S. 104 ff.). Letzteres wäre eine Umsetzung im Sinne eines regulatorischen Ansatzes über die klassische Raumordnung (vgl. Adrian et al. 2018, S. 100). In Betracht kommen weiterhin eine Regelung über das Bauplanungs- oder das Bodenschutzrecht.

Gesetzes- oder Planungsmodell

Für die Einführung einer Flächenkontingentierung werden das Gesetzesmodell und das Planungsmodell beschrieben. Das Gesetzesmodell steht neben dem System der Raumordnungsplanung und basiert auf einem Parlamentsgesetz bzw. einer Rechtsverordnung für eine Zuteilung von Flächenausweisungsrechten auf die Gemeinden. Eine solche Vorgehensweise im Rahmen eines Parlamentsgesetzes gleicht der Regelung in § 20 Abs. 1 BNatschG, wonach ein Biotopverbund geschaffen werden soll, der „mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Landes umfasst“ (§ 20 Abs. 1 BNatschG). Während beim Bundesmodell ein Bundesgesetz oder eine Bundesverordnung erlassen werden würden, bedürfte es beim Bund-Länder-Modell eines zweistufigen Verfahrens. Zunächst würde auf Basis eines Bundesgesetzes die Aufteilung von Kontingenten auf die Länder geregelt und in einer zweiten Stufe mittels Landesgesetz bzw. Rechtsverordnung die Aufteilung auf die Gemeinden festgelegt. Beim Planungsmodell hingegen würde ein Mengenziel im Wege der Landesplanung bis auf Ebene der Gemeinden transformiert. Im Landesraumordnungsprogramm bzw. Landesraumordnungsplan könnten Kontingente auf Regionen aufgeteilt werden. Aufgabe der Regionalplanung wäre es dann, die Kontingente in Form von Vorgaben für die Gemeinden zu regeln (vgl. Köck und Bovet 2008b, S. 104 ff.). Zur Umsetzung des Planungsmodells bedürfte es Ergänzungen des Raumordnungsrechts (siehe unten).

Es ist zu konstatieren, dass in der Literatur in Bezug auf das Gesetzesmodell zumeist pauschal von der Einführung eines Flächenzertifikatehandels ausgegangen wurde, mithin hier keine scharfe inhaltliche Trennung zwischen dem notwendigen Vorgang einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme und einem darauf basierenden Handel mit Flächenzertifikaten erfolgte.

Bodenschutzrecht

Der Zweck des 1999 eingeführten Bundesbodenschutzgesetzes ist es, die Funktionen des Bodens nachhaltig zu sichern und weiterzuentwickeln, schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen negative Einwirkungen auf den Boden zu treffen (vgl. § 1 BBodSchG). Damit bezweckt das Bodenschutzrecht weniger die Reglementierung der Bodennutzung, sondern den Schutz des Bodens und der Bodenfunktion (vgl. Grüner 2018, S. 283). Das BBodSchG findet allerdings keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts sowie zehn weitere Einschränkungen im (rechtlichen) Anwendungsbereich vorliegen, die entsprechend in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG formuliert sind. Dadurch kommt nach Gröhn (2016, S. 80 ff.) das BBodSchG für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung nicht in Betracht.

Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht als Teil des Städtebaurechts ist ein Bundesrecht und regelt die rechtliche Qualität und Nutzbarkeit des Bodens und damit die flächenbezogenen Anforderungen an ein Bauvorhaben, die Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und die Regelung von Nutzungskonflikten der Bodenordnung – insbesondere im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen. Die räumliche Perspektive des Bauplanungsrechts ist die jeweilige Kommune, der in ihrer Gemarkung die kommunale Planungshoheit zusteht und die eigenverantwortlich Bauleitpläne aufstellen kann. Damit ist die Bauleitplanung vor allem auf der Ebene der Flächennutzungsplanung für den Schutz des Bodens bedeutsam, in der darunterliegenden Bebauungsplanung erfolgt nur noch eine weitere Feinsteuerung und keine wirksame Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. Gröhn 2016, S. 83). Da die Zuteilung eines Flächenkontingents an einzelne Gemeinden eine überörtliche Dimension hat, ist ein überörtliches Gesamtkonzept der Flächenhaushaltspolitik zu etablieren (vgl. Einig und Spiecker 2002, S. 155). Aus diesem Grund ist das Bauplanungsrecht für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung der falsche Regelungszusammenhang.

Raumordnungsrecht

Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende raumerhebliche Planung, deren gesetzliche Grundlage im ROG und in den Landesplanungsgesetzen liegt. Die zentralen Instrumente der Raumordnung sind Raumordnungspläne, die Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums enthalten (vgl. Einig und Spiecker 2002, S. 151). Während die Ziele der Raumordnung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar und vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogenen Festlegungen sind (vgl. Köck et al. 2008, S. 27), haben Planentscheidungen mit Grundsatzcharakter gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG lediglich eine Berücksichtigungspflicht im Sinne einer Leitvorstellung (vgl. Bovet 2017, S. 6). Zusätzlich ist bei der Aufstellung der Raumordnungspläne eine planerische Abwägung legitimiert, sodass anderen planerischen Grundsätzen Vorzug gewährt werden kann.

Köck et al. (2018, S. 71) stellen fest, dass quantifizierte Mengenvorgaben für ein bundesweites Flächenreduktionsziel überörtlich und nicht grundstücksbezogen sind und es sich bei einer Mengenfestlegung um ein Ergebnis einer überfachlichen Bewertung für den Gesamtstaat handelt, die kraft Natur der Sache in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes liegt. Ergänzend sind nach Kümper (2021, S. 161) die Flächenverbrauchssteuerung und deren Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung die originäre Aufgabe der gesamträumlichen Planung, namentlich der Raumordnung, die durch Festlegungen der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur die planlose Zersiedelung des Bundesgebietes verhindert. Auch aus Sicht von Gröhn (2017, S. 81) ist die gesamträumliche Planung das einzige rechtliche Instrument, das den Schutz des Bodens gegenüber

Siedlungsaktivitäten leisten kann. Hinzu kommen Effizienz- und Kontrollüberlegungen: „Die Bundesregierung hat dann die gesetzliche Festschreibung ihres Ziels selbst in der Hand und muss nicht eine gesetzliche oder planerische Umsetzung durch die Länder nachhalten, für die ihr – mangels gesetzlicher Festsetzungen – die Sanktionsinstrumentarien fehlen“ (Gröhn 2016, S. 80).

Kment (2017, S. 28) führt aus, dass durch die Festlegung von Höchstgrenzen der Flächenneuanspruchnahme den bisherigen Möglichkeiten von Gemeinden, Siedlungs- und Verkehrsflächen im Rahmen der Bauleitplanung auszuweisen, Grenzen gesetzt werden. Die Reduktion erfolgt nicht an spezifischen Grundstücksflächen, sondern rein quantitativ, sodass die Lenkungsleistung ein raumbezogener, überörtlicher und überfachlicher Regelungsansatz ist. Damit obliegt gemäß Kment (2017, S. 28) die angesprochene Materie dem Kompetenztitel der Raumordnung nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 31 GG. Mit Bezug auf den Gesetzesentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (detaillierter dazu siehe Kap. A.3.2) konstatiert Kment (2017, S. 31): „Hinsichtlich der konkreten Übersetzung des gewünschten Steuerungsimpulses, also der Realisierung der begrenzten Flächeninanspruchnahme, setzt der Gesetzesentwurf auf die vorgefundenen (bundesgesetzlichen) Steuerungsinstrumente im Zusammenspiel von Raumordnung und Bauleitplanung“. Dies begründet Kment (vgl. ebd. 2017, S. 31) damit, dass der Regelungsansatz an den Wirkungsmechanismus des § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungspflicht) anknüpft. Dass eine Regelungsmaterie auf unterschiedliche Kompetenzen gestützt werden muss, ist aus Sicht Kments (vgl. ebd. 2017, S. 31) per se weder abträglich noch schädlich.

Zwischenfazit: Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparzieles

Die Literatur kommt übereinstimmend zum Schluss, dass eine gesetzliche Mengenfestlegung und anschließende Verteilung von Kontingenten nicht durch das Bodenrecht (Städtebaurecht) oder Bodenschutzrecht, sondern aufgrund der erforderlichen überfachlichen Bewertung für den Gesamtstaat und der erforderlichen Überörtlichkeit durch das Raumordnungsrecht und damit durch ein Planungsmodell erfolgen sollte. Inwieweit alternativ ein Gesetzesmodell durch ein eigenes Gesetz oder eine Verordnung (analog zu einem Flächenzertifikathandelsgesetz) zur Implementierung von Kontingenten in Frage kommt, wird in der Literatur nicht beantwortet.

Verankerung eines Flächensparzieles über das Raumordnungsrecht: Planungsmodell

Im Folgenden werden der bestehende raumordnungsrechtliche Rahmen sowie die Möglichkeiten der Verankerung eines Flächensparzieles in das Raumordnungsrecht erläutert.

Bestehender raumordnungsrechtlicher Rahmen

Die Aufnahme des Flächenschutzes in die bundesgesetzlichen Grundsätze des Raumordnungsgesetzes (ROG) geht auf das Jahr 1989 zurück, sodass die Praxis, auf überörtlicher Ebene Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Flächenverbrauchs zu stellen, seit längerem erkannt und genutzt wird (vgl. Kümpfer 2021, S. 155). Das zentrale Element im ROG zum Flächenschutz ist die Verankerung einer nachhaltigen Raumentwicklung als oberste Leitvorstellung (vgl. § 1 I 2 ROG). Daran anknüpfend enthält es zahlreiche Grundsätze (§ 2 Abs. 2 ROG), die auf eine direkte oder indirekte flächensparende und -schonende Siedlungsentwicklung abzielen, zum Beispiel durch die Direktive zur Konzentration der Siedlungsflächen, zur Festlegung der Siedlungsstruktur oder zur Schaffung der Freiraumverbundsysteme (vgl. Bovet 2017, S. 6). Vor allem aber durch den 2008 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG eingeführten Ressourcenschutzgrundsatz wird eine sparsame Inanspruchnahme von Boden und die Steuerung der Flächeninanspruchnahme formuliert:

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

Der Gesetzgeber hat mit diesem Grundsatz einen zusätzlichen Abwägungsbelang geschaffen, welcher die Begründungslast der Planungsträger für eine Flächenneuanspruchnahme erhöht. Dennoch begründen die Grundsätze kein verbindliches Reduktionsziel mit Umsetzungsfristen (vgl. Bovet 2017, S. 6).

Seit der ROG-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 (vgl. Janssen et al 2018, S. 157). Zwar kann dieser Grundsatz 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. Daraus lässt sich weiter folgern, dass die Regelung quantifizierter Vorgaben selbst noch keine verbindliche Festlegung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ist, sondern in eine konkretisierende landesplanerische Umsetzung in Raumordnungsplänen münden muss (vgl. Brinktrine 2017, S. 33).

Aufbauend darauf lässt sich konstatieren, dass auf Bundesebene lediglich politische, rechtlich unverbindliche Zielvorstellung zur Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme existieren. Damit enthält die Norm § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG weder eine verbindliche Obergrenze des täglichen Flächenverbrauchs im Bundesgebiet, noch setzt sie das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung verbindlich fest (vgl. Brinktrine 2017, S. 34 ff.). Das ROG enthält somit keine verbindlichen Planungspflichten, die auf eine quantitative Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung abzielen. Zudem hält es kein spezifisches raumordnerisches Instrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bereit und trifft lediglich vage Festlegungen in Form von Grundsätzen zum Flächensparen, die durch den Abwägungsspielraum der kommunalen Bauleitplanung überwunden werden können. Dennoch ist die Grundsatzbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG der einzige sachdienliche normative Anknüpfungspunkt in der gesetzgeberischen Befassung des Bundes mit dem Thema der quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (vgl. Kment 2017, S. 36 ff.).

Darüber hinaus führt Brinktrine (2017, S. 37) aus, dass der Passus keine geeignete Grundlage ist, „um ein bundesweites oder landesweites System des Handels mit Flächenzertifikaten zu ermöglichen“. Als zentrale Gründe werden genannt:

- Charakter als bloßer Grundsatz der Raumordnung
- Mangelnde Bestimmtheit der Regelung sowie erhebliche Regelungslücken
- Norm erfüllt nicht die Voraussetzungen der allgemein rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Ermächtigten

Notwendige Veränderung des Rechtsrahmens des ROG zur Kontingentierung

Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels müssten das ROG (und die Landesentwicklungspläne und -programme) so ertüchtigt werden, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten verpflichtend umgesetzt werden müssen. In jedem Fall müsste die Regelung wie Ziele der Raumordnung ein zwingendes Erfordernis der Raumordnung als „[...] verbindliche Vorgabe für nachgeordnete Planungsträger [...]“ begründen (vgl. Köck und Bovet 2008b,

S. 104 ff.). In der Literatur werden bisher vier Optionen zur rechtlichen Verankerung eines verbindlichen Flächensparziels im ROG genannt.

Option A: Festlegung als Ziel der Raumordnung

Eine Festlegung eines Flächensparziels könnte erfolgen, indem § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG vom Grundsatz zum raumplanerischen Ziel gehoben wird. Raumplanerische Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung sind laut Köck und Bovet (2008b) ein geeignetes Mittel, um kommunale Flächenausweisung effektiv zu begrenzen. Infolge des strikten Verbindlichkeitsanspruchs und der umfassenden Steuerungswirkung raumordnerischer Ziele „kann das Schutzgut Fläche, der auf den örtlichen Einzelfall bezogenen bauleitplanerischen Abwägung entzogen und auf überörtlicher Ebene verbindlich gesichert werden“ (Kümper 2021, S. 156). Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Betrachtung eines 30-Hektar-Ziels im ROG kommt auch Gröhn (2016, S. 81) zu dem Schluss, dass der Bundesgesetzgeber das Recht zur Vollregelung (Gesetzgebungskompetenz) hat und eine Einführung von Vorschriften „kompetenzrechtlich unproblematisch zulässig“ sind wie bspw.

1. „Der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland ist auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen“ oder
2. „Der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland wird auf 30 Hektar pro Tag begrenzt“.

Auch Hamacher (2020, S. 394) konstatiert, dass „sobald das 30-Hektar-Ziel gesetzlich festgeschrieben wird, [...] dieses in landesweite und regionale Raumordnungs- sowie kommunale Bauleitpläne einfließen und einen verbindlichen Rahmen vorgeben“ würde.

Kümper (2021, S. 157 ff.) und Wagner (2019, S. 302) hingegen führen diesbezüglich rechtliche Bedenken an, da die etwaige Übernahme von Mengenzielen in raumordnerischer Zielqualität in einem Bundes- oder Landesgesetz (ROG oder Landesplanungsgesetz) gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 7 sowie § 13 ROG diese rechtlich nicht zu Zielen der Raumordnung macht. *Denn in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG heißt es, dass die Ziele der Raumordnung „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ sind.* Demnach können allein die Planwerke der landesweiten (nach § 1 Abs. 1 S.1 Nr.1 ROG) und regionalen (nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG) Raumordnungspläne Ziele der Raumordnung mit Zielqualität entsprechend der übereinstimmenden Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG enthalten (vgl. Wagner 2019, S. 302; Kümper 2021, S. 157 ff.; Runkel 2018, S. 2993). Eine weitere Begründung hierfür ist, dass sich die Raumordnungspläne deutlich von der Ebene des förmlichen (Planungs-)Gesetzes unterscheiden. Demnach können laut Kümper (2021, S. 158) „gesetzliche Flächenverbrauchsobergrenzen [...] auf der Grundlage des geltenden Bundesrechts (im Speziellen § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) nicht die spezifischen Rechtswirkungen von Raumordnungszielen entfalten, insbesondere nicht die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB (siehe A.3.4) auslösen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es außerhalb von Raumordnungsplänen keine Ziele der Raumordnung gibt. Festlegungen in Gesetzen oder Rechtsverordnungen können zwar Gesetzesbefehle enthalten, jedoch keine Ziele der Raumordnung. Im Sinne dieser eingeschränkten Raumplanungskompetenz gibt es im ROG auch keine bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung, sondern lediglich Grundsätze der Raumordnung. Gröhn (2016, S. 82) stellt diesbezüglich jedoch fest: „Das tradierte Verständnis der Zielaufstellung im Raumordnungsplan der jeweiligen Planungsebene lässt die Zielfestlegung im ROG zwar zunächst ungewöhnlich scheinen, hindert sie jedoch nicht“. Eine Voraussetzung für die Verbindlichkeit wäre nach diesen Auffassungen allerdings erst dann gegeben, wenn auch die Träger der Landes- oder Regionalplanung den § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG vom Grundsatz zum raumordnerischen

Ziel heben und „das 30-Hektar-Ziel als bundesweite Obergrenze – und die entsprechenden Zwischenziele – ausdrücklich festschreiben“ (SRU 2016, S. 271). Sofern ein Landesgesetzgeber von seiner Abweichungsbefugnis gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG Gebrauch macht (siehe unten) und Raumordnungsziele auf landesgesetzlicher Ebene festlegt, so Kümpfer (2021, S. 158), würde dies hingegen eine unmittelbare Rechtswirkung entfalten.

Demgegenüber äußert Brinktrine (2017, S. 51) hinsichtlich quantitativer Flächenvorgaben als Ziele der Raumordnung Bedenken: „Eine quantitative Vorgabe der maximalen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Raumordnungsplänen bereitet erhebliche Probleme in der praktischen Durchführung. Damit sind Zweifel an der praktischen Erreichbarkeit eines solchen Ziels der Raumordnung verbunden. Dies kann Rückwirkungen auf die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Ziels haben, denn praktisch nicht Durchführbares und damit rechtlich kaum oder schwer Erreichbares kann auch in einem Raumordnungsplan nicht als Ziel der Raumordnung festgelegt werden“.

Option B: Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2016, S. 271) sieht eine rechtliche Möglichkeit zur Implementierung eines Flächensparziels in den unter § 1 ROG geführten Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung, den Abs. 1 dahingehend zu ergänzen, dass bindende Mengenziele festzulegen sind. Gleichzeitig müsse in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG (Begriffsbestimmungen des ROG) die Festlegung von quantitativen Mengenzielen ausdrücklich zugelassen werden.

Option C: Festlegungen in einem Bundesraumordnungsplan

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das 30-Hektar-Ziel als bundesweite Obergrenze sowie entsprechende Zwischenziele als raumordnerischen Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG ausdrücklich festzuschreiben und das Flächenverbrauchsziel in einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG auf die Länder zu verteilen. In einem Bundesraumordnungsplan kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium raumordnerische Grundsätze für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets in einem Raumordnungsplan konkretisieren (vgl. Sinz 2018, S. 328), etwa ein in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG formuliertes 30-Hektar-Ziel (vgl. SRU 2016, S. 271). Für einen Raumordnungsplan für das gesamte Bundesgebiet wurde § 17 Abs. 1 ROG bisher nur für den länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz vom 1. September 2021 genutzt (vgl. BMWSB 2025).

Option D: Festlegungen als Erfordernis der Raumordnung

Außerdem könnte ein Mengenziel als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Nr.1 ROG) verankert werden. In jedem Fall müsste die Regelung wie Ziele der Raumordnung ein zwingendes Erfordernis der Raumordnung als „[...] verbindliche Vorgabe für nachgeordnete Planungsträger [...]“ begründen. Das bedeutet, dass die Raumordnungsplanung materiell unangetastet bliebe, Gemeinden jedoch ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) anpassen müssten. Des Weiteren wäre in § 7 ROG eine Planungspflicht zur Festlegung von Mengenzielen in Raumordnungsplänen zu ergänzen (vgl. Köck und Bovet 2008b, S. 104 ff.)

Abweichungsbefugnis der Länder

Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG beinhaltet eine Abweichungsbefugnis der Landesgesetzgeber:

„Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über (...) die Bodenverteilung und die Raumordnung.“

Groehn (2016, S. 81) konstatiert in Bezug darauf, dass in der Abweichungsbefugnis möglicherweise eine Einschränkung der Wirksamkeit eines 30-Hektar-Ziels liegt und Länder abweichende Regelungen treffen können: „Die Länder können von bundesrechtlichen Regelungen jeweils nur für ihr Landesgebiet abweichen, die bundesweite Zielzahl also nicht außer Kraft setzen. Die Abweichungsgesetzgebung ist auch nicht als Negativgesetzgebung, sondern nur als Konkretisierungs- oder als Änderungsgesetzgebung zulässig. Eine landesrechtliche Regelung, die das bundesweite Flächenverbrauchsziel als für die Planung des Landes unbeachtlich erkläre, wäre daher verfassungswidrig einzustufen“ (Gröhn 2016, S. 81).

Allerdings könnte von einer für das Land vorgegebenen Zielzahl zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abgewichen werden, da der Verfassungsgesetzgeber für das Recht der Raumordnung keinen abweichungsfesten Kern vorsieht (vgl. Gröhn 2016, S. 81). Hierzu betont der SRU (2016, S. 271), dass die Länder, die von der Möglichkeit der Abweichung Gebrauch machen, sich der Diskussion über solche Ziele in einem Gesetzgebungsverfahren stellen müssten. Je präziser folglich das Mengenziel auf Bundesebene formuliert und begründet wäre, desto größer wäre der Begründungsaufwand für die abweichenden Länder (vgl. ebd. 2016, S. 271).

Konträr dazu dürfen die Länder von ihrer Kompetenz Gebrauch machen und bereits jetzt landesrechtlich quantifizierte verbindliche Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Zielqualität in die Landesplanungsgesetze aufnehmen, da der Bund bisher keine rechtlichen Mengenregelungen getroffen hat (vgl. Bovet 2017, S. 15; Kümpfer 2021, S. 158). Schleswig-Holstein hat im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2010 (Stand Dez. 2021, bisher nur im Entwurf) als einziges Bundesland eine solche Aussage, wenn auch nur als Grundsatz, aufgenommen: „Die Inanspruchnahme neuer Flächen soll landesweit reduziert werden. Bis 2030 soll die tägliche Flächenneuinanspruchnahme in Schleswig-Holstein durch Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 1,3 Hektar pro Tag abgesenkt werden“ (MILIG 2021, S. 144).

Zwischenfazit: Verankerung eines Flächensparzieles über das Raumordnungsrecht

Das ROG formuliert zwar, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben zu verringern ist, verbindet dieses aber nicht mit verbindlichen Planungspflichten für nachgeordnete Planungsebenen oder Instrumente zur Umsetzung.

Eine Festlegung eines verbindlichen Flächensparzieles im ROG könnte erfolgen durch

- ▶ die Festlegung eines Ziels der Raumordnung im ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3), wobei es über die dadurch entstehende Verbindlichkeit unterschiedliche Einschätzungen gibt und eine sichere Verbindlichkeit erst mit der Übernahme eines Ziels durch die Landes- und Regionalplanungen hergestellt werden würde,
- ▶ eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1) in Verbindung mit einer Änderung der Begriffsbestimmungen des ROG (§ 3 Abs. 1 Nr. 2),
- ▶ eine Festlegung eines Flächensparzieles als raumordnerischer Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG in Verbindung mit der Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans (§ 17 Abs. 1 ROG) zur Verteilung des Ziels auf die Länder oder
- ▶ eine Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG) als verbindliche Vorgabe für nachgeordnete Planungsträger in Verbindung mit einer Planungspflicht zur Festlegung von Mengenzielen in Raumordnungsplänen in § 7 ROG.

Bezüglich der Umsetzbarkeit und insbesondere Verbindlichkeit bestehen bei allen vier Optionen offene Fragen. Brinktrine (2017) stellt sogar die rechtliche Zulässigkeit quantitativer Flächenvorgaben als Ziele der Raumordnung in Frage.

Offen bleibt ebenfalls, an welcher Stelle neben der reinen Verankerung eines Zieles Aussagen zu seiner Umsetzung, z. B. zur Verteilung auf die Länder etc. gemacht werden können. Als Möglichkeiten wird die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans (§ 17 Abs. 1 ROG) oder eine Planungspflicht zur Festlegung von Mengenzielen in Raumordnungsplänen (§ 7 ROG) genannt.

Weiterhin könnte die Abweichungsbefugnis der Länder eine Umsetzung eines bundesweiten Flächensparzieles abschwächen. Die Länder könnten dieses zwar nicht als für die Planung ihres Landes unbeachtlich erklären, wohl aber begründet von der Zielzahl für das jeweilige Land abweichen.

A.3.2 Landesebene

Die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung erfolgt über Raumordnungspläne der Länder in Form von landesweiten Plänen (Landesentwicklungsplänen und -programmen) sowie Plänen für die Teilräume der Länder (Regionalpläne). Die gesetzliche Grundlage liegt im Raumordnungsgesetz und in den Landesplanungsgesetzen. In Landesentwicklungs- und Regionalplänen bedient sich der Plangeber an Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, die sich in ihrer Bindungswirkung unterscheiden. Von den bundesgesetzlichen Grundsätzen können die Länder abweichen, da das ROG als Bundesgesetz auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 und 72 Abs. 1 GG beruht (vgl. Kment 2017, S. 33). In diesem Sinne haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, sofern der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Zudem können die Länder in den Landesplanungsgesetzen Regelungen treffen, die von einem Bundesgesetz abweichen (siehe Kap. A.3.1).

Im Folgenden wird der bestehende raumordnerische Rechtsrahmen auf Landesebene skizziert sowie notwendige Veränderungen in Folge eines bundesweiten Flächensparzieles dargestellt.

Bestehender Rechtsrahmen

Zahlreiche Länder haben in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen, Landesplanungsgesetzen oder Nachhaltigkeitsstrategien bereits Mengenbegrenzungen der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen verankert (siehe Abbildung 1 und Kap. A.2). Aus diesen politischen Zielstellungen in Strategien oder Programmen geht allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit hervor, weder gegenüber der Raumordnung noch der kommunalen Bauleitplanung (vgl. Bovet 2017, S. 10).

Die Festlegung quantifizierter Mengenziele als raumordnerischer Grundsatz wie in Schleswig-Holstein (im 2. Entwurf der Fortschreibung des LEP 2010) (MILIG 2021) hat als Steuerungsinstrument im Vergleich zu den anderen Wegen die höchste Stringenz, da dieser in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen ist, jedoch kann auch er im planerischen Abwägungsprozess überwunden werden. Für eine weitere Umsetzung des Grundsatzes einer landesweiten Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 1,3 Hektar pro Tag auf der regionalen und kommunalen Ebene wäre neben einer verbindlicheren Festlegung mit Zielfunktion eine Aufschlüsselung von Kontingenten an die Regionen bzw. Kommunen als Handlungsrahmen erforderlich. Auch die weiteren Festlegungen eines Richtwerts der Flächenneuinanspruchnahme in den Ländern entfalten keine bindende Wirkung. Die dargestellten Zielformulierungen als Orientierungsrahmen für die Regionalplanung und die Bauleitplanung gelten somit vordergründig als Leitvorstellungen und sind als Appellcharakter zu verstehen.

Notwendige Veränderung der Landesentwicklungsgesetze und Raumordnungspläne auf Länder-ebene

Landesentwicklungsgesetze

In Bezug auf die Vereinbarkeit von Flächenverbrauchs-minderungszielen mit dem Bundes- und Landesrecht hat Bovet (2017) im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag ein Gutachten erstellt, das die rechtlichen Optionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme darstellt und prüft. Die Untersuchung zielt darauf ab, ob und wie quantifizierte Ziele für Flächenneuausweisungen im Bayerischen Landesplanungsgesetz implementiert werden können. Hierfür bestehen im Wesentlichen vier Optionen:

- **Option 1:** Das quantifizierte Ziel wird als gesetzliche Mengenvorgabe in einem „Art. 1a LPlG“ eingefügt und über den Landesentwicklungsplan bzw. das Landesentwicklungsprogramm auf die Regionen verteilt. Dieses autoritative Gesetzesmodell würde allerdings einen „Systembruch darstellen, weil die Ziele der Raumordnung bisher planerisch und nicht gesetzlich festgelegt werden“ (ebd. 2017, S. 13). Die Aufteilung der länderbezogenen Zielgröße auf die Regionen könnte entweder im Gesetz (in einem Anhang) oder im Landesentwicklungsprogramm (als Ziel der Raumordnung) erfolgen.

Mögliche Formulierung: „Die Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag und bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag zu begrenzen.“

- **Option 2:** Auf einem Planungsmodell fußend würde ein Flächensparziel als eine eigenständige Kategorie der Erfordernisse¹⁰ des Raumordnungsrechts in „Art. 2 LPlG“ verankert werden. Die Planungsvorgabe müsste vergleichbar mit den Zielen der Raumordnung eine verbindliche Wirkung auf nachfolgende Planungsträger haben. Das bisherige System der raumordnerischen Erfordernisse würde mit dieser Option um eine weitere Kategorie aufgeladen. Die Aufteilung des Mengenziels auf die Regionen könnte in der Aufzählung der Inhalte des Landesentwicklungsplans bzw. -programms verortet werden (vgl. ebd. 2017, S. 14), indem in Art. 19 Abs. 2 BayLplG zu den Inhalten des Landesentwicklungsprogramms ergänzend eine neue Nr. 1 eingefügt wird (vgl. Bovet 2017, S. 13).

Mögliche Formulierung: „Im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Erfordernisse der Raumordnung: Mengenziele für Flächenneuausweisungen, Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung; 2. Mengenziele für Flächenneuausweisungen: das auf die Regionen aufgeteilte und für diese verbindliche Ziel zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme (X ha/d bis 20XX und X ha/d bis 20XX).“ (ebd. 2017, S. 13.).

- **Option 3:** Eine Mengenbegrenzung wird als „konkretisierende Formulierung in den landesgesetzlichen Grundsatz zur Raumstruktur“ in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 (ebd. 2017, S. 14) aufgenommen, allerdings wäre dieser Grundsatz nur abwägend zu berücksichtigen und würde keine strikte Bindungswirkung entfalten.

Mögliche Formulierung: „Die Flächeninanspruchnahme in Bayern soll bis 20XX auf X ha pro Tag und bis 20XX auf X ha pro Tag begrenzt werden.“ (ebd. 2017, S. 13).

- **Option 4:** Der Gesetzesentwurf der Grünen in Anlehnung an das bayerische Volksbegehren „Betonflut eindämmen“ sieht vor, in Art. 5 Abs. 3 S. 1 des BayLplG eine Festlegung einzufügen, wonach die Flächenneuanspruchnahme im Freistaat ab 2020 auf durchschnittlich 5

¹⁰ Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung bilden zusammen die Erfordernisse der Raumordnung. Nur Erfordernisse der Raumordnung erzeugen in abgestufter Form raumordnungsrechtlich Bindungswirkung ggü. Raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Stellen (Runkel 2018, S. 2990).

Hektar pro Tag zu begrenzen ist (vgl. Wagner 2019, S. 301). In Satz 2 soll die Aufteilung der quantitativen Zielvorgabe im Landesentwicklungsprogramm erfolgen.

Eine vergleichbare Umsetzung wäre für alle Länder möglich und erforderlich.

Aufgrund der Abweichungskompetenz der Länder dürften diese bereits jetzt landesrechtlich quantifizierte verbindliche Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Zielqualität in die Landesplanungsgesetze aufnehmen, da der Bund bisher keine rechtlichen Mengenregelungen getroffen hat (vgl. Bovet 2017, S. 15). Diese würden unmittelbare Rechtswirkung entfalten (vgl. Kümper 2021, S. 158).

Raumordnungspläne

Die Festlegung einer landesspezifischen Flächenverbrauchsobergrenze ist laut Kümper (2021, S. 158) nicht nur auf der Gesetzesebene in Erwägung zu ziehen, sondern explizit auch auf der Ebene des landesweiten Raumordnungsplans. So könnte die Aufteilung eines im Landesplanungsgesetz verankerten Mengenziels auf die Regionen über die Landesentwicklungspläne bzw. -programme verortet werden (vgl. Bovet 2017, S. 14). Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass Festlegungen im Landesentwicklungsplan oder -programm sich dabei nicht an die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung richten, sondern an die Regionalplanung. Die Zuteilung von Kontingenten an die Planungsträger der Gemeinden wäre ein weiterer Regelungsschritt (vgl. Kümper 2021, S. 158). Hierzu führt Brinktrine (2017, S. 40) aus, dass ein Ziel der Raumordnung in einem Landesentwicklungsplan einer numerischen Vorgabe für das Land bedürfe. Anschließend müsse eine weitere Aufteilung in numerischen Vorgaben für die jeweilige Region getroffen werden (vgl. ebd. 2017, S. 40).

Problematisch sieht Brinktrine (2017, S. 41) jedoch, „dass die numerische Vorgabe einer Höchstgrenze für die Flächeninanspruchnahme nicht unmittelbar vergleichbar ist mit einer numerischen Vorgabe, die eine positive Inanspruchnahme des Raumes – wie etwa das [...] Windkraftbeispiel – vorsieht. Die Höchstgrenzenvorgabe ist nämlich im Grunde eine negative Vorgabe, die große Schwierigkeiten in der rechtstechnischen Umsetzung bereitet. Die Bauleitplanung der einzelnen Gemeinde muss – im Sinne eines rechnerischen Prozesses und in ständiger Abstimmung mit den Nachbarkommunen des Planungsverbands – darauf achten, dass ihre Ausweisungen in einem Bebauungsplan sich im Rahmen der Gesamthöhe der Inanspruchnahme durch die Bauleitpläne aller anderen Gemeinden des jeweiligen regionalen Planungsverbandes hält“. Ein möglicher Ausweg dieser rechtstechnischen Schwierigkeit würde darin bestehen, die numerische Vorgabe für den jeweiligen regionalen Planungsverband bereits durch festlegungsfähige Raumordnungsgebiete im jeweiligen Regionalplan zu spezifizieren, indem bereits Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten und damit Vorgaben für die Bauleitplanung getroffen wurden (vgl. Brinktrine 2017, S. 41).

Werden quantitative Flächenverbrauchsziele mit Zielfunktion auf der Ebene der Raumordnungsplanung (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) getroffen, gelten sie als verbindlich und abschließend abgewogen, bedürfen also keiner weiteren Abwägung durch nachfolgende Planungsebenen. Auch die Festlegung einer landesweiten Flächenverbrauchsobergrenze, die erst durch die Regionalplanung aufgeteilt werden soll, so Kümper (2021, S. 169), stellt eine abschließend abgewogene Entscheidung dar und erfüllt die Voraussetzungen des in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG definierten Zielbegriffs. Damit lösen nach Brinktrine (2017, S. 18) quantifizierte Vorgaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus (siehe Kap. A.3.4). Mit der Festlegung einer Höchstgrenze für die Neuinanspruchnahme von Freiflächen wird gemäß Kment (2017, S. 46) „über die raumordnungsrechtliche Einbruchsstelle des § 1 Abs. 4 BauGB verbindlich reduziert“.

Bayerisches Volksbegehren zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme

Die bayerische Landtagsfraktion der Grünen hat in Zusammenarbeit mit weiteren Bündnispartner*innen, Naturschutzverbänden und zivilgesellschaftlichen Initiativen das Volksbegehren „Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt“ in die Wege geleitet. Das Volksbegehren legte auf der Grundlage eines wissenschaftlichen Gutachtens von Jana Bovet (2017) einen Gesetzesentwurf (Bayerischer Landtag 2019) vor, welcher eine Ergänzung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vorsieht (siehe Option 4), wonach die Flächenneuinanspruchnahme ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 ha pro Tag zu begrenzen ist (vgl. Hofmaier 2018, S. 10).

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stelle auf Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums fest, dass der Antrag den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt in seiner Ausdeutung als Parlamentsvorbehalt nicht einhalte und daher den Antrag auf Zulassung dieses Volksbegehrens nicht erfülle (vgl. ebd., S. 301). Dadurch, dass der Volksgesetzgeber die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu treffen hat und nicht der Exekutive überlassen werden darf, stellt der Verfassungsgerichtshof im Volksbegehren einen Verstoß gegen die landesverfassungsrechtliche Verpflichtung fest¹¹. Im Detail monierte der Verfassungsgerichtshof:

- Die Aufteilung der Zielvorgabe im Landesentwicklungsprogramm ist ausdrücklich „keine planerische, sondern eine primär am Gleichheitssatz orientierte Entscheidung mit einem normativen Gestaltungsspielraum“¹².
- Bei der Regelung handele es sich um ein der planerischen Abwägung vorgelagertes zwingendes Recht und im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, da die Planungsmöglichkeiten der Gemeinden ab dem Jahr 2020 eingeschränkt würden¹³.
- Die vom Gesetzgeber geplante Regelung müsse den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, wonach es einer Güterabwägung zwischen dem betroffenen Bereich der Selbstverwaltung und den durch dessen Begrenzung zu schützenden Interessen des öffentlichen Wohls bedürfe. „Eine solche Güterabwägung seitens des (Volks-)gesetzgebers“ lasse sich „dem Gesetzesentwurf nicht entnehmen“¹⁴.
- In der Systematik des Gesetzesentwurfs sind keine hinreichenden Anhaltspunkte konstatiert, welche konkreten Vorgaben für die Aufteilung der Zielvorgabe auf die kommunalen Planungsträger gelten. Diese Zuteilungskriterien vermisst der Verfassungsgerichtshof und der Gesetzgeber habe unter den zahlreichen in Betracht kommenden Verteilungsschlüsseln die maßgeblichen auszuwählen und für die Zuteilungsentscheidung der Landesplanung verbindlich festzulegen¹⁵.

Laut Wagner (2019, S. 305) ist die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof „weder mit den Maßgaben des Verfassungs- noch des Raumplanungsrechts vereinbar“ und die Entscheidung zeugt von geringer planungsrechtlicher Expertise. Kümper (2021, S. 160) konstatiert, dass der Verfassungsgerichtshof die Bestimmtheitsanforderungen zu überspannen scheint. Vor

¹¹ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18 (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

¹² BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, Rdnr. 81 (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

¹³ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, Rdnr. 84ff (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

¹⁴ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, Rdnr. 82 (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

¹⁵ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, Rdnr. 52 (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

diesem Hintergrund „seien von der Raumordnung getroffene Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, zu Infrastrukturen etc., die sich gewiss als grundlegende Weichenstellungen für das Gemeinwesen charakterisieren lassen, nach dem Maßstab des Verfassungsgerichtshofs kaum haltbar (vgl. ebd., S. 160). Nach welchen Verteilkkriterien und Verfahren die Zielvorgabe von 5 Hektar pro Tag im Detail erreicht werden sollte, ließ das Volksbegehren bewusst offen. Vor allem um der Bayerischen Staatsregierung möglichst wenig Handhabe für eine Ablehnung zu bieten. Kment (2017, S. 63 ff.) führt aus, dass die landesrechtliche Festlegung einer Flächenverbrauchsobergrenze die kommunale Planungshoheit respektiert, jedoch zu Einschnitten führt, die laut Kment (2017, S. 67) aber aufgrund der starken Eingriffe in den Natur- und Umwelthaushalt durch den Verbrauch von Freiflächen gerechtfertigt sei.

Zwischenfazit: Notwendige Veränderung der Landesentwicklungsgesetze und Raumordnungspläne auf Länderebene

Aufgrund der Abweichungskompetenz der Länder könnten diese bereits heute verbindliche Flächensparziele in die Landesplanungsgesetze aufnehmen. Bisher hat kein Bundesland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Eine rechtliche Verankerung könnte erfolgen, indem ein quantifiziertes Flächensparziel verankert wird (beispielhaft für das Bayerische Landesplanungsgesetz)

- ▶ als gesetzliche Mengenvorgabe in einem Art. 1a LPIG („Aufgaben und Instrumente der Landesplanung“),
- ▶ als eigenständige Kategorie der Erfordernisse des Raumordnungsrechts in „Art. 2 LPIG“ oder
- ▶ als Leitziel und Leitmaßstab in einem Art. 5 Abs. 3 LPIG.

Eine Verteilung des Ziels auf die Regionen könnte über den Landesraumordnungsplan oder in einem Anhang zum Gesetz erfolgen.

Ein von einem bayerischen Volksbegehren vorgelegter Gesetzentwurf zur Ergänzung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes mit einem verbindlichen Flächensparziel wurde vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als nicht zulässig abgelehnt. An dieser Entscheidung melden unterschiedliche Autor*innen Zweifel an.

A.3.3 Regionen

Die Praxis der Raumordnungsplanung und der Rechtsrahmen sind in den Ländern sehr unterschiedlich. Dies liegt darin begründet, dass der Bund bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 seine Vorgaben einzig auf der Grundlage einer Rahmengesetzgebungskompetenz machen durfte und den Ländern ein großer Spielraum zur eigenständigen Ausgestaltung des Rechtsrahmens oblag (vgl. Köck und Bovet 2008a).

Konkretisierung landesweiter Zielvorgaben durch die Regionalplanung

Die Regionalplanung ist nach der gesetzlichen Konzeption materiell Bestandteil der Landesplanung und soll die Zielsetzungen der Landesplanung für Teilräume (Regierungsbezirke) konkretisieren und kann nicht eigenverantwortlich Mengenziele erlassen. Für eine Raumordnung in ihrem Gebiet schaffen die Länder im jeweiligen Landesplanungsgesetz geeignete rechtliche Grundlagen für die Regionalplanung im Rahmen der §§ 7 bis 16 ROG. Der § 8 ROG regelt die Form und den Inhalt der Regionalpläne nicht in voller Detailschärfe, dies geschieht erst durch die Landesplanungsgesetze der Länder (vgl. Goppel 1999, S. 106).

Da die Regionalpläne grundsätzlich aus den jeweiligen landesweiten Raumordnungsplänen zu entwickeln sind und damit der weiteren Konkretisierung der raumordnerischen Vorgaben dienen, ist auch die Regionalplanung an die Beachtungs- und Berücksichtigungspflicht der landesweit festgelegten Ziele und Grundsätze gebunden. Sobald landesweit im Rahmen des Landplanungsgesetzes und/oder Landesraumordnungspläne quantitative Mengenziele verankert sind, müssten diese auf der Ebene der Regionalplanung in ihrem Konkretisierungsgrad erhöht werden. Im Zuge der Literaturanalyse konnten keine einschlägigen Hinweise darauf gefunden werden, in welcher Weise quantifizierte Mengenvorgaben Eingang in regionale Raumordnungspläne finden. Die Verteilung von Mengen im Landesraum müsste im jeweiligen Landesplanungsgesetz auf Länderebene nach eigenen Maßstäben festgelegt werden.

Regionale Ansätze zur quantitativen Steuerung der Siedlungsentwicklung

Die Raumordnung und insbesondere die regionale Raumordnungsplanung verfügen über vielfältige Instrumente, die auf die Einschränkung der Siedlungsentwicklung ausgerichtet sind und nach den regionalen Gegebenheiten und den zu erwarteten Entwicklungen raumordnerische Festlegungen treffen (vgl. Runkel 2018, S. 85). Einige Regionen bzw. Länder haben auf sehr unterschiedliche Weise eine Vielzahl raumordnerischer Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme vornehmlich im Rahmen einer quantitativen Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung in Regionalplänen verankert:

- Der Regionalplan der **Region Stuttgart** verfolgt bei der Reduzierung der Flächenanspruchnahme 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*in pro Hektar), die je nach Größe, Lage und Funktion der Gemeinde festgelegt werden (vgl. Verband Region Stuttgart 2009, S. 48).
- **Region Südhessen:** Gemäß dem Landesentwicklungsplan Hessen 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 (vgl. Regionalversammlung Südhessen 2010, S. 30). Die Berechnung des Wohnsiedlungsbedarfs fußt auf einer langfristigen Wohnungsbedarfsprognose in Verbindung mit regionalplanerischen Dichtewerten (vgl. Wolf 2005, S. 218).
- **Regionen in Rheinland-Pfalz:** Zur Unterstützung der ebenfalls regionalplanerisch festgelegten Innenentwicklung werden Schwellenwerte (Bedarfswerte) für die Neuausweisung von Wohnbauflächen festgelegt (Wohnbauflächenbedarf für Bruttobauland) (vgl. Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz 2008, S. 34). Hinzu kommt eine Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung. Die Schwellenwerte werden auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung, Gemeindefunktion (Grundwerte), vorhandener Flächenpotenziale und anzustrebenden Dichte festgelegt und dürfen nicht überschritten werden.
- **Saarland:** 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 (vgl. Ministerium für Umwelt Saarbrücken 2006, S. 34). Ferner sind festgelegte Mindestdichtewerte in Wohnungen pro Hektar als durchschnittliche Siedlungsdichte zu beachten, die sich auf das Bruttowohnbauland bei Flächenausweisungen beziehen (vgl. Münter und Schmitt 2007, S. 66)

- **Regionen in Schleswig-Holstein:** Entsprechend einem wohnbaulichen Entwicklungsrahmen können „Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, sich im Zeitraum 2010 bis 2025 bezogen auf ihren Wohnungsbestand im Umfang von bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen“ (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010, S. 46) entwickeln. Mit der Fortschreibung des Entwurfs zum LEP 2018 wurde auch der wohnbauliche Entwicklungsrahmen fortgeschrieben, allerdings bildet hier der Wohnungsbestand Ende 2017 die Bemessungsgrundlage (vgl. MILI 2018, S. 77).

Die Beispiele zeigen, dass es erste Ansätze zur Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme gibt – allerdings nur in Bezug auf die wohnbauliche Entwicklung – und dass sich entsprechende Regelungen in der Landes- und Regionalplanung umsetzen lassen.

Zwischenfazit: Regionen

Die Regionalplanung kann nicht eigenverantwortlich Mengenziele erlassen, sondern müsste Zielsetzungen der Landesplanung konkretisieren. Wege hierzu sind in der Literatur bisher nicht beschrieben. Entsprechende Vorgaben müssten auf der Landesebene in den Landesplanungsgesetzen oder Landesraumordnungsplänen gemacht werden.

Auf regionaler Ebene gibt es erste Ansätze einer Kontingentierung wohnbaulicher Entwicklungen, die aber kein verbindliches flächendeckendes Flächensparziel darstellen.

A.3.4 Kommunen

Die Siedlungsentwicklung wird im Wesentlichen dezentral auf der Ebene der Kommunen entschieden, sodass diese der Adressat in Bezug auf die Umsetzung einer Kontingentierung sind. Gegenüber der Landes- und Regionalplanung haben die Kommunen wenig Freiheiten, ihr Planungssystem zu gestalten, da es sehr eng von den Vorgaben der konkurrierenden Bundesbaugesetzgebung bestimmt ist. Allerdings verfügen die Gemeinden gemäß der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) über die lokale Planungshoheit und damit auch über Entscheidungen der Siedlungsentwicklung. Das wichtigste Steuerungsinstrument zur Ordnung des lokalen Raums sind die Bauleitpläne, welche die bauliche und sonstige Nutzung der Baugrundstücke vorbereiten und leiten, mit dem Ziel der Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB).

Bestehender Rechtsrahmen durch das Baugesetzbuch (BauGB)

Das Baugesetzbuch und die darauf basierenden Verordnungen (BauNVO, PlanZV) sind Rechtsgrundlage für die Steuerung der kommunalen baulichen Bodennutzung und die Bauleitplanung. Den Kommunen verbleibt ein eigenverantwortlicher Spielraum bei Entscheidungen, sodass die Gemeinde im Rahmen gerechter Abwägung ihr Planungsermessen einbringen kann (vgl. Köck und Bovet 2008b).

Das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung setzt dem Planungsermessen bisher keine Schranke, da das Flächensparziel weder im BauGB noch im ROG rechtlich verankert wurde. Allerdings verfügt das BauGB über eine Reihe von Vorgaben zum Schutz des Bodens und über verschiedene Anreize sowie Vorgaben zur Innenentwicklung. Zu den planungsrechtlichen Vorgaben gehören laut Köck und Bovet (2008b):

- Die Ausrichtung der Bauleitplanung auf das Ziel einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) sowie der Grundsatz, mit Grund und Boden sparsam umzugehen (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB).

- ▶ Die Beachtung des Gebots gerechter Abwägung, das u. a. auch die Ermittlung, Bewertung und angemessene Berücksichtigung der Umweltaspekte im Vorgang der Siedlungsplanung umfasst (§ 1 Abs. 7 BauGB); durch die Verpflichtung zur Umweltprüfung (§ 1 Abs. 4 BauGB) werden zudem die Ermittlungs- und Bewertungsvorgänge gesteuert;
- ▶ Die Verpflichtung, die sog. Bodenschutzklausel als ein sog. Optimierungsgebot mit besonderem Gewicht in die Abwägung einzustellen (§ 1a Abs. 2 BauGB);
- ▶ Die Verpflichtung, die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung planerisch im Rahmen der Abwägung zu verarbeiten (§ 1a Abs. 3 BauGB);
- ▶ Die Festlegung, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu erfolgen habe (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB);
- ▶ Die Aufnahme des Schutzgutes „Fläche“ in die Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 2 Abs. 6 BauGB), die den Belang des Flächenschutzes rechtlich stärkt.

Aus keiner dieser Regelungen gehen zwingende gesetzliche Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme hervor, im Gegenteil verbleiben den Gemeinden große Ermessensspielräume bei Flächennutzungsentscheidungen. Da diese (Optimierungs-)gebote der planerischen Abwägung unterworfen sind und die Durchsetzung dieser Direktive im Einzelfall schwierig ist, hat das jetzige bauplanungsrechtliche Instrumentarium allenfalls einen appellativen Charakter hinsichtlich einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Anpassungspflicht der Bauleitplanung an das ROG

Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung entspricht einer vertikalen Planungshierarchie, in der die Raumordnung der Bauleitplanung übergeordnet ist. Im Rahmen der Festlegung von Zielen der Raumordnung in landesweite oder regionale Raumordnungspläne können den Gemeinden verbindliche Vorgaben gemacht werden, die über die gesetzlichen Vorgaben des BauGB hinausgehen (vgl. Bovet 2017, S. 23). Dies wird durch die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an das ROG determiniert: „Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen“ (§ 1 Abs. 4 BauGB). Mit Blick auf den Paragraphen ist die Raumordnung jedoch kein schrankenloses Bestimmungsrecht über die Ortsplanung (vgl. Kümper 2021, S. 162) und Ziele der Raumordnung sind nur zulässig, wenn sie der Gemeinde einen hinreichenden Planungsspielraum einräumen (vgl. Einig und Spiecker 2002, S. 15).

Auf kommunaler Ebene steht die Umsetzung nachhaltiger flächenpolitischer Ziele im Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und der Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung. Die Anpassungspflicht ist zwar ein Schlüssel zur planungsrechtlichen Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Siedlungsentwicklung, allerdings ist sie nicht uneingeschränkt und detailliert einsetzbar, da die Regionalplanung nur den Rahmen für die Bauleitplanung setzen darf (vgl. Tomerius und Frick 2009, S. 23). Diese Einschränkung liegt in der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie begründet, die im Folgenden näher thematisiert werden soll. Für die Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme bedeutet dies, dass der selbstverantwortlich zu erledigende Aufgabenbereich der Gemeinde bzw. die Anpassungspflicht an die Ziele der Raum- und Landesplanung nur eingeschränkt bzw. erhalten werden kann, wenn überörtliche Gesichtspunkte dafür sprechen und der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung dabei unangetastet bleibt¹⁶.

¹⁶ BVerfGE 1, 167, 175

Erforderliche Anpassungen des Rechts der Bauleitplanung

Bei Einführung eines bundesweiten, verbindlichen Flächensparziels ist eine Anpassung des BauGB erforderlich. Köck und Bovet (2008b) benennen notwendige Anpassungen des Rechts der Bauleitplanung im Zuge der Einführung verbindlicher Mengenziele im Rahmen eines Flächenzertifikatehandels. Diese betreffen die Vorlage von Flächenausweisungsrechten als Voraussetzung für das Aufstellen eines Bebauungsplanes (Ergänzung zu § 1 Abs. 3 BauGB) bzw. die Knüpfung des Inkrafttretens eines Plans an die Vorlage entsprechender Rechte (§ 10 BauGB).

Weiterhin seien Änderungen in § 214 BauGB (Regelung über Beschluss des B-Plans) sowie § 33 BauGB (Zulässigkeit von Vorgaben während Planaufstellung; Einreichung von Kontingenten muss sichergestellt sein) erforderlich (vgl. Köck und Bovet 2008b). Nach Henger et al. (2019, S. 28 ff.) und Schmidt (2014, S. 7) müsste die Ermittlung der Zertifikatpflicht Bestandteil der Begründung jedes Planungsverfahrens werden (basierend auf § 2 BauGB). Weiterhin sollte nach Schmidt (2014, S. 7) eine Regelung dafür gefunden werden, dass die Zertifikatpflicht (bzw. der Kontingentierungspflicht) nicht durch Vorab-Genehmigungen auf Grundlage von § 33 BauGB umgangen werden kann.

Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich steht laut Brinktrine (2017, S. 23) möglicherweise im Widerspruch mit der gesetzlichen Regelung der Planungspflicht (§ 1 Abs. 3 BauGB), die bestimmt, dass Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Hierbei wird der Gemeinde für die Frage der Erforderlichkeit ein weites planerisches Ermessen eingeräumt, welches verwaltungsgerichtlich nur begrenzt kontrollierbar ist (vgl. ebd.). Auch „qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht“¹⁷ können sich in einer strikten Planungspflicht verdichten, sodass die Kommunalaufsicht dazu berechtigt ist, die Planungspflicht durchzusetzen.

Vereinbarkeit quantifizierter Mengenvorgaben mit der kommunalen Planungshoheit

Die rechtliche Implementierung eines verbindlichen Mengenziels würde einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht und entsprechend in die Planungshoheit der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG (Zusicherung einer eigenverantwortlichen Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft) bedeuten. Dies ist dadurch begründet, dass das Grundgesetz den Gemeinden das Recht zusichert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (vgl. Köck et al. 2018, S. 72). Grundsätzlich ist den Gesetzgebern auf Bundes- und Länderebene nicht gestattet, in übergeordnete Planwerke einzelne räumlich konkrete, parzellenscharfe Flächennutzungsentscheidungen vorzugeben (vgl. Gröhn 2016, S. 81). Dem Bundesverfassungsgericht zufolge sind solche Eingriffe möglich, sobald dies durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt ist (SRU 2016, S. 272). Darüber hinaus verleiht die Planungshoheit den kommunalen Planungsträgern kein schrankenloses Recht, sodass die Selbstverwaltungsgarantie dem Gesetzesvorbehalt unterliegt und durch Bundes- oder Landesgesetze eingeschränkt werden kann (vgl. Köck et al. 2018, S. 72).

Bovet (2017, S. 15) kommt zu dem Schluss, dass eine Flächenverbrauchsobergrenze mit Art. 28 Abs. 2 GG 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. Nach ihrer Auffassung sind quantifizierte Mengenvorgaben in die kommunale Planungshoheit der Gemeinden durch die staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus Art. 20a GG gerechtfertigt (vgl. auch Kment 2017, S. 44 ff.). Auch Kment (2017, S. 63 ff.) führt aus, dass die landesrechtliche

¹⁷ BVERWG 4 C 14.01 vom 17.09.2003

Festlegung einer Flächenverbrauchsobergrenze die kommunale Eigenverantwortlichkeit im Bereich der kommunalen Planungshoheit respektiert, jedoch zu deutlichen Einschnitten führt. Diese zusätzliche Belastung für die Kommunen ist nach Kment (2017, S. 67) gerechtfertigt, da „der fortgesetzte Verbrauch von Freiflächen auf dem aktuellen Niveau kein zukunftsfähiges Boden-Ressourcen-Management darstellt und mit zu starken Eingriffen in den Natur- und Umwelthaushalt bezahlt werden muss“. Den Kommunen steht es weiterhin offen, den Innenbereich zu entwickeln, lediglich die bauliche Inanspruchnahme des Außenbereichs wäre eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen (vgl. Bovet 2017, S. 15). Den Gemeinden obliegt weiterhin die Entscheidung, an welcher Stelle innerhalb des Gemeindegebiets sie die quotenmäßig zulässige Flächeninanspruchnahme im Außenbereich ausweisen will. Damit beschränkt die Kontingentierung der Flächenausweisung für Siedlungs- und Verkehrszwecke die Gemeinden lediglich quantitativ und nicht konzeptionell im Rahmen ihrer planerischen Vorstellungen (vgl. Köck et al. 2018, S. 72).

Brinktrine (2017, S. 14) führt aus, dass ein Eingriff durch die Pflicht eines Nachweises ausreichender Flächenzertifikate/Flächenkontingente in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsgarantie dann vorliegt, wenn die kommunale Planungshoheit ganz oder zumindest teilweise zum unantastbaren Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört. Aus Sicht von Brinktrine (ebd. 2017, S. 14) ist dies umstritten: „Nach Auffassung mehrerer Stimmen im Schrifttum folgt aus der Subsumtion unter Art. 28 Abs. 2 GG nicht zwingend, dass die Planungshoheit ganz oder teilweise zum unantastbaren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört“. Ebenfalls wie Bovet (2017, S. 15) zieht auch Brinktrine (2017, S. 15) die Schlussfolgerung, dass erstens die Planungsmöglichkeiten im Innenbereich einer jeden Kommune gänzlich unangetastet bleiben und zweitens Planungsmaßnahmen im Außenbereich weiter möglich bleiben, jedoch mit Beschränkungen.

Zu einer gegenteiligen Einschätzung kommt das Bayerische Verfassungsgericht bei der Prüfung der Zulässigkeit des Gesetzesentwurfs für eine Änderung des Landesplanungsgesetzes zur Einführung eines Flächensparziels durch das bayerische Volksbegehren (siehe Kap. A.3.2). So handelt es sich dabei im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG um einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, da die Planungsmöglichkeiten der Gemeinden ab dem Jahr 2020 eingeschränkt würden¹⁸. Diesem Urteil widersprechen Wagner (2019), Kümper (2021) und Kment (2017).

Ob und inwieweit die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung gehört, verbunden mit dem Entzug überörtlicher Einwirkung, ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend entschieden worden (vgl. Kümper 2021, S. 162; Köck et al. 2018, S. 72).

Zwischenfazit: Rolle der Kommunen und kommunale Planungshoheit

Das BauGB macht bisher keine ausreichenden Vorschriften bzw. zwingenden gesetzlichen Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, sodass den Gemeinden erhebliche Ermessensspielräume bei der Durchführung von Bauleitplänen verbleiben. Bei Einführung einer bundesweiten, verbindlichen Kontingentierung sind Änderungen im BauGB erforderlich. Hinweise hierfür liegen für die Einführung eines Flächenzertifikatehandels vor (Köck und Bovet 2008b und Henger et al. 2019).

Bovet (2017) kommt zur Einschätzung, dass eine bundes- (oder landes-)weite Kontingentierung mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar sei. Das Bayerische Verfassungsgericht hingegen kommt in einem Urteil zu einer gegensätzlichen Auffassung. Dieser widersprechen Wagner (2019,

¹⁸ BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, Rdnr. 84ff (Quelle: <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/28-ix-18.pdf>).

S. 305), Kümper (2021, S. 160) und Kment (2017, S. 67). Hier besteht weiterer Untersuchungsbedarf.

A.4 Operative und institutionelle Fragestellungen

A.4.1 Operationalisierung der Verteilung von Flächenkontingenten auf Länder, Regionen und Kommunen

Eine Operationalisierung des Flächensparziels über eine Kontingentierung erfordert eine Aufschlüsselung der nationalen quantitativen Zielvorgabe 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.

Modelle der Verteilung von Kontingenten

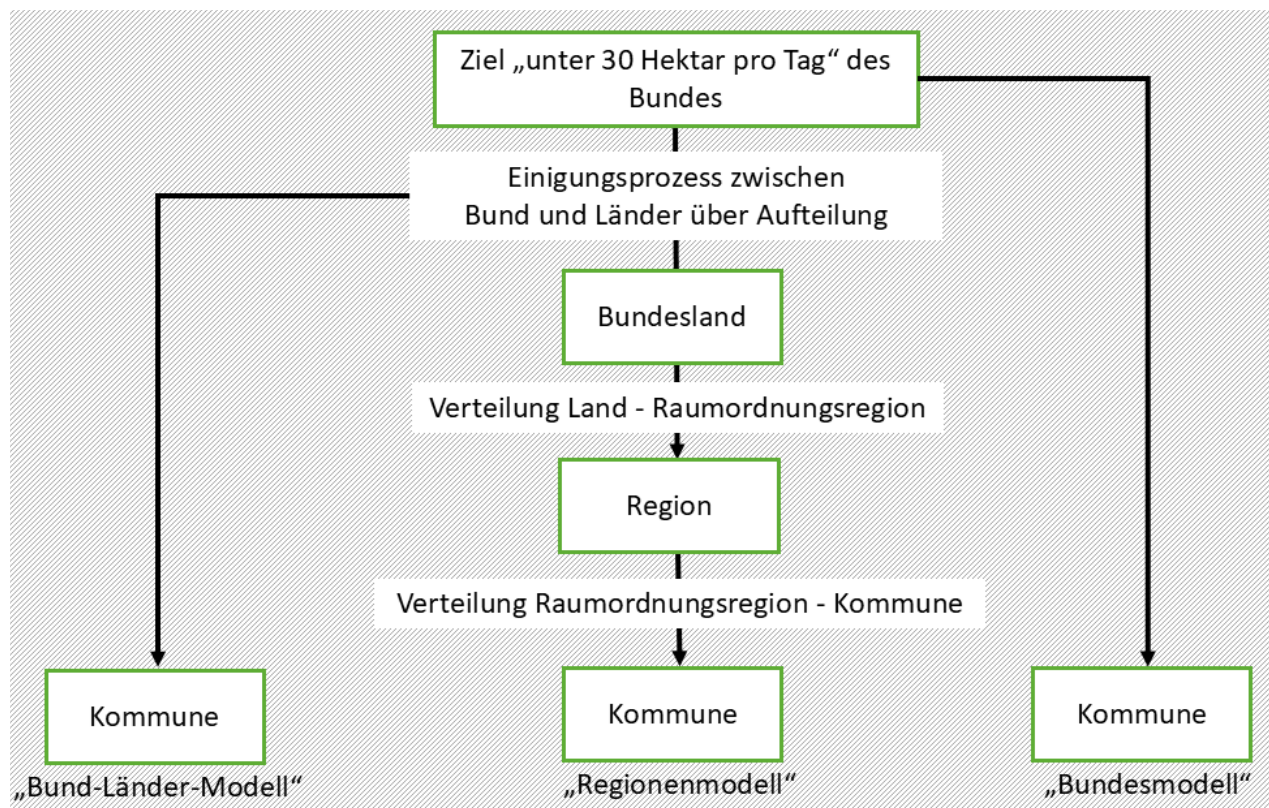
Es muss die institutionelle Ebene bestimmt werden, auf welcher Kontingente verteilt werden sollen (vgl. Köck et al. 2008b, S. 206). In der Literatur werden drei verschiedene Modelle mit verschiedenen räumlichen Bezugseinheiten, die in den Verteilungsprozess eingebunden werden, diskutiert. Bei allen drei 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.

Beim „**Bundesmodell**“ besteht der Vorteil darin, dass bundeseinheitliche Verteilungsregeln gelten könnten (vgl. Köck et al. 2018, S. 70). Beim „**Bund-Länder-Modell**“ hingegen könnten die Länder 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 Länder verteilen die Kontingente dann nach eigenem Ermessen durch ein im Landesentwicklungsplan oder -gesetz festgelegten Verfahren auf die Planungsregionen (vgl. Henger und Schröter-Schlaack 2008, S. 12).

Abbildung 17: Ansätze für die institutionelle Verankerung von Kontingenten



Quelle: Eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

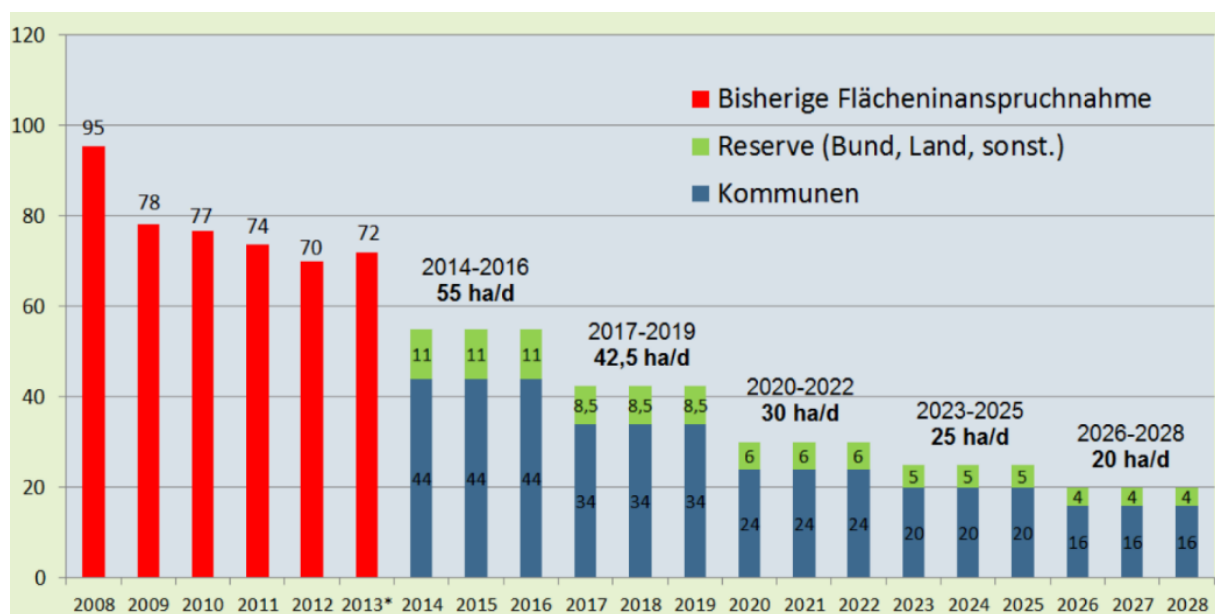
Transformationspfad

Für die Umsetzung des Mengenziels muss sich die Politik auf konkrete Flächenverbrauchsmin-
derungsziele für definierte Zeiträume verständigen. Daraus resultiert, dass die Flächenin-
anspruchnahme schrittweise verringert und dem Mengenziel angenähert werden sollte. Aus die-
sem Grund ist ein Transformations- bzw. Reduzierungspfad festzulegen, welcher den zeitlich ab-
gestuften Umfang von Flächenkontingenten entlang einem zeitlich abgestuften Ziel für die Redu-
zierung der Flächeninanspruchnahme z. B. bis zum Jahr 2030 vorgibt. Bislang mangelt es dem
zeitpunktbezogenen Ziel „Senkung auf unter 30 Hektar pro Tag“ an einer Festlegung eines kon-
kreten Anpassungspfads an die zu erreichende Transformationsrate bis 2030. Schröter-Schlaack
(2013, S. 83) nennt diesbezüglich drei optionale Verläufe:

- eine frühzeitige Anpassung an das im Jahr 2030 zu erreichende Ziel,
- eine lineare Anpassung in gleichmäßigen Reduktionsschritten bis 2030 oder
- eine verzögerte Anpassung, wobei erst zum Jahr 2030 hin die zulässige Rate der Flächenin-
anspruchnahme erreicht wird.

Obwohl die genannten Reduktionsverläufe bis 2030 das Ziel „Senkung auf unter 30 Hektar pro
Tag“ erreichen, verursachen sie bis zum Zieljahr unterschiedliche Gesamtflächenbeanspruchun-
gen, sodass je nach Reduktionsverlauf unterschiedliche Auswirkungen auf den Bestand der Frei-
flächen ausgehen (vgl. Schröter-Schlaack 2013, S. 85 ff.). Auch Henger und Schier (2014, S. 5) se-
hen im „Planspiel Flächenhandel“ einen linearen Anpassungspfad vor, der Abbildung 18 ent-
nommen werden kann.

Abbildung 18: Anpassungspfad der Flächeninanspruchnahme auf Bundesebene



Quelle: Henger und Schier 2014, S. 5

Flächenreserve für überörtliche Planungen

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 (vgl. Walz et al. 2009, S. 6). Bei der Verteilung von Flächenkontingenten ist daher eine vorab zu definierende Reserve an Kontingenten abziehen. Henger und Schier (2014, S. 5 ff.) schätzen im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“, dass entsprechend einem 30-Hektar-Ziel ungefähr 5-6 Hektar für Planfeststellungs- und sonstige fachplanerische Genehmigungsverfahren auf Ebene des Bundes und der Länder als Reserve vorgehalten werden sollte. Darunter ungefähr 3ha/Tag für Bundesautobahnen, 1,5 Hektar/Tag für Bundesstraßen und 1 Hektar/Tag für forstwirtschaftliche Wege. Darüber hinaus sollten die privilegierten Vorhaben nach § 35 BauGB in der Größenordnung von 1 Hektar/Tag vorgehalten werden. Die nicht direkt gesteuerte Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung berücksichtigen die Autoren damit mit pauschal 20 Prozent (vgl. Henger und Schier 2014, S. 5 ff.). Penn-Bressel (2019, S. 35) stützt sich auf Analysen in ausgewählten Gemeinden im Rahmen des Modellversuchs „Handel mit Flächenzertifikaten“ und führt aus, dass im Mittel 65 Prozent der Flächeninanspruchnahme aus der Aufstellung von Bebauungsplänen entspringen und demzufolge 35 Prozent für überörtliche Planungen vorzuhalten sind. Beobachtungen im Modellversuch zufolge wurde eine deutliche Differenz des Flächenanteils der Bebauungsplanung zwischen kleinen Gemeinden (55 Prozent) und größeren Städten (88 Prozent) sichtbar.

Verteilschlüssel

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 und Schröter-Schlaack 2008, Köck et al. 2008, Walz et al. 2009, KBU 2009, Henger et al. 2010, Ostertag et al. 2010, Penn-Bressel 2019). Die Verteilung von Kontingenten entsprechend bestimmter Kriterien wird Benchmarking genannt. 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, vergangene und zukünftige Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft sowie Erwerbstätigenzahl beziehen.

Im Hinblick auf eine gute Datenverfügbarkeit, Transparenz und Überprüfbarkeit flächenbezogener Indikatoren bietet sich ein Bevölkerungsschlüssel zur Verteilung von Kontingenten an. 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 Wohnflächen-nachfrage einen geringeren spezifischen Flächenbedarf. Ergänzt durch eine Differenzierung nach Größenklassen entsprechend des degressiven Bevölkerungsschlüssels im „Planspiel Flächenhandel“ werden weder Verdichtungsräume noch ländliche Räume unverhältnismäßig stark benachteiligt oder bevorteilt (vgl. Bovet 2019, S. 13). Darüber hinaus wird der höhere Flächenbedarf für infrastrukturelle Einrichtungen in dünn besiedelten Gebieten verstärkt berücksichtigt (vgl. Henger et al. 2010, S. 305). Ein nach Größenklassen differenzierter Bevölkerungsschlüssel induziert durch die Nichtberücksichtigung historischer sowie prognostizierter Daten keine Fehl-anreize und bietet der Politik und den kommunalen Flächenakteuren nur eine geringe substanzielle Angriffsfläche (vgl. Bizer et al. 2012, S. 53).

Im „Planspiel Flächenhandel“ mit insgesamt 87 teilnehmenden Kommunen wurde zur Bestimmung der Austeilungsmenge die Bevölkerung als Bedarfsindikator herangezogen. Der Schlüssel teilt die kostenlose Zuteilungsmenge für ein Jahr auf alle Städte und Gemeinden Deutschlands nach deren Bevölkerungszahl genau auf. Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Flächenbedarfe gibt es drei Größenklassen: Kommunen bis 50.000 Einwohner, Städte von 50.000 bis 100.000 und Großstädte ab 100.000 Einwohnern. Durch Bildung dieser Klassen erhalten größere Kommunen zwar insgesamt mehr Zertifikate, aber weniger Zertifikate pro Einwohner. Als zentrales Ergebnis aus dem Planspiel ging hervor, dass sich die auf Basis der Bevölkerungszahl einer Kommune vorgenommene Erstzuteilung der Zertifikate bewährt hat und von Seiten der beteiligten Städte und Gemeinden eine hohe Akzeptanz erfuhr (vgl. Henger et al. 2019, S. 17). Jeder Kommune ist bekannt, wie viele Kontingente sie jährlich erhalten wird, und sie kann diese über mehrere Jahre ohne Restriktionen ansaparen. Das ermöglicht allen Kommunen, ihre langfristigen flächenpolitischen Planungen zuverlässig und strategisch nach Maßgabe der zu erwartenden Zertifikate durchzuführen (vgl. ebd. 2019, S. 17).

Zwischenfazit: Operationalisierung der Verteilung von Kontingenten

In einem Abstimmungsprozess aller Planungsebenen sind folgende Fragen bezüglich einer Operationalisierung der Verteilung von Kontingenten zu klären:

- ▶ Es ist ein Modell zur Verteilung der Kontingente abzustimmen. Aufgrund zum Teil vielfältiger struktureller und wirtschaftlicher Verflechtungen in Raumordnungsregionen kann eine Verteilung über ein Regionen-Modell die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsdynamiken mit divergierenden Flächenansprüchen im Bereich Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur berücksichtigen.
- ▶ Es ist ein Transformationspfad festzulegen.
- ▶ Es muss eine Reserve für überörtliche Planungen vorgehalten werden. In der Literatur werden 20 bis 35 Prozent der Gesamtkontingente vorgeschlagen.

- Es muss ein Verteilungsschlüssel für Kontingente ermittelt werden, wobei sich der im „Planspiel Flächenhandel“ mit 87 Kommunen erprobte und akzeptierte degressive Bevölkerungsschlüssel anbietet.

A.4.2 Bündelung von Kontingenten auf regionaler Ebene durch Kooperation

Die Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung steht bislang auch für die Bündelung von Flächenneuausweisungen. Insofern lohnt ein Blick in bestehende Vorgehensweisen interkommunaler Planung, in welchen zugleich eine quantitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme erfolgt.

Potenziele bestehender Modelle quantitativer Steuerung

Bislang wurden eine Reihe interkommunaler bzw. regionaler Vorgehensweisen der Planung und Flächenentwicklung praktiziert. Hierzu zählen verbindliche regionale Planungen, die regionale Abstimmung der Bauleitpläne, regional abgestimmte kommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente, flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne oder gemeinsame Flächennutzungspläne. Des Weiteren erfolgen Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung z. B. in Form interkommunaler Wohn- und Gewerbegebiete oder von Gewerbeflächen- bzw. Wohnbauflächenpools (vgl. Adrian et.al. 2020, S. 65 ff.). Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung steht für die Bündelung von Flächenneuausweisungen. Interkommunale Gewerbegebiete fanden als Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung Eingang in Landesentwicklungsprogrammen oder -pläne aller bundesdeutschen Flächenländer (vgl. ILS 2011, S. 20). Für interkommunale Gewerbegebiete kommen öffentlich-rechtliche (Zweckverband, Planungsverband, kommunale Arbeitsgemeinschaft, AöR) und privatrechtliche (z. B. GmbH) Rechtsformen in Betracht (ebd. 2011, S. 29 ff.). Programme wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder länderspezifische Programme setzen Anreize für die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete (ebd. 2011, S. 50 ff.). Wenngleich u. a. die Begrenzung der flächenmäßigen Inanspruchnahme und eine Verminderung von Erschließungskosten als Vorteile einer kooperativen Gewerbeansiedlung angesehen werden, ist zu konstatieren, dass derartige Entwicklungen bislang ohne den Druck einer an Flächensparzielen ausgerichteten verbindlichen Kontingentierung neu auszuweisenden Baulands erfolgten.

Eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Wohnbauzwecke wird mit Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung angestrebt, die z. B. in der Planungsregion Westpfalz als Ziel im regionalen Raumordnungsplan festgeschrieben ist. Die Schwellenwerte werden auf Basis des Bedarfs an weiteren Wohnbauflächen unter Berücksichtigung der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung abzüglich des Innen- als auch des Außenpotenzials (Bedarfswert – Potenzialwert) zum Zeitpunkt der jeweiligen Fortschreibung der Bauleitpläne ermittelt. Es wird differenziert nach Gemeinden mit Eigenentwicklung und Gemeinden mit zu verstärkender Wohnentwicklung. Es werden mit Wohneinheiten bezogen auf Einwohnerzahlen sowie Wohneinheitsvorgaben je Hektar ein flächenmäßiges Wohnbauflächenkontingent ermittelt (Planungsgemeinschaft Westpfalz 2012, S. 20 ff.).

Eine interkommunale Aushandlung von Wohnbaukontingenten erfolgt u. a. in der Region Heide in Schleswig-Holstein. Im Wege einer Kooperationsvereinbarung zum Stadt-Umland-Konzept der Region Heide-Umland werden hier zwischen zwölf Kommunen Wohnbaukontingente vereinbart. Hierbei fließen Aspekte der gemeindlichen Eigenentwicklung, der Anteil des Baus von Mehrfamilienhäusern sowie das Verhältnis der Flächeninanspruchnahme zwischen Innenbereichen und Randlagen der Kommunen ein. Der Kontingentierungsansatz basiert jedoch nicht auf

einem konkreten Flächenbezug in qm oder Hektar, sondern auf der Zahl neu zu schaffender Wohneinheiten (Region Heide 2012).

Im Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg wurden für die Stadtregionen Elmshorn und Pinneberg Kooperationsstrukturen etabliert, in denen auch die Themenfelder Wohnbauflächen-, Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung abgestimmt wurden. Hierbei ging es u. a. um die Verringerung der Neuflächeninanspruchnahme und der Infrastrukturfolgekosten. In der Stadtregion Elmshorn konnten konsensual die Entwicklungsflächen für Wohnbau von zunächst angemeldeten Planungsabsichten von 220 ha in einem abgestimmten Entwicklungsplan auf rund 90 ha reduziert werden (Blecken und Melzer 2009).

Mögliche neue Formen der Bündelung von Kontingenten

Neue Formen der Bündelung von Kontingenten wurden in der ausgewerteten Literatur nicht beschrieben. Jedoch bestehen bei den oben beschriebenen Planungs- und Steuerungsansätzen, die einer Einsparungslogik folgen, Anknüpfungspunkte für die Entwicklung von Vorgehensweisen, die im Falle einer Flächenverknappung bei Kontingentierung praktikabel sein könnten.

Zwischenfazit: Bündelung von Kontingenten auf regionaler Ebene durch Kooperation

Unterschiedliche 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. Es erscheint naheliegend zu untersuchen, ob und inwieweit sich bislang praktizierte Verfahrensweisen z. B. der interkommunalen Gewerbegebietsentwicklung auch unter den Bedingungen einer Kontingentierung eignen würden (vgl. auch UBA 2019). Auch in Bezug auf die Kooperative Planung von Wohnbauflächen sollte der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit an bereits praktizierte Kontingentierungsansätze angeknüpft werden könnte, um geeignete Vorgehensweisen der Allokation von an Flächensparzielen ausgerichteten Flächenkontingenten im Bereich Wohnen zu entwickeln. Dabei kann an die weiter oben dokumentierten Planungs- und Umsetzungsansätze sowie an die Ergebnisse aus einem Planspiel „Interkommunale Kooperation“ (Adrian et.al. 2020) angeknüpft werden, in dessen Rahmen auch der Kontingentierungsansatz in der Region Heide untersucht wurde.

A.4.3 Interkommunaler Interessenausgleich

Lange bevor in Deutschland die Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme in Fachdebatten Eingang gefunden hat, befasste sich Fürst (1995) mit der vertikalen Koordination und Arbeitsteilung zwischen den Ebenen der Raumordnungsplanung. Betont wurde die Steuerungskraft in Kombination aus Landes- und Regionalplanung. Dabei würde die Landesplanung mittels Zielvorgaben, Ordnungszielen und Handlungsaufträgen hierarchisch steuern während auf der Ebene der Regionalplanung im „Schatten der Hierarchie“ problembezogen und mit regionalen Partnern verhandelt werde (Fürst 1995, S. 167). In einem engen Kontext mit regionalen Lösungen zum gesteuerten Umgang mit knappen Flächen (im Sinne einer Bündelung von Kontingenten, vgl. Kap. A.4.2) stehen Aspekte des Interessenausgleichs bzw. eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs. Auch hierzu bestehen Erfahrungen aus teilweise realisierten Modellvorhaben.

Potenziale bestehender Modelle und Verfahren des Lasten-Nutzen-Ausgleichs

Einig (2008) analysierte verschiedene Ansätze eines gemeindeübergreifenden bzw. regional abgestimmten Interessenausgleichs bei der Allokation von Flächennutzungen. Im Modellvorhaben des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg wurde in einer Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Gebietsentwicklungsplanung von 13 Kommunen bereits 2006 eine gemeinsame Flächen- und Siedlungsentwicklung vereinbart (Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg 2006). Einen Interessenausgleich bewirkt ein Strukturfonds, aus dem regionale Projekte gefördert werden. Der Fonds wird aus Beiträgen der Kommunen gespeist, der sich sowohl an der Zahl der Einwohner, die Einwohnerentwicklung und der Wirtschaftskraft bemisst als auch die Flächeninanspruchnahme und die bauliche Ausnutzung der Flächen in den Kommunen berücksichtigt. Damit wird die Inanspruchnahme bisher unbebauter Fläche durch eine Abgabe verteuert (Einig 2008, S. 165 ff.).

Modellhaft ist der Ansatz zur Einrichtung des Gewerbeflächenpools Neckar-Alb, der im Dialog der kommunal Verantwortlichen aus Gemeinden des Zollernalbkreises und des Landkreises Tübingen (runder Tisch) und mit wissenschaftlicher Unterstützung konzeptionell und in Bezug auf eine Zweckverbandsstruktur entwickelt wurde. Das Modell des Gewerbeflächenpools, das schließlich acht Gemeinden in einer Region mit knappem verfügbarem Gewerbeflächenangebot umfassen sollte, setzt auf einen kooperativen Ansatz, um im gemeinsamen Interesse der Gemeinden Flächenpotenziale zu bündeln und einen effizienten Umgang mit der Fläche zu erreichen. Es sieht im Kern Gewerbeflächen vor, die von den Mitgliedsgemeinden des Zweckverbands eingebracht werden. Sofern es sich dabei um bereits erschlossene Flächen handelt, soll eine Kompensation des Erschließungsaufwands erfolgen. Es besteht die Möglichkeit, dass sich Gemeinden mit eigenen Flächen mit einer finanziellen Einlage am Pool beteiligen. Entsprechend der jeweiligen Einlage der Gemeinden würden diese am Erlös aus dem Verkauf von Poolflächen beteiligt. In den Pool sollten Vermarktungserlöse und Gewerbesteuererinnahmen einfließen. Das Modell umfasst ein Bewertungssystem für die von den Gemeinden einzubringenden Gewerbeflächen sowie ein Regelwerk zur Aufteilung von Erträgen (Einig 2008, S. 180 ff.; HfWU, Dialogik 2010, S. 18 ff.).

Der „Kommunale Innenentwicklungsfonds“ (KIF) ist ein Fondsmodell, in dessen Rahmen die beteiligten Gemeinden gemeinsam Maßnahmen der Ortsinnenentwicklung finanzieren. Der Fonds zielt auf eine integrierte vorrangige Innenentwicklung durch Anreize und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Der Fonds wurde von 47 Gemeinden der Landkreise Nienburg/Weser und Gifhorn mit wissenschaftlicher Begleitung entwickelt und erprobt. Die beteiligten Gemeinden, so das Modell, zahlen in Abhängigkeit von Steuerkraft und Einwohnerzahl in den Fonds ein. Außerdem zahlt der Landkreis einen Beitrag in vergleichbarer Höhe der Gemeindebeiträge. Aus dem Fonds werden Projekte der Innenentwicklung finanziert. Es erhalten diejenigen Gemeinden Mittel aus dem Fonds, deren Projekt sich im Wettbewerb durchsetzen kann. Es wurden eine Musterkooperationsvereinbarung, eine Förderrichtlinie und ein Handbuch erstellt (Landkreis Nienburg/Weser 2019). Im Sommer 2021 haben die Bürgermeister*innen der beteiligten Kommunen über insgesamt elf Anträge entschieden. Im Fonds befinden sich insgesamt 600.000 Euro, die in Vorhaben der Innenentwicklung, der Mobilität im ländlichen Raum, in soziale Infrastrukturprojekte sowie in die Erschließung innerörtlicher Baulandpotenziale fließen sollen (Landkreis Nienburg/Weser 2021).

Die Herausforderung eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs in der interkommunalen Kooperation bestehen lt. Einig (2008) darin, einen kollektiven Kooperationsnutzen zu erbringen. Dieser Nutzen tritt bei einer als gerecht empfundenen Aufteilung von Kosten und Erträgen ein, der die finanziellen Vorteile einer Flächenausweisung in Bauland gewinnenden Gemeinden gegen die finanziel-

len Nachteile in auf Ausweisung verzichtenden Gemeinden z. B. innerhalb eines Gewerbeflächenpools ausgleicht. Darüber hinaus muss der finanzielle Gesamtnutzen eines gemeinsamen Pools höher sein, als die Summe der Kosten der beteiligten Kommunen, die den Pool realisieren (Einig 2008, S. 183 f.).

Nicht betrachtet wurde in der Literatur bisher die Frage nach einer Verschiebung von Kosten-Nutzen-Relationen unter den Bedingungen einer Flächenverknappung, die nicht nur bestimmte Regionen betrifft, sondern mit Flächenkontingenten bundesweit operationalisiert wird. Zudem stellt sich die Frage nach dem Umgang mit einer sich perspektivisch absehbaren Zunahme der Flächenverknappung (Ziel „Netto-Null“ bis 2050).

Mögliche neue Formen des Interessenausgleichs

Formen des Interessenausgleichs im Rahmen der Flächenallokation unter den Bedingungen einer Kontingentierung der Flächenneuausweisung wurden in der ausgewerteten Literatur nicht beschrieben. Jedoch folgen die oben beschriebenen Formen des Interessenausgleichs zum einen dem Ansatz, die gemeinsame Steuerung der Nutzung knapp verfügbarer Flächen und den dafür notwendigen Interessenausgleich zu bewerkstelligen. Zum anderen richten sich die Ausgleichsmechanismen auf interkommunal abgestimmte Vorhaben der Innenentwicklung. Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und Vorrang der Innenentwicklung wiederum sind aufeinander aufbauende Strategiebestandteile des Flächensparens, die im Falle einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme auch interkommunal abzustimmen wären.

Zwischenfazit: Interkommunaler Interessenausgleich

Es bestehen bereits verschiedene Formen des interkommunalen Interessenausgleichs im Kontext gemeinschaftlicher Lösungen in Bezug auf die Wohn- und Gewerbeflächenausweisung bzw. die Steuerung von vorrangigen Maßnahmen der Innenentwicklung. Es liegt daher nahe, dass für eine regional gesteuerte flächensparende Allokation von Flächenkontingenten begleitende Mechanismen des Interessenausgleichs erforderlich sein werden. Hierzu bedarf es guter Governance und von allen Beteiligten akzeptierter Aushandlungsmechanismen.

A.4.4 Operative Umsetzung, institutionelle Zuständigkeiten

Im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“ wurde die Idee des zertifikatebasierten Flächenhandels erarbeitet und in einem Feldexperiment getestet. Über eine Flächenbörse sollen die Zertifikate bundesweit handelbar sein. Eine Zertifikatpflicht betrifft dabei alle kommunalen Planungsverfahren, „durch die die Voraussetzung für die Zulässigkeit von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich geschaffen werden“ (vgl. Henger et al 2019, S. 35). Dementsprechend sind solche Festsetzungen im Innenbereich davon befreit. Ein solches Handelssystem spielt im Kontext eines regulatorischen Ansatzes keine Rolle und soll hier nicht weiter betrachtet werden. Gleichwohl lassen sich daraus für die operative Umsetzung der Verteilung der Flächenkontingente Handlungsoptionen ableiten. Hierzu stellt Brinktrine (2017) einen wesentlichen Unterschied zwischen der Zertifikatpflicht und der rechtlichen Verankerung von Flächensparzielen in Raumordnungsplänen fest. Denn im Gegensatz zur Zertifikatpflicht sind „... nach § 10 ROG die öffentlichen Stellen bei der Aufstellung der Ziele der Raumordnung zu beteiligen...“, womit eine „... verfahrensmäßige Absicherung der kommunalen Planungshoheit ...“ besteht.

Aufgaben und Rolle der staatlichen Ebenen und weiterer Akteure

Allen Vorgängen der operativen Umsetzung voran steht die politische Festlegung und rechtliche Verankerung eines „Kontingentes“, mit welchem ein flächenpolitisches Ziel verbindlich operationalisiert wird. Dieses Kontingent müsste einen Transformationspfad mit Blick auf das langfristige Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft beschreiben (vgl. Abschnitt A.4.1). Jacoby et al. (2018) schlagen hierfür kontinuierlich abschmelzende Flächenkontingente vor, die „in Dreijahresschritten jeweils mit Durchschnittswerten als Obergrenze für die Flächenneuanspruchnahme umgesetzt werden“ (Jacoby et al. 2018, S. 11). Angesichts der vonseiten der Länder nach ROG (§ 2 Abs.2 Nr.6 S.3 ROG) gegebenen, aber bislang nicht genutzten rechtlichen Möglichkeiten, quantifizierte Mengenziele in der Landesplanung zu verankern, bedarf es zuvorderst der Initiative des Bundes, dem hierfür vier Optionen zur Verankerung eines bundesweit einheitlichen Mengenziels zur Verfügung stehen (vgl. Abschnitt A.3.1). Für die Verteilung der Kontingente liegen mit dem „Bund-Länder-Modell“, dem „Regionen-Modell“ und „Bundesmodell“ drei Optionen vor, die jeweils unterschiedliche institutionelle Ebenen ansprechen, womit unterschiedliche Aufgaben und Rollen der staatlichen Ebenen einhergehen (vgl. Abschnitt A.4.1).

Köck und Bovet (2008c, S. 46) konstatieren, dass sich zwar „nur höchst selten [...] konkrete (quantifizierte) Zielnormen unmittelbar auf der gesetzlichen Ebene“ finden. Gleichwohl stellen sie fest, dass es der Bundesregierung freisteht „ihr Mengenziel [...] rechtlich zu verankern“ (vgl. Köck und Bovet 2008c, S. 47). Ob eine rechtliche Festlegung quantifizierter Mengenvorgaben mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar ist, kann dabei nicht abschließend beurteilt werden (vgl. Kap. A.3.4). Angesichts der Abweichungsmöglichkeiten der Länder scheint eine rechtliche Verankerung im Rahmen eines solchen Gesetzesmodells wenig erfolgsversprechend (vgl. Köck und Bovet 2008a, S. 52 ff.). Eine Verankerung über das Planungsmodell würde diesem Umstand Rechnung tragen, wobei es weitere rechtliche Änderungen auf Bundes- und Landesebene nach sich ziehen müsste (vgl. Kap. A.3.1 und A.3.2). Zwar existieren Vorschläge zur Aufteilung eines bundesweiten Mengenziels (bspw. KBU 2009) und rechtlichen Verankerung (vgl. Kap. A.3.2). Offen bleibt hingegen, wie eine politische Verständigung darauf erfolgen kann. Grundsätzlich spricht laut Köck und Bovet (2008a, S. 47) viel dafür, „[...] dass der Bund auf eine ausdrückliche rechtliche Verankerung des Mengenziels verzichtet und sein Mengenziel bestenfalls zum Gegenstand von Verhandlungen mit den Ländern und den Kommunen machen wird [...]“. Sollten sich Bund und Länder auf ein quantifiziertes Mengenziel einigen und länderspezifisch festlegen, würden die Länder im nächsten Schritt jeweils festlegen, nach welchem Modell das Kontingent auf die Ebene der Gemeinden übertragen wird. Nach dem Vorbild der Öffnungsklausel bei der Bodenwertsteuer könnte den Ländern damit ein Handlungsspielraum für die Umsetzung auf Landesebene eingeräumt werden. Vor dem Hintergrund der durchgeführten Literaturanalyse würden dafür Regelungen zur Verteilung auf die Regionen (Regionen-Modell) oder eine direkte Verteilung auf die kommunale Ebene (Bund-Länder-Modell) infrage kommen (vgl. Kap. A.4.1). Nach Jacoby et al. (2018) sollten die Kontingente im Landesentwicklungsprogramm festgelegt und durch Regionalpläne auf Kommunen heruntergebrochen werden (vgl. Jacoby et al. 2018, S. 11).

Brintrine (2017) stellt hierzu fest: „Werden quantifizierte Flächenvorgaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen, etwa in Gestalt konkreter zahlenmäßiger Höchstgrenzen, aufgenommen und entsprechend für das jeweilige Geltungsgebiet eines Raumordnungsplans näher festgelegt, so bedarf es zusätzlich eines behördlichen Kontrollverfahrens, das die Beachtung der zahlenmäßig bestimmten Höchstgrenzen sicherstellt“ (ebd. 2016, S. 43). Eine solche Kontrollmöglichkeit sieht Brintrine (2017) im Genehmigungsverfahren für Bauleitpläne, wobei dies bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen als unproblematisch ansieht, im Zusammenhang mit B-Plänen jedoch die „Wiederaufnahme einer Genehmigungspflicht für alle Bebauungspläne im BauGB vorzusehen“ ist (ebd. 2017, S. 43 f.). Siedentop (2008, S. 154) sieht bei der konkreten

Festlegung von quantifizierten Mengen mögliche Konflikte, sollten die materiellen Ziele der Raumordnung unterwandert werden. Dies wäre bspw. der Fall, wenn die Ausweisungsrechte die Möglichkeiten der Eigenentwicklung übersteigen.

Mit der Kontingentierung können siedlungspolitische und naturschutzrechtliche Aspekte nicht als erledigt gelten. Vielmehr stellen Ostertag et al. (2010) mit Blick auf einen Zertifikatehandel fest: „Die auf der Landesentwicklungsplanung aufbauende Regionalplanung hat eine räumliche Steuerungsfunktion, während der Flächenzertifikatehandel in Bezug auf die Siedlungsflächen ausschließlich quantitative Ziele der Reduktion der Flächeninanspruchnahme verfolgt. Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Flächennutzungsplanung wäre ohne Regionalplanung nicht denkbar“ (vgl. S. 7). Kloepper (2016, S. 158) ergänzt, dass ein Zertifikatehandel nur im Zusammenspiel mit qualitativer Steuerung (Naturschutzrecht, Planungsrecht etc.) dem Ziel gerecht wird. Dieselben Anforderungen würden auch für die Operationalisierung eines quantifizierten Mengenziels in Form von bis in die Ebene der Kommunen transformierten Flächenkontingente bestehen.

Verfahrensbezogene Aspekte

Die in Abschnitt A.4 dargestellten Möglichkeiten der Operationalisierung der Verteilung von Flächenkontingenten setzen die politische Festsetzung und rechtliche Verankerung eines für alle föderalen Ebenen geltenden Maximalwerts (Kontingent) der Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsflächen voraus. Die Kontingentierung der SuV-Zunahme ist dabei ein notwendiger Zwischenschritt zum langfristigen Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft („Netto-Null“). Das Kontingent bezieht sich dabei ausschließlich auf die Neuinanspruchnahme von Flächen außerhalb eines als Innenbereich definierten Siedlungsraums. Flächen im Innenbereich sind von der Kontingentierung ausgenommen. Für die operative Umsetzung bedarf es daher einer planungsrechtlichen Klarstellung von Innen- und Außenbereich. Laut Siedentop et al. (2013, S. 16) müssten die Kommunen einen ‚sog. Innenentwicklungsbereich in Form einer informellen Klarstellung‘ definieren, da bis heute in den meisten Kommunen nicht trennscharf zwischen Innen- und Außenbereich unterschieden werden kann.

Im Rahmen des Modellversuchs Flächenzertifikatehandel wurde, angelehnt an die Maßgaben des § 34 BauGB und die einschlägige Rechtsprechung eine Methodik zur Festlegung des Innenentwicklungsbereichs entwickelt (vgl. Tabelle 7). „Der Innenentwicklungsbereich umfasst demnach im Kern „die im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ nach § 34 BauGB“ (vgl. Schmidt 2014, S. 15). Außerdem werden dem Innenentwicklungsbereich Flächen zugeordnet, die von diesen Flächen umschlossen werden. Ebenfalls zum Innenentwicklungsbereich zählen Flächen, die durch Bebauungspläne oder städtebauliche Satzungen für eine Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsflächen vorgesehen sind, eine entsprechende Umsetzung aber noch aussteht. Das dritte Abgrenzungsmerkmal bezieht sich auf den Charakter der Fläche. So ist „ab einer Größenordnung von 5.000 qm davon auszugehen, dass ein solcher ausgeprägter Nutzungscharakter vorliegt, und nicht mehr von den umgebenden Nutzungen dominiert wird, sondern eigenständig zu Tage tritt“ (vgl. Schmidt 2014, S. 16). Entsprechend gelten Flächen kleiner 5.000 qm, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umgeben werden als Innenentwicklungsbereich. Eine solche umschlossene Fläche mit mehr als 5.000 qm würde dem entsprechend als Außenbereichsfläche definiert.

Tabelle 7: Unterscheidung Innenentwicklungsbereich und Außenbereich

Innenentwicklungsbereich	Zertifikatpflichtiger Bereich
Im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB)	Nicht-SuV außerhalb des Innenentwicklungsbereichs

Innenentwicklungsbereich	Zertifikatpflichtiger Bereich
SuV, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	
Rechtskräftig gesicherte SuV (Bebauungspläne, Städtebauliche Satzungen), die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	SuV außerhalb des Innenentwicklungsbereichs
Nicht-SuV < 5.000 qm, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	Nicht-SuV > 5.000 qm, auch wenn sie von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden

Quelle: Schmidt 2014, S. 16

Bei kommunalen Planungsvorhaben wäre jeweils zu prüfen, ob hierfür auf die vorhandenen Kontingente zurückgegriffen werden muss oder ob durch Innenentwicklung ein Rückgriff entbehrlich ist. Entsprechend den Vorschlägen aus dem Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel müsste eine solche Ermittlung und Kontrolle der Kontingente planungsrechtlich verankert werden (vgl. Henger et al. 2019, S. 38 ff.).

Unabhängig von der Entscheidung für eines der Modelle würden Flächenkontingente auf jeweils jede Kommune verteilt. Daher steht die Frage im Raum, nach welchen Kriterien der Bund, die Länder oder ggf. Regionen letztlich diese Verteilung vornehmen. Im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“ wurde ein solches Vorgehen der Zielfestlegung auf Bundesebene (Transformationspfad, vgl. Henger und Schier 2014, S. 5) und Zuteilung auf die kommunale Ebene auf Basis eines nach Gemeindegröße gewichteten Bevölkerungsschlüssels erarbeitet (vgl. Henger, Schier 2014). Dieses könnte ebenfalls unabhängig von der Wahl des Modells von der zuteilenden Stelle angewendet werden. Im Rahmen des Bund-Länder-Modells und Regionen-Modells könnten die Länder bzw. Regionen weitere Kriterien zugrunde legen. Jacoby et al (2018) schlagen vor, die Zuteilung von Flächenkontingenten auf Basis raumplanerischer, regional –und strukturpolitischer Kriterien vorzunehmen. Eine weitere Differenzierung schlägt auch Penn-Bressel (2019) vor, wonach bei der Kontingentierung der raumordnerische Handlungsbedarf berücksichtigt werden sollte. Konkret sollte dabei zwischen prosperierenden und benachteiligten Kommunen in prosperierenden und benachteiligten Regionen differenziert werden (vgl. Penn-Bressel 2019, S. 37). Problematisch sieht Brinktrine (2017, S. 44) „... dass es bei der praktischen Umsetzung zu verschiedenen Konkurrenzproblemen zwischen gemeindlichen Planungen kommen kann.“ Und weiter „...[f]ühren parallele Planungen verschiedener Gemeinden zu einer Überschreitung des Grenzwerts der Flächeninanspruchnahme, so stellt sich etwa die Frage, ob es eine Reihung der kommunalen Planungen mit einer Art Warteliste geben muss. Solche Zurückstellungen sind vor dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit ebenfalls rechtlich problematisch. Auch in dieser Hinsicht stellen sich schwierige rechtliche Fragen, die einer parlamentsgesetzlichen Regelung zugeführt werden müssen.“ (ebd. 2017, S. 44).

Zwar hat laut Kment (2017, S. 74) die Freiflächenverbrauchsbegrenzung keine Auswirkungen auf „das Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB“. Dennoch würde die Verpflichtung der unteren Planungsebene auf einen festgelegten Maximalwert weiteren Koordinierungsbedarf nach sich ziehen. So wäre die Einhaltung der Flächenkontingente durch die übergeordnete Planungsebene zu kontrollieren (je nach Modell wären Bund, Länder oder Regionen zuständig) (vgl. Schmidt 2014, S. 7 ff.). Nach Henger et al. (2019, S. 38) müsste die Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatepflicht durch Änderung des BauGB in Planungsverfahren eingebettet werden. Außerdem müsste die Ermittlung der Zertifikatepflicht Bestandteil der Begründung jedes Planungs-

verfahrens werden (basierend auf § 2 BauGB) (vgl. Henger et al. 2019, S. 9). Dies würde gleichfalls im Rahmen des regulatorischen Ansatzes der Mengenbeschränkung gelten. Grundsätzlich müssten die Kommunen jeweils einen Außen- und Innenbereich definieren, um zu identifizieren, ob Vorhaben „kontingentierungspflichtig“ sind oder nicht (vgl. Schmidt 2014). Entsprechend müssten alle Festsetzungen an die übergeordnete Stelle gemeldet und geprüft werden. Brinktrine (2017) ergänzt hierzu nach dem Vorbild der Zertifikatepflicht die Einführung „... eines begleitenden Monitoring- oder Meldesystems, nach dem die Flächeninanspruchnahme durch die Bebauungspläne der einzelnen Gemeinden durch die für den Geltungsbereich eines Regionalplans zuständige Raumordnungsbehörde erfasst wird.“ (ebd. S. 44). Jede Mengenbegrenzung bedarf einer „Fehlerregelung im BauGB durch den Bundesgesetzgeber“ (vgl. Brinktrine 2017, S. 28), da aus der möglichen Überschreitung des Flächenkontingentes nicht automatisch die Unzulässigkeit und damit Unwirksamkeit solcher Bebauungspläne abzuleiten ist (vgl. Brinktrine 2017, S. 27). Entsprechend ist das Erfordernis eines Nachweises von Flächenzertifikaten gesetzlich im BauGB zu verankern, vorzugsweise als „materielle Anforderung an die Planung“ (vgl. Brinktrine 2017, S. 28f.). Damit würde „... als Fehlerfolge bei Nichtbeachtung grundsätzlich die Unwirksamkeit des Bebauungsplans ...“ eintreten (vgl. Brinktrine 2017, S. 29).

Zusätzlich könnte, aufbauend auf den Ideen des „Planspiels Flächenhandel“, der regulatorische Ansatz um einen Handelsaspekt erweitert werden (vgl. Henger et al. 2018). Im Rahmen der Kontingentierung wird von einer Festlegung der maximalen Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgegangen, die jedes Jahr im vollen Umfang genutzt wird. Um Anreize zu schaffen, weniger als die zur Verfügung stehenden Zertifikate zu nutzen, wäre es denkbar ungenutzte Kontingente über eine bundesweite Flächenbörse meistbietend versteigern zu können. Eine andere Möglichkeit wäre, die Kontingente verfallen zu lassen, um die Flächenneuanspruchnahme stärker als festgelegt zurückfahren zu können. So könnten beispielsweise Städte und Gemeinden, die ihre festgelegten Kontingente nicht ausnutzen, von höheren Förderquoten im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes profitieren. Außerdem könnten Kommunen „Weiße Zertifikate“ emittieren, wenn sie Festsetzungen als SuV zurücknehmen (vgl. Ferber et al. 2015). Diese könnten ebenfalls über eine Flächenbörse gehandelt werden und den Kommunen damit Anreize geben (insb. schrumpfenden Kommunen) Flächenausweisungen zurückzunehmen und über die Versteigerung solcher Zertifikate finanziellen Handlungsspielraum zu gewinnen (vgl. Jacoby et al. 2018, S. 11). Die Implementierung eines solchen System zöge ggf. weitere wirtschaftsrechtliche Fragen nach sich (vgl. Köck und Bovet 2008a, S. 51).

Zwischenfazit: Operative Umsetzung, institutionelle Zuständigkeiten

Der operativen Umsetzung eines quantitativen bundesweiten Flächensparziels voraus müsste eine politische Einigung, insbes. von Bund und Ländern, auf ein verbindliches Flächenkontingent stehen. In Folge einer solchen Einigung lassen sich für die regulatorische Umsetzung wesentliche Erkenntnisse und Umsetzungsschritte aus dem „Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ ableiten. Auch könnten Elemente des Zertifikatehandels die regulatorische Umsetzung um ein flexibilisierendes sowie Anreizinstrument zum Flächensparen ergänzen. Gleichwohl zu beantworten bleibt die Frage, wie eine als gerecht empfundene Aufteilung des Flächenkontingentes erfolgen kann und nach welchem Modell die Kontingente auf die kommunale Ebene verteilt werden.

A.5 Schlussfolgerungen und offene Fragen für nachfolgende Arbeitspakete bzw. Arbeitsschritte des Forschungsvorhabens

A.5.1 Rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume

In Bezug auf die rechtlichen Optionen und Gestaltungsspielräume sind folgende Aspekte im weiteren Verlauf des Vorhabens zu klären:

- Rechtliche Optionen, ein Flächensparziel des Bundes raumordnerisch zu verankern.

Ein Mengenziel des Bundes muss rechtlich auf Bundes- und Landesebene unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit und der Abweichungskompetenz der Länder verankert werden. Hierfür zeigt die Literatur (neben einer Gesetzeslösung) unterschiedliche Optionen einer Verankerung im ROG sowie in den Landesplanungsgesetzen und den Raumordnungsplänen auf (siehe Kap. A.3.1 und A.3.2). Zu prüfen ist, welche Optionen für eine Verankerung in Frage kommen und wie eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern hierzu möglich wäre. Zugleich bedarf es der rechtlichen Verankerung möglicher Mengenvorhaben für den Zeitraum ab 2030 (Ziel: Flächenkreislauf, „Netto Null“ im Jahr 2050). Wenngleich in der Literatur kompetenzrechtliche Fragen angesprochen werden, sollte geprüft werden, ob auf Bundes-, Landes- und regionalplanerischer Ebene alle kompetenzrechtlichen Fragen zur Implementierung strikter Mengenvorgaben zur Flächeninanspruchnahme geklärt sind (vgl. Kap. A.3).

- Rechtliche Verankerung der operativen Umsetzung einer Kontingentierung

Auch die Operationalisierung eines bundesweiten Flächensparzieles muss auf Bundes- und/oder Landesebene rechtlich verankert werden. Dies betrifft u. a. die Festlegung der zuständigen Ebenen für eine Verteilung der Kontingente und deren Rolle dabei, die Festlegung eines Transformationspfades und Verteilschlüssels. In der Literatur genannte Ansätze hierfür sind auf Bundesebene eine Gesetzeslösung, ein Bundesraumordnungsplan oder eine Bund-Länder-Vereinbarung, die von den Ländern in deren Regelwerken umgesetzt wird. Auf Länderebene nennt die Literatur Anhänge zu den Landesplanungsgesetzen oder Regelungen über die Landesentwicklungspläne (siehe Kap. A.3.1 und A.3.2).

- Rechtliche Anpassungen des BauGB

Bei Einführung eines bundesweiten, verbindlichen Flächensparziels ist eine Anpassung des BauGB erforderlich. In der Literatur werden notwendige Anpassungen im Zuge der Einführung verbindlicher Mengenziele im Rahmen eines Flächenzertifikatehandels genannt. Zu prüfen ist, ob diese analog auch für eine Kontingentierung durch die Raumordnung gelten.

- Kommunale Planungshoheit

Eine Kontingentierung muss mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar sein. Während die bisher vorliegende Literatur dieses bestätigt, kommt ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichts zu einer anderen Einschätzung. Hier ist eine weitere Überprüfung notwendig.

A.5.2 Operative und institutionelle Fragestellungen

In Bezug auf operative und institutionelle Fragestellungen sind folgende Aspekte im weiteren Verlauf des Vorhabens zu klären:

► **Zuständigkeiten der Verteilung von Kontingenten**

Es ist zu klären, auf welcher Planungsebene ein Schlüssel zur Verteilung von Kontingenten angewendet werden soll und ein Modell zur Verteilung der Kontingente abzustimmen und festzulegen. Aufgrund zum Teil vielfältiger struktureller und wirtschaftlicher Verflechtungen in Raumordnungsregionen kann eine Verteilung über ein „Regionen-Modell“ die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsdynamiken mit divergierenden Flächenansprüchen im Bereich Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur berücksichtigen.

► **Raumordnerische Gestaltungsspielräume unter den Bedingungen einer Kontingentierung**

Klärungsbedürftig erscheinen die Gestaltungsspielräume für Länder, Regionen und Kommunen, innerhalb der durch die Kontingentierung vorgegebenen „Leitplanken“ den Umgang mit Kontingenten flexibel auszugestalten. Zu denken sind an eine interkommunal oder regional vereinbarte Verteilung von Kontingenten, aber auch Regelungen zum Abweichen von gemeindlichen Flächenkontingenten. (vgl. Kap. A.4.4).

► **Transformationspfad, Flächenreserven für überörtliche Planungen und Verteilschlüssel**

Es ist ein Transformationspfad, eine Reserve für überörtliche Planungen und ein Verteilungsschlüssel für Kontingente zu ermitteln. Hierfür liegen aus dem „Planspiel Flächenhandel“ konkrete Vorschläge vor, deren Anwendbarkeit in einem Kontingentierungssystem ohne Zertifikatehandel geprüft werden muss. In Bezug auf einen Transformationspfad ist darüber hinaus zu klären, welches Ziel konkret bis 2030 angesetzt werden soll (Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“) und welche Perspektiven bis 2050 („Netto-Null“-Ziel) bestehen.

► **Regionale Ebene und Interessenausgleich**

Es ist zu klären, welche Governance-Strukturen (mit welchen Akteuren) und Aushandlungsmodelle geeignet sind, um Flächenkontingente auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene zu bündeln, um z. B. auf Ebene der regionalen Raumordnung oder von Verflechtungsräumen bzw. in Stadt-Umland-Kontexten den flächensparenden Umgang mit Kontingenten zu steuern und welche Ausgleichsmechanismen hierbei angewandt werden können. Zu klären ist auch, welche Gestaltungsspielräume sich für die regionale Ebene ergeben, in einem vorgegebenen Rahmen flexibel zu reagieren.

► **Operative Umsetzung und institutionelle Zuständigkeiten**

Der operativen Umsetzung eines quantitativen bundesweiten Flächensparziels voraus müsste eine politische Einigung, insbes. von Bund und Ländern, auf ein verbindliches Flächenkontingent stehen. In Folge einer solchen Einigung lassen sich für die regulatorische Umsetzung wesentliche Erkenntnisse und Umsetzungsschritte aus dem „Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ ableiten. Dies betrifft z. B., welche Planungen durch ein Flächenziel adressiert werden (Abgrenzung Innen- und Außenbereich).

► **Integration des regulativen Ansatzes über die Raumordnung mit einem Zertifikatehandel**

Elemente des Zertifikatehandels könnten die regulatorische Umsetzung um ein flexibilisierendes und Anreizinstrument zum Flächensparen ergänzen inkl. der Generierung „Weißer Zertifikate“. Zu prüfen ist, inwieweit hierfür auf Erkenntnisse aus dem „Planspiel Flächenhandel“ zurückgegriffen werden kann.

A.6 Literaturverzeichnis

Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Aktionsplan Flächensparen. UBA-Reihe (Texte 38/2018). Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau.

Adrian, L.; Bunzel, A.; Blecken, L.; Melzer, M.; Preuß, T.; Reichel, D.; Wagner-Endres, S.; Pichl, J. (2020): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse, Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“. UBA-Reihe (Texte 158/2020). Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau.

Bayerische Staatsregierung (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), Stand 01.01.2020. München: Bayerische Staatsregierung.: https://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/mam/service/landes_regionalplanung/lep_stand_2020_lesefassung_x.pdf.

Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (StMWi) (2020): Gesetz zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2020. München. https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Rechtsgrundlagen/201223_BayLplG_GVBl._675.pdf.

Bayerischer Landtag (2019): Gesetzentwurf der Abgeordneten Schulze, K.; Hartmann, L.; Zwanziger, C.; Demirel, G.; Gehring, T.; Lettenbauer, E.; Mistol, J.; Osgyan, V.; Sengl, G. und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIEGRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel. 11.07.2019, (Drucksache 18/3037). http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAb-lage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000002000/0000002272.pdf.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft - Neue Instrumente für neue Ziele. Band 3 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bonn.

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. UBA-Reihe (Texte 60/2012). Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau.

Bizer, K.; Köck, W.; Siedentop, S.; Einig, K. (2011): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion – Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung. Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt 19, Baden-Baden.

Blecken, L.; Melzer, M. (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis (REFINA-Vorhaben). Wedel. https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Stadt-Umland-Modellkonzept_Elmshorn_und_Pinneberg/Gesamt_Webversion.pdf.

BMU – 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.

BMUB – 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.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025): Besserer Schutz vor Hochwassern in Deutschland. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/topthema-hochwasserschutz/topthema-hochwasserschutz-artikel.html>.

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. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel: Planspiel zur Einführung eines Handelssystems für Flächenausweisungsrechte in Deutschland. Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau.

Bovet, J.; Bizer, K.; Henger, R.; Ostertag, K.; Siedentop, S. (2013): Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis?. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 497-507.

Brandt, E.; Sanden, J. (2005): Begrenzung des Flächenverbrauchs mit einem neuen, übergreifenden Stufenmodell - Kompetenzrechtliche Überlegungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 311-320.

Brinktrine, R. (2017): Das Verhältnis eines gemeindlichen Flächenhandels zu den Grundsätzen des Bauplanungsrechts auf Basis des Planspiels „Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes. Rechtsgutachten.

Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg, CDU Baden-Württemberg (2021): Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.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>.

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

Die Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016. Berlin. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-730826>.

Einig, K. (2008): Institutionelle Innovationen im regionalen Flächenmanagement. In: Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (2008) (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden. S. 158-187.

Einig, K.; Spiecker, M. (Hrsg.) (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 150-157.

Europäische Kommission (2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM(2011) 571). Brüssel. [https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0571_/com_com\(2011\)0571_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_de.pdf).

Ferber, U.; Henger, R.; Schmidt, T. (2015): Planspiel Flächenhandel: Weiße Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 5. https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Planspiel_Flaechenhandel/17_Flaechenmanagement_Planspiel-Flaechenhandel_Informationspapier-5.pdf.

Fürst, D. (1995): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Hannover. S. 157-172.

Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. S. 94-114.

Gröhn, K. (2016): Steuerung und Reduzierung des Flächenverbrauchs durch die Raumordnungsplanung und deren Umsetzung auf der örtlichen Ebene. In: Natur und Recht (NuR). S. 78-85.

Grüner, J. (2018): Bodenrecht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. <https://www.econstor.eu/handle/10419/225688>.

Hamacher, H. (2020): Flächenverbrauch im Recht: 30-Hektar-Ziel und Flächenzertifikatehandel. In: Natur und Recht (NuR). Ausgabe 4. S.388-394.

Henger, R.; Schröter-Schlaack, C. (2008): Designoptionen für den Handel mit handelbaren Flächenausweisungsrechten in Deutschland (Land Use Economics and Planning – Discussion Paper No. 08-2. Göttingen.

Henger, R.; Daniel, S.; Schier, M.; Blecken, L.; Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Bizer, K.; Meub, L.; Proeger, T.; Gutsche, J.; Tack, A.; Ferber, U.; Schmidt, T.; Siedentop, S.; Straub, T.; Kranz, T.; Weinhardt, C. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel - Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. UBA-Reihe (Texte 116/2019), Umweltbundesamt.

Henger, R.; Schier, M. (2014): Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandel- Informationspapier Nr. 2. Umweltforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf.

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

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020): Vierte Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 (LEP 2020). Wiesbaden: Hessische Landesregierung. https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-09/lep_2020_aenderung.pdf.

Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Nachhaltigkeitsstrategie Hessen — Fortschrittsbericht 2016: Ziele und Indikatoren. Wiesbaden. https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-07/hessen_nachhaltig_2016.pdf.

HfWU – Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen; Dialogik gGmbH (2010): Verbundprojekt REFINA Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb (REGENA). Abschlussbericht. https://www.hfwu.de/fileadmin/user_upload/ISI/Projekte/Regena/Abschlussbericht_Modellprojekt_Regionaler_Gewerbeflaechenpool.pdf.

Hofmaier, F. (2018): Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt. Volksbegehren in der Warteschleife. In: ÖkologiePolitik. Ausgabe 177. S. 10-15.

ILS – Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland - Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation und Vermarktung. Dortmund, https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/Interk-Gewerb-BRD-110825_opt.pdf.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010.

Jacoby, C.; Job, H.; Kment, M.; Miosga, M.; Hafner, S.; Hehn, N. (2018): Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Bayern. Positionspapier aus der Akademie der Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). 111. Hannover.

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

KBU – Geschäftsstelle der KBU - Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (2009): Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt. Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>.

- Kloepfer, M. (2016): Zertifikatellösungen als Instrumente des Umweltschutzrechts. In: Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 143-162.
- Kment, M. (2017): Verfassungsfragen zum Gesetzesentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 17/16760). Rechtswissenschaftliches Gutachten.
- Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (2008) (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt. 17. Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845211442-96>
- Köck, W.; Bovet, J. (2008a): Kompetenzrechtliche Aspekte der Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte. In Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. S. 48–56.
- Köck, W.; Bovet, J. (2008b): Anforderungen aus rechtlicher Sicht. In Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.), Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. S. 96-109.
- Köck, W.; Bovet, J. (2008c): Rechtliche Einordnung flächenpolitischer Mengenziele. In Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.), Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. S. 45-48.
- Köck, W.; Bovet, J.; Tietz, H. (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In: Zeitschrift für Umwelt Recht (ZUR), 2018, 2, S. 67-75. https://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_18_02.pdf.
- Kümper, B. (2021): Quantitative Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Flächenverbrauchs durch Raumordnungsziele - Regelungsperspektiven und Rechtsfragen. In: Die öffentliche Verwaltung. 74 (2021). Nr. 4. S. 155-166.
- Land Baden-Württemberg (2021): Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. Koalitionsvertrag 2021–2026 zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg, Stuttgart. https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf.
- Land Sachsen-Anhalt (2016): Koalitionsvertrag 2016-2021: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/STK/Dokumente/Koalitionsvertrag2016-2012.pdf.
- Landkreis Nienburg/Weser (2021): 600.000 Euro für die Stärkung von Ortskernen. Meldung vom 09.07.2021 <https://www.lk-nienburg.de/portal/meldungen/600-000-euro-fuer-die-staerkung-von-ortskernen-901006889-21500.html?rubrik=1000001>.
- Landkreis Nienburg/Weser (2019): Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF). Ein Handbuch für die kommunale Praxis (BMBF-Förderschwerpunkt „Kommunen innovativ“). Nienburg/ Weser, https://kommunen-innovativ.de/sites/default/files/6a_kif_handbuch.pdf.
- Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (2006): Kooperationsvereinbarung zur Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in der Fassung der 1. Ergänzungsvereinbarung vom 30. August 2006. https://www.rendsborg.de/fileadmin/download/Stadtverwaltung/Stadtportrait/20_stadtportrait_interkommunal_GEP_Kooperationsvereinbarung.pdf.
- MILI – Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein (2018): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2018. Kiel.

MILIG – 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.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 (LEP M-V 2016). Schwerin. <https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=1576266>

Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg. https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/lepbb_2009/2

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Heute handeln. Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf. https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/nrw-nachhaltigkeitsstrategie_broschuere.pdf

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg. https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MID/Infrastruktur/Raumordnung-Landesentwicklung/LEP/Landesentwicklungsplan-Sachsen-Anhalt-2010-nicht-amtliche-Lesefassung.pdf

Ministerium für Umwelt Saarbrücken (2006): Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Saarland. https://geoportal.saarland.de/abgabe_gdz/Landesplanung/Broschuere_LEP_TA_Siedlung_2006.pdf.

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002. Stuttgart.

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW), Stand 4. November 2020. Düsseldorf: Landesregierung Nordrhein-Westfalen. https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/20201104_druckversion_lep.pdf.

Münter, A.; Schmitt, P. (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Informationen zur Raumentwicklung. (7/8). S. 66.

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017. Hannover: Niedersächsische Landesregierung. https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/landes_raumordnungsprogramm/geltende-fassung-des-landes-raumordnungsprogramms-158596.html.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2018): Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen 2018. Hannover. <https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/136932>.

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 ISI (Hrsg.). Fraunhofer Verlag, Karlsruhe. <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: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement - Bodenversiegelung - Stadtgrün. IÖR Schriften Band 77. Rhombos. Berlin. S. 31-40. <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72249/attachment/ATT-0/>.

Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (2012): Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV. Kaiserslautern, https://www.pg-westpfalz.de/wp-content/uploads/2021/08/ROP_IV_Westpfalz.pdf.

Region Heide (2012): Kooperationsvereinbarung zum Stadt-Umland-Konzept der Region Heide – Umland. Beschlussfassung – 6. Juli 2012. https://www.region-heide.de/fileadmin/Region_Heide/downloads/Konzepte_Berichte/1_kooperationsvereinbarung_suk.pdf.

Regionalversammlung Südhessen (2010): Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Regierungspräsidium Darmstadt.

RNE - Rat für nachhaltige Entwicklung (2017): Landwirtschaft, Flächennutzung, Bodenschutz. <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltige-entwicklung/landwirtschaft-flaechennutzung-und-bodenschutz>.

Runkel, P. (2018): Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/2023-01/Ziele%2C%20Grunds%C3%A4tze%20und%20sonstige%20Erfordernisse%20der%20Raumordnung.pdf>.

Sächsische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsplan 2013. Dresden. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf.

Schmidt, T. (2014): Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht: Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3. Aktualisierte Fassung vom 06. Oktober 2014. https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Planspiel_Flaechenhandel/17_Flaechenmanagement_Planenspiel-Flaechenhandel_Informationspapier-3.pdf

Schröter-Schlaack, C. (2013): Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Planung und handelbare Flächenausweisungsrechte. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung. 5. Leipzig. https://www.ufz.de/index.php?de=20939&pub_id=14012.

Siedentop, S. (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (2008) (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte - Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. S. 110-157.

Siedentop, S.; Bizer, K.; Bovet, J.; Henger, R. (2013): Handelbare Flächenzertifikate – ein praxistaugliches Instrument?. In: Meinel, G. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Berlin. S. 11-21.

Sinz, M. (2018): Bundesraumordnung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 325–336. <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Bundesraumordnung.pdf>

SRU – Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (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.

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014. <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-LEntwPrgVTH2014rahmen/part/X>

Tomerius, S.; Frick, C. (2009): Rechtliche Instrumente des Flächensparens unter besonderer Berücksichtigung der §§ 1a Abs.2 S.1 und 13a Abs. 1 S.1 BauGB. Working Paper No. 4 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld.

UBA – Umweltbundesamt (2019): Regional konsolidierte Gewerbeflächenentwicklung (RekonGent) UBA-Reihe (Texte 21/2019). Dessau-Roßlau.

UMK – Umweltministerkonferenz (2020): 95. Umweltministerkonferenz am 13. November 2020, Ergebnisprotokoll, TOP 13: Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und

Versiegelung. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdf.

Verband Region Stuttgart (2009): Regionalplan. Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Planung/Dokumente/regionalplan_2009_text.pdf.

Wagner, S. (2019): Planung jetzt verfassungswidrig?. Anmerkung zu BayVerfGH, Entscheidung vom 17.7.2018 – Vf. 28-IX-18. In: Natur und Recht (NuR), 41. S. 301-305.

Walz, R.; Toussaint, D.; Küpfer, C.; Sanden, J. (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweiskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. UBA-Reihe (Texte 23/2009). Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

Wolf, F. (2005): Ausweisung von Siedlungsbereichen und Festlegung gemeindescharfer Brutto-Bauland-Werte in der Regionalplanung von Hessen. Informationen zur Raumentwicklung(4/5). S. 217-222. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2005/Downloads/4_5Wolf.pdf;jsessionid=28328C8B26C060271F7E31C23612E1B0.live21321?__blob=publicationFile&v=1.

A.7 Anlage: Mengenbegrenzungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in den deutschen Ländern (Stand: Dezember 2021)

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	► 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	► 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	► 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)	► 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	► Vermeidung von Zersiedlung (Z 4.1.6) ► Vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen und Möglichkeiten der Nachverdichtung inkl. Nachweis (Z 4.1.5)

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	Keine Zielaussagen bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ► 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	► Flächensparende und bedarfsgerechte Ausrichtung der Siedlungsentwicklung (Z 6.1-1) ► Grundsatz, Siedlungsentwicklung bis 2020 auf 5 ha, langfristig auf „Netto-Null“ zu reduzieren (G 6.1-2) vom LEP 2016 ist weggefallen
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz (LEP IV) 2008	► 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)	► Minderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke als übergeordnetes Prinzip (1.3.)
Sachsen	Landesentwicklungsplan 2013 (hrsg. vom Ministerium für Umwelt)	► 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. ► Begründung 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	► 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)	► Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Nachweis fehlender Potenziale (Z 2.5.2.6) Derzeit laufende Fortschreibung LEP (2. Entwurf 2020): ► Vorgabe für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 ha/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. ► Verringerung der Neuanspruchnahme von Grund und Boden (G 54) ► Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung (Z4)

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel (2014)	▶ 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 Flächenanspruchnahme für Siedlungszwecke am gemeindebezogenen Bedarf nach dem Prinzip „Nachnutzung vor Flächenneuanspruchnahme (2.4.2 G)

B Anhang: Expertise – Bundesgesetzliche Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Prof. Dr. Wolfgang Köck (März 2023)

B.1 Gesetzliche Mengenziele zur Beschränkung baulicher Flächeninanspruchnahme auf dem Prüfstand der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Bundesgesetzliche Vorgaben für die Ausübung der Bauleitplanung zur Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke können in die durch das GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden eingreifen (Art. 28 Abs. 2 GG). Von einem entsprechenden Eingriff ist auszugehen bei gesetzlichen Regelungen zur Mengensteuerung baulicher Flächeninanspruchnahme,¹⁹ weil die Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung erheblich sind, wenn Gemeinden von ihren planerischen Möglichkeiten der Baulandausweisung nur noch im Rahmen rechtlich zugewiesener Mengengrenzen Gebrauch machen dürfen.²⁰

Die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Selbstverwaltungsgarantie umfasst das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dazu gehört – jedenfalls seit Mitte des 20. Jahrhunderts – auch die Planungsautonomie, insbesondere das Recht zur Bauleitplanung und zur Ausweisung von Baugebieten (Bebauungsplanung).²¹ Das BVerfG hat allerdings stets hervorgehoben, dass Art. 28 Abs. 2 GG keine Garantie des Status quo im Sinne eines einmal erreichten Aufgabenbestands enthält,²² weil die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis bilden, sondern die örtlichen Bezüge einer Angelegenheit mit ihren sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Rahmenbedingungen sich wandeln können.²³

Ungeachtet dessen gewährt das Grundgesetz den Gemeinden ohnehin keine schrankenlose Planungsautonomie, sondern bindet die kommunale Planung an das Gesetz.²⁴ Gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung und auch zur Begrenzung der baulichen Flächeninanspruchnahme durch gemeindliche Bauleitplanung ergeben sich seit Jahrzehnten insbesondere durch das BauGB, durch raumordnungsrechtlich verankerte Ziele der Raumordnung, durch das Naturschutzrecht (insbes. durch die Regelungen zur Unterschutzstellung bestimmter Gebiete), durch das Wasserhaushaltsgesetz (z. B. Bau- und Bauplanungsverbote in Überschwemmungsgebieten), aber auch durch eine Reihe weiterer Fachgesetze.

¹⁹ Siehe zu den rechtlichen Handlungsoptionen der Mengenzuteilung den Überblick bei Köck und Bovet 2008. In Köck und Bizer et al., *Handelbare Flächenausweisungsrechte* 2008, S. 96, S. 104 ff., sowie Köck, Bovet und Tietz 2018, ZUR S. 67, S. 70.

²⁰ Dazu näher Kment, NuR 2018, S. 217, S. 224 f.

²¹ Siehe BVerfG, Beschl. v. 7.10.1980, NJW 1981, 1659, 1660 = BVerfGE 56, 298. In vorkonstitutioneller Zeit war die bauliche Zonierung demgegenüber als Teil der staatlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr eingeordnet worden (näher dazu BVerfG, a. a. O.); VerfGH NRW, Urt. v. 26.8.2009, ZUR 2010, S. 93, S. 94 – Flächengrößen für Hersteller-Direktverkaufszentren in Mittelstädten.

²² Siehe etwa aus jüngerer Zeit BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, NVwZ 2018, 140, 145 (Rn. 72)

²³ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, ebenda.

²⁴ Siehe aus der Rspr. des BVerfG nur BVerfG, Beschl. v. 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (146) – Rastede. Siehe aus der Rspr. der Landesverfassungsgerichtshöfe etwa den Bayerischen VerfGH, z. B. VerfGHE 55, 98/121.

Eine verfassungsrechtliche Grenze finden gesetzliche Beschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie nach der Rechtsprechung des BVerfG (wie auch nach Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichtshöfe) dann,²⁵

- ▶ wenn Beschränkungen nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots genügen, oder
- ▶ wenn eine Regelung in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingreift und damit den Wesensgehalt verletzt.²⁶

Darüber hinaus sind Beschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie immer auch am Willkürverbot zu messen.²⁷

B.1.1 Absoluter Schutz des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung

Der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung ist verletzt, wenn der Gesetzgeber die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung faktisch oder rechtlich beseitigt.²⁸ Was das konkret bedeutet, ist weiterhin nicht abschließend geklärt; denn das BVerfG betont, dass zum Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts „kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog“ gehört.²⁹ In seinem Beschl. v. 7.10.1980 zur Zulässigkeit der Festlegung von Lärmschutzbereichen bei Militärflughäfen hat sich das BVerfG deshalb nicht einmal dahingehend festlegen wollen, ob „der völlige Ausschluss der Gemeinden von der Planung ihres Raumes stets den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts verletzen würde“.³⁰ In seiner Entscheidung zum sachsen-anhaltinischen Kinderförderungsgesetz hat das BVerfG demgegenüber die Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit kurzerhand und begründungslos dem Kernbereich zugeordnet,³¹ wobei es in der konkreten Entscheidung darauf gar nicht ankam, und auch die räumliche Planung als ein Teilbereich gemeindlicher Planung nicht explizit genannt worden ist, sodass diese Aussage nicht überbewertet werden darf.

Demgegenüber hat der BayVerfGH in seiner Entscheidung zum Volksbegehren über die Begrenzung des Flächenverbrauchs auf 5 ha. pro Tag in Bayern explizit darauf hingewiesen, dass von einer unzulässigen Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts – und damit einer Verletzung des Kernbereichs – ausgegangen werden müsse, „wenn die Möglichkeit zur Planung für den Außenbereich beseitigt und das Erscheinungsbild der geschlossenen Ortschaften damit praktisch versteinert würde (VerfGHE 38, 51/65 f.)“.³² Ob dies tragfähig ist und ob das BVerfG dies genauso bewerten würde, ist zweifelhaft, weil ja durch die Verfassungsrechtsprechung seit vielen Jahren geklärt ist, dass selbst ein partieller gesetzlicher Aufgabenentzug den Kernbereich nicht tangiert.³³ Letztlich kann dies hier aber offenbleiben; denn auch der BayVerfGH lässt in der genannten Entscheidung

²⁵ Siehe statt vieler nur Jarass. In Jarass und Pieroth, GG-Kommentar, 17. Aufl. 2022, zu Art. 28, Rn. 38-45.

²⁶ BVerfG, Urt. v. 20.3.1952 – 1 BvR 267/51 –, BVerfGE 1, 167 (S. 174 f.); 38, 258 (278 f.); 76, 107 (118); 103, 332 (365); siehe auch Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 80. EL 2017, Art. 28 Abs. 2, Rn. 113; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2017, 728 (730).

²⁷ Siehe etwa VerfGH NRW, Urt. v. 1.12. 2020, in: BeckRS 2020, 35658, Rn. 63.

²⁸ St. Rspr. des BVerfG; siehe etwa BVerfGE 107, 1, 12 = NVwZ 2003, 850, 851.

²⁹ Siehe etwa BVerfGE 79, 127, 153 ff. – Rastede; BVerfG NVwZ 2003, 850, 851 = BVerfGE 107, 1, 12 f.

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 7.10.1980, NJW 1981, 1659, 1660.

³¹ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, Rn. 88.

³² BayVerfGH, Urt. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, ebd. Siehe dazu auch Diroll und Greim-Diroll, NuR 2019, S. 91, S. 96 f.

³³ Siehe schon BVerfG, Beschl. v. 23.11. 1988, NVwZ 1989, 347, 350 – Rastede (= BVerfGE 79, 127, 153 ff.)

erkennen, dass Mengenziele, wie das durch das Volksbegehren in Bayern geforderte „Ziel 5 Hektar/Tag“ den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht verletzt.³⁴ Da die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nicht auf ein „Netto-Null“-Ziel gerichtet ist, sondern auf ein Ziel „unter 30 Hektar pro Tag bis 2030“, dürfte deshalb selbst nach der strengen Betrachtungsweise, die der BayVerfGH in seiner Entscheidung vom 17.7.2018 zugrunde gelegt hat, der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht verletzt sein, wenn das Recht der Bauleitplanung an ein quantitatives Mengenziel ausgerichtet wird.³⁵

B.1.2 Eingriffe jenseits des Kernbereichs: Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips an Mengenzielfestlegungen zur Senkung der baulichen Flächeninanspruchnahme

Weil der Kernbereich der Selbstverwaltung durch Mengenziele allenfalls in Extremfällen berührt sein kann, hat die verfassungsrechtliche Debatte um die sog. „Schraken-Schraken“ der Selbstverwaltungsgarantie ihren Schwerpunkt bei den Anforderungen, die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben; denn das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung, dass gesetzliche Eingriffe in den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten haben und dass die gerichtliche Verhältnismäßigkeitskontrolle umso intensiver sein muss, je größer der Substanzverlust für die gemeindliche Selbstverwaltung ist.³⁶ Gesetzliche Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie sind daher nur dann zulässig,

- ▶ wenn sie sich auf legitime Gründe des Gemeinwohls stützen können (siehe unten a),
- ▶ wenn die Beschränkungen geeignet sind, um diese Gemeinwohlziele erreichen zu können (siehe unten b),
- ▶ wenn sie erforderlich sind und nicht durch weniger beschränkende Mittel erreicht werden können (siehe unten c) und
- ▶ wenn die Beschränkung sich auch in der Zweck-Mittel-Relation nicht als unangemessen erweist (siehe unten d).

a) Legitime Gemeinwohlgründe

Eine gesetzliche Verankerung von Mengenzielen zur Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme, die die kommunale Bauleitplanung adressiert, zielt nicht nur auf legitime politische Interessen, sondern dient im Wesentlichen der Verfassungsdirektive des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG) und verfolgt einen durch die Verfassung selbst vorgegebenen Gemeinschaftswert.³⁷ Das Mengenziel dient unmittelbar dem Schutz der Ressource Boden vor Versiege-

³⁴ Vgl. Köck und Bovet 2019, DVBl, S. 1501, S. 1507; siehe auch Kment 2018, NuR, S. 217, S. 224 (bezogen auf die Verhältnismäßigkeitsanforderung).

³⁵ Dies entspricht der wohl hM; vgl. Marty 2011, ZUR, S. 395, S. 402; Köck, Bovet und Tietz 2018, ZUR, S. 67, S. 73; Brinktrine 2017. Das Verhältnis eines gemeindlichen Flächenhandels zu den Grundsätzen des Bauplanungsrechts auf Basis des „Planspiels Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes. Rechtsgutachten. S. 14 f. (unveröffentlicht); Kment 2018, NuR, S. 217, S. 221; jüngst: Kümper, ZUR 2023, S. 205, S. 211.

³⁶ Vgl. Jarass. In Jarass und Pieroth, 17. Aufl. 2022, zu Art. 28, Rn. 38 mit Hinweisen auf BVerfGE 79, 127, 154; E 83, 363, 382 f.; E 138, 1 (Rn. 56). In der Fachliteratur ist darüber gestritten worden, ob das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das bei Eingriffen in Grundrechte anwendbar ist, bei institutionellen Garantien, wie der Selbstverwaltungsgarantie, überhaupt zur Anwendung kommen kann (dazu näher: Köck, Bovet und Tietz 2018, ZUR, S. 67, S. 73). In der Literatur ist zwischenzeitlich diagnostiziert worden, dass das BVerfG die Bezugnahme auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Zusammenhang mit Institutsgewährleistungen vermeide (siehe etwa Hellermann, in: Epping/Hillgruber, Beck-Online-Kommentar zum GG, zu Art. 28, Rn. 48.1). Die Rechtsprechung der letzten Jahre zeigt aber, dass nicht nur bei Grundrechtseingriffen, sondern auch bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auszugehen ist.

³⁷ Siehe zur Unterscheidung von absoluten (durch die Verfassung vorgegebenen) Gemeinschaftsinteressen und relativen Gemeinschaftsinteressen: Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 24, Rn. 35.

lung und darüber hinaus auch dem Schutz von Natur und Landschaft und kommt in dieser Hinsicht auch dem Schutz der Biodiversität zugute.³⁸ Darüber hinaus dient die Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme auch dem Landschaftswasserhaushalt und dem Hochwasserschutz bzw. dem Schutz vor Überschwemmungen und damit der Anpassung an den Klimawandel, weil das Abflussverhalten insgesamt verbessert wird, wenn weniger Flächen baulich genutzt werden. Die Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr dient überdies auch dem Klimaschutz, weil die Umstellung des Energiesystems auf Erneuerbare Energien in besonderem Maße auf die Ressource Land angewiesen ist (Energiewende als Landnutzungswende)³⁹ und ohne eine effektive Politik des Flächensparens die nötigen Flächen für die Energieerzeugung im eigenen Lande nicht bereitgestellt werden können.⁴⁰ Ein konsequentes Flächensparen trägt damit mittelbar auch zu einer nachhaltigen Energieversorgung bei (Energieversorgung als Daseinsvorsorge und grundlegende Systemvorsorge)⁴¹ und ist in dieser Funktion auch ein wichtiges Element der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit.⁴²

Die hier genannten Gemeinwohlgründe genügen zugleich auch den Anforderungen, die sich aus dem Willkürverbot ergeben.

b) Geeignetheit der Mengenziele für das Erreichen der Gemeinwohlziele

An die Geeignetheit eines Instruments bzw. einer Maßnahme werden durch das Recht keine besonderen Anforderungen gestellt. Für die Feststellung der Geeignetheit genügt es schon, wenn das gewählte Instrument bzw. die gewählte Maßnahme dazu beiträgt, die Zielerreichung zu fördern.⁴³ Ein Instrument bzw. eine Maßnahme ist deshalb nicht ungeeignet, wenn das Instrument oder die Maßnahme für sich allein nicht ausreicht, um das Ziel sicher zu erreichen, soweit prognostiziert werden kann, dass man dem Ziel näherkommt. An diesem Maßstab gemessen, besteht kein Zweifel, dass Mengenziele sogar in besonderem Maße geeignet sind, Flächensparziele zu erreichen, weil quantifizierte Mengengrenzungen die Möglichkeit der Gemeinden, durch Bauleitplanung Bauland auszuweisen, effektiv begrenzen und dadurch eine präzise Zielerreichung ermöglichen.

c) Erforderlichkeit der Mengengrenzung

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die Etablierung von Mengenvorgaben für die Bauleitplanung auch dem Erforderlichkeitskriterium genügt; denn dieses Kriterium verpflichtet den Staat dazu, für die Zielerreichung das am wenigsten belastende wirksame Mittel zu wählen. Allerdings verlangt die Rechtsprechung, dass die sachliche Gleichwertigkeit eines alternativen Mittels zur Zielerreichung feststehen muss.⁴⁴ Bei alledem ist zudem dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen, der allerdings nach der Eigenart des jeweiligen Sachverhalts und

³⁸ Siehe dazu näher Kment 2018, NuR, S. 217, S. 222.

³⁹ Siehe nur SRU, Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Stellungnahme Februar 2022, S. 16 (Tz. 36).

⁴⁰ Siedlungsflächen, insbesondere solche, die dem Wohnen dienen, sind durch fachrechtlich (immissionsschutzrechtlich und baurechtlich) begründete Abstandsvorgaben zu Windenergieanlagen geschützt. Je mehr Flächen für Siedlungszwecke gewidmet werden, desto weniger Raum steht für die Erzeugung der Windenergie als Rückgrat der Erneuerbaren Energieversorgung zur Verfügung; siehe dazu nur SRU (siehe vorgehende Fn.), S.33 (Tz. 90).

⁴¹ Siehe dazu auch Köck 2023. Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht: Historische Grundlagen – Dogmatik – Anwendungsbereiche – neue Herausforderungen. In Köck, Markus und Reese (Hrsg.). Zukunftsfähiges Umweltrecht I. S. 69 ff.

⁴² Siehe dazu nur die Energiewendegesetzgebung der Bundesregierung, die sowohl in ihrem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) als auch in der jüngsten EEG-Reform Windenergieprojekte und EE-Projekte als Projekte im Interesse der öffentlichen Sicherheit gesetzlich einordnete.

⁴³ Allgemeine Auffassung; siehe insoweit nur Kment 2018, NuR, S. 217, S. 222 (spezifisch zu Mengengrenzungen bei der Flächeninanspruchnahme), und allgemein: Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2022, zu Art. 20, Rn. 118 (jeweils mit weiteren Nachweisen zu Rechtsprechung und Literatur).

⁴⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989, NJW 1990, 1349, 1351 = BVerfGE 81, 70, 91.

nach den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, differiert.⁴⁵ In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass eine absolute Mengenvorgabe für die weitere Ausweisung von Bauland (im Außenbereich) einen sehr weitreichenden Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie darstellt, sodass von einer intensiven gerichtlichen Inhaltskontrolle und nicht von einem weiten – insoweit nur bedingt kontrollierbaren – Einschätzungsspielraum auszugehen ist.⁴⁶

Maßgeblich für die Beantwortung der Frage, ob eine Mengenvorgabe dem Erforderlichkeitskriterium genügen kann, ist das gesetzgeberische Ziel. Geht es dem Gesetzgeber darum, sicherzustellen, dass innerhalb einer bestimmten Frist das Nachhaltigkeitsziel „unter 30 Hektar/Tag bis 2030“ sicher erreicht wird, ist eine entsprechende Mengenvorgabe schon deshalb erforderlich, weil alle alternativen Mittel, die zum Flächensparen eingesetzt werden können, nicht diesen Präzisionsgrad aufweisen und daher nicht gleich wirksam sein können. Selbst aber, wenn man diesem Argument mit Skepsis begegnet, lehrt ein Blick auf die Praxis des Flächensparens der vergangenen 25 Jahre, dass man bislang weit davon entfernt ist, auch nur in die Nähe des von der Bundesregierung formulierten Nachhaltigkeitsziels zu kommen.⁴⁷ Erinnert sei an dieser Stelle nur an einige gesetzliche Maßnahmen, wie etwa die sog. „Bodenschutzklausel“ in § 1a Abs. 2 BauGB, oder an die Etablierung des Plantyps „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB). Erinnert sei auch an informationelle Instrumente, wie Handreichungen für die kommunale Planung oder das Führen von Baulückenkatastern, sowie an raumplanerische Ansätze, wie die Begrenzungen auf die sog. „Eigenentwicklung“ für Gemeinden, die keine Zentralen Orte sind. All dies ist bereits ausprobiert worden und hat nicht zum Ziel geführt, sodass es schon schwerfällt, überhaupt noch alternative gleichwirksame Instrumente und Maßnahmen zu identifizieren.

In der Fachdiskussion besteht nach alledem weitgehend Einvernehmen darüber, dass der Flächeninanspruchnahme nur durch ein aufeinander abgestimmtes Instrumentenbündel begegnet werden kann⁴⁸ und dass die „Kontingentierung“ hier eine wichtige Grundstrategie bildet.⁴⁹ In der Raumplanung wird teilweise schon mit entsprechenden Mengenvorgaben gearbeitet, sei es durch Konkretisierungen der sog. „Eigenentwicklung“, oder auch durch regionalplanerisch festgelegte quantifizierte Vorgaben als Ziele der Raumordnung.⁵⁰ Die Erforderlichkeit all dessen, steht angesichts der langen Entwicklungsgeschichte des Scheiterns alternativer Ansätze nicht mehr infrage.⁵¹

d) Angemessenheit der Mengenbegrenzung

Die praktisch größte Hürde für eine Politik der Mengenbegrenzung bildet das Angemessenheitskriterium bzw. das sog. Übermaßverbot. In der Verfassungsrechtsprechung zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist immer wieder betont worden, dass die gesetzgeberische Entscheidung von einer Abwägung zwischen den Belastungen für die gemeindliche Selbstverwaltung und den für die Regelungen maßgebenden, am öffentlichen Wohl orientierten, sachlichen

⁴⁵ Jarass. In Jarass und Pieroth, zu Art. 28 GG, Rn. 122.

⁴⁶ Dazu näher: Jarass. In Jarass und Pieroth, zu Art. 28, Rn. 124. Dass die Rechtsprechung bei Mengenvorgaben tatsächlich eine intensive Inhaltskontrolle durchführt, zeigt das Urteil des VerfGH NRW v. 26.8.2009 zum Factory Outlet Center Ochtum, in: ZUR 2010, S. 93 (Schwellenwerte für FOC in Mittelstädten).

⁴⁷ Siehe nur den bestandaufnehmenden Teil in der UBA-Untersuchung „Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“: Adrian, Bock, Bunzel, Preuß und Rakel, UBA-Texte 38/2018, S. 30-41.

⁴⁸ Siehe Adrian et al., UBA-Texte 38/2018, S. 53-90.

⁴⁹ Adrian et al., UBA-Texte 38/2018, S. 122 f.

⁵⁰ Dazu näher Kümper, DÖV 2021, S. 155 ff. Siehe aus der Rspr. auch das Urt. des OVG Koblenz v. 20.5.2020, in: BeckRS 2020, 15330.

⁵¹ So auch Brinktrine (Fn. 17), S. 19 und Kment 2018, NuR, S. 217, S. 223 f.

Gesichtspunkten getragen sein muss.⁵² Dabei wird darauf abgestellt, dass entsprechende Eingriffe nur dann angemessen sein können, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht feststellbar sind.⁵³ Dabei geht es nicht nur darum, solche Interessen von höherem Gewicht abstrakt festzustellen (sog. „großer Verhältnismäßigkeitstest“), sondern sie müssen sich auch bei der Rechtsanwendung im Einzelfall als angemessen erweisen. Üblicherweise kann aber Besonderheiten des Einzelfalles durch Ausnahmbestimmungen, wie Härtefallklauseln, Rechnung getragen werden, sodass eine mögliche einzelfallbezogene Unverhältnismäßigkeit nicht gleichbedeutend ist mit der Unverhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung im Ganzen.

Wird auf die unter a) angesprochenen legitimen Gemeinwohlgründe geschaut und diese ins Verhältnis gesetzt zu den Beschränkungen, die aus Mengenvorgaben (Kontingentierungen; Flächenbudgets) für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie erwachsen, dürfte der sog. „große Verhältnismäßigkeitstest“ (überörtliche Interessen von höherem Gewicht) im Ergebnis zugunsten der Mengensteuerung ausfallen.⁵⁴ Gerade angesichts der gewaltigen Aufgaben, die sich beim Klimaschutz stellen, und die auch den sog. „natürlichen Klimaschutz“ durch Sicherung und Stärkung der Senkenfunktion der Wälder, der Moore und des Grünlandes umfassen (§ 3a KSG),⁵⁵ ist eine Flächenhaushaltspolitik auf der Basis von Kontingentierung und Management der Flächenkreislaufwirtschaft gerechtfertigt, weil andernfalls klimaschutzbedingte Landnutzungserfordernisse und andere als siedlungs- und verkehrsbedingte Landnutzungserfordernisse nicht mehr angemessen berücksichtigt werden könnten. Nimmt man darüber hinaus die Aufgaben hinzu, die sich aus der Klimaanpassung und aus der Aufgabe der Sicherung der Biodiversität ergeben, lässt sich der Nachweis überörtlicher Interessen von höherem Gewicht im Grundsätzlichen zweifellos führen, soweit Randbedingungen beachtet werden. *Martin Kment* hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass den Gemeinden ein angemessenes Zeitfenster zur Verfügung gestellt werden müsse, sodass laufende Planungsverfahren noch abgeschlossen werden können.⁵⁶ Dieser Gesichtspunkt lässt sich auch auf den Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes stützen. Einem solchen Anliegen kann insbesondere durch Übergangsregelungen Rechnung getragen werden.

Jenseits dessen wird in der Verfassungsrechtsprechung betont, dass die Angemessenheit nicht nur ergebnisbezogene, sondern auch verfahrensbezogene Aspekte beinhaltet und dass in diesem Zusammenhang die Prinzipien der Subsidiarität und des Institutionenschutzes durch Verfahren zu beachten sind.⁵⁷ Daraus können sich Anforderungen an die Ausgestaltung eines Kontingentierungssystems ergeben. Freiheitsschonender bzw. institutionenschonender für die Gemeinden ist eine Ausgestaltung, die die konkrete Flächenbudgetierung den Ländern überlässt⁵⁸ und dafür das Instrumentarium der Landesplanung nutzt, weil hier durch Verfahrensrechte und Verfahrensgrundsätze (Gegenstromprinzip!) institutionenschonende Mechanismen zur Verfügung stehen.

Zur Gewährleistung der Angemessenheit von Flächennutzungsbudgetierungen können auch Flexibilisierungen beitragen, etwa die Eröffnung eines Handels mit Flächenausweisungsrechten

⁵² Siehe aus der Rechtsprechung des BayVerfGH, Urt. v. 15. 12. 1988 – Vf. 70-VI-86 –, VerfGHE 41, 140/147 f.; VerfGHE 55, 98/121 m. w. N.; BayVerfGHE (Fn. 54) Rn. 57.

⁵³ St. Rspr., siehe schon BVerfG, Beschl. v. 7.10.1980, in: NJW 1981, 1659 = BVerfGE 56, S. 298, S. 313 f.

⁵⁴ Vgl. etwa Kment 2018, NuR, S. 217, S. 224 f. mit umfangreichen Nachweisen auf die einschlägige Literatur.

⁵⁵ Das BVerfG hat in seinem Klimaschutzbeschluss v. 24.3.2021 zu erkennen gegeben, dass die international vereinbarten Klimaschutzziele Verfassungskraft haben, sodass auch der parlamentarische Gesetzgeber nicht berechtigt ist, den vereinbarten Maßstab einfachgesetzlich wieder infrage zu stellen.

⁵⁶ Kment 2018, NuR, S. 217, S. 225.

⁵⁷ Siehe nur BVerfGE 138, 1 = NVwZ 2015, 728 – Schulstandorte. Siehe auch Jarass. In Jarass und Pieroth, zu Art. 28, Rn. 40 m.w.N.

⁵⁸ Siehe zur Abstufung von Bundes- und Landesregelungen bei der Flächenkontingentierung schon Köck, Bovet und Tietz 2018, ZUR, S. 67, S. 70.

oder die Möglichkeit, durch interkommunale Verträge die Nutzung von Flächenausweisungsrechten auf andere Gemeinden zu übertragen.⁵⁹

Es ist bereits erwähnt worden, dass eine Politik der Flächennutzungsbudgetierung eingebettet sein muss in ein kohärentes Instrumentenbündel, um letztendlich erfolgreich sein zu können.⁶⁰ Je mehr den Gemeinden das Recht genommen wird, ihren Außenbereich nach den eigenen städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen zu beplanen, desto wirksamere Instrumente müssen den Gemeinden an die Hand gegeben werden, um unter restringierten Bedingungen noch eine eigenverantwortliche städtebauliche Entwicklung realisieren zu können. Wichtig ist hier das bodenrechtliche Instrumentarium zur Verfügbarmachung von Grund und Boden für die Innenentwicklung, auf die es insbesondere ankommen wird (z. B. Vorkaufsrechte, Baugebote, Beibehaltung der Anreize für B-Pläne der Innenentwicklung, etc.).

B.2 Fazit

Die Analyse einer Politik der Mengenbegrenzung baulicher Flächeninanspruchnahme am Maßstab der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hat gezeigt, dass eine solche Politik den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt und dass eine solche Politik auch im Übrigen den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen kann.

Angesichts der Flächenerfordernisse, die insbesondere die Aufgabe des Klimaschutzes (Ausbau Erneuerbarer Energien als Landnutzungswende; Stärkung des natürlichen Klimaschutzes durch Sicherung und Stärkung von Waldflächen, Grünlandflächen und Renaturierung), der Anpassung an den Klimawandel und der Sicherung der Biodiversität an die künftige Landnutzung stellt, besteht über dies sogar Anlass, in umgekehrter Richtung nach verfassungsrechtlichen Pflichten für eine Budgetierung der Flächennutzung für Siedlung und Verkehr zu fragen.

⁵⁹ Dazu näher Köck, Bovet und Tietz 2018, ZUR, S. 67, S. 73 f.; Köck und Bovet 2019, DVBl, S. 1501, S. 1507.

⁶⁰ Siehe oben bei Fn. 29 den Hinweis auf die UBA-Studie von Adrian et.al., In UBA-Texte 38/2018.

C Anhang: Aufgaben der Bundes- und regionalen „Kontingentierungsstellen“

Auf Bundesebene braucht es eine „Bundes-Kontingentierungsstelle“, angesiedelt bei einer bestehenden Bundesbehörde. Die **Aufgaben der „Bundes-Kontingentierungsstelle“** umfassen:

- ▶ Die Koordinierung der Bund-Länder-Abstimmungen (Abschnitt 3.3).
- ▶ Die Koordinierung, Kontrolle und Administration des eigenen Kontingents des Bundes für Vorhaben des Bundes mit Flächenneuanspruchnahmen (z. B. Bundesverkehrswegeplanung, Bundeswehr, Bundesforschungseinrichtungen, Bundesämter, ...) (Abschnitt 3.5).
- ▶ Das Monitoring der Kontingentierung in den Ländern (Abschnitt 3.7.2).
- ▶ Die regelmäßige Gesamtbilanzierung der Kontingentierung und der realen Flächenneuanspruchnahme für Deutschland (Abschnitt 3.7.2).
- ▶ Die regelmäßige Kontrolle der realitätsnahen Größenordnung der Ansätze bei der Berechnung des Gesamtvolumens, für den pauschalen Abzug für § 35-Vorhaben sowie einen optionalen Aufschlag für voraussichtlich langfristig nicht genutzte Kontingente (Abschnitt 3.4.1).

Bei den Ländern richtet sich die Anzahl, Struktur und Aufgabenzuweisung der „Kontingentierungsstellen“ nach der Wahl des betreffenden Bundeslandes zwischen dem „Kommunen-Modell“ und dem „Regionen-Kommunen-Modell“. Für das aus zwei kreisfreien Städten bestehende Bundesland Bremen gilt das „Kommunen-Modell“. Hamburg und Berlin administrieren ihr Landeskontingent in einer entsprechend beauftragten Landesbehörde.

In **Ländern, die sich für das „Kommunen-Modell“** (Abschnitt 3.5) entscheiden, braucht es eine „**Landes-Kontingentierungsstelle**“, angesiedelt z. B. bei der Landesplanung. Diese übernimmt die folgenden Aufgaben:

- ▶ Prozesskoordination zur landesweiten Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen (Abschnitte 3.5)
- ▶ Einrichtung und Administration von Kontingentkonten für alle Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise) (Abschnitt 3.7.4)
- ▶ Gutschrift der jährlichen Neuzuteilung auf den Kontingentkonten der einzelnen Kommunen auf Basis des Landesanteils am bundesweiten Gesamtvolumen und dem landesinternen Aufteilungsschlüssel auf die Kommunen (Abschnitt 3.7.4)
- ▶ Reservierung von Kontingenten in diesen Kontingentkonten für konkrete Vorhaben der Kommunen während deren Planungsverfahren (Abschnitte 3.6.2.3 und 3.7.4)
- ▶ Verbuchung von Kontingenten nach kommunalem Satzungsbeschluss (Baurechtschaffung) bzw. Planfeststellung oder Genehmigung als „verwendet“, ggf. unter Berücksichtigung von Übernahmeerklärungen (Abschnitte 3.6.2.3 und 3.7.4)
- ▶ Überwachung der Regeln des Ansparens und der Vorwegnutzung (Abschnitt 3.6.1)
- ▶ Jederzeitige Auskunft gegenüber den Kommunen, wie viele Kontingente bisher gutgeschrieben, bereits genutzt bzw. für laufende Planverfahren reserviert wurden und wie viele somit noch für neue Planverfahren verfügbar sind (Abschnitt 3.7.2)

- ▶ Administration, Koordinierung und Überwachung und Bericht zur Verwendung des landes-eigenen Kontingents (Abschnitte 3.5)
- ▶ Umgang mit Ergebnissen von Zielabweichungsverfahren
- ▶ Berichterstattung an die „Bundes-Kontingentierungsstelle“ zu bestimmten Stichtagen (z. B. zum Jahresende), wie viele Kontingente Land und Kommunen insgesamt gutgeschrieben bzw. von diesen im Berichtszeitraum genutzt, reserviert oder ggf. wieder freigegeben wurden (Abschnitt 3.7.2)

Daneben braucht es in Ländern mit dem „Kommunen-Modell“ eine weitere, unabhängige Landesbehörde, die als Clearing-Stelle fungiert, d. h. im Falle von Streitigkeiten zwischen Kommunen und der vorstehenden „Kontingentierungsstelle“ als Schlichter auftritt und bei Bedarf Entscheidungen trifft.

In **Ländern mit „Kommunen-Modell“** (Abschnitt 3.5) braucht es:

- ▶ eine „Landes-Kontingentierungsstelle“, angesiedelt z. B. bei der Landesplanung sowie
- ▶ je eine „Kontingentierungsstelle“ in den Planungsregionen, angesiedelt z. B. bei der Regionalplanung.

Die **„Landes-Kontingentierungsstelle“** übernimmt die folgenden **Aufgaben**:

- ▶ Prozesskoordination zur landesweiten Aufteilung der Kontingente auf die Planungsregionen (Abschnitte 3.5.2).
- ▶ Zuteilung der Anteile am Landeskontingent an die Planungsregionen, d. h. die „regionalen Kontingentierungsstellen“ (Abschnitte 3.5.2).
- ▶ Administration, Koordinierung und Überwachung und Bericht zur Verwendung des landes-eigenen Kontingents (Abschnitt 3.7.2).
- ▶ Überwachung der Kontingentierung in den Regionen (Abschnitt 3.7.2).
- ▶ Regelmäßige Berichterstattung an die „Bundes-Kontingentierungsstelle“ auf Basis der Berichte der „regionalen Kontingentierungsstellen“ sowie der eigenen Administration des landeseigenen Kontingents (Abschnitt 3.7.2).
- ▶ Schlichtung und Entscheidung im Falle von Streitigkeiten zwischen Kommunen und der jeweiligen „regionalen Kontingentierungsstelle“ („Clearingstelle“).

Die **„Kontingentierungsstellen“ in den Planungsregionen** nehmen die folgenden Aufgaben wahr:

- ▶ Prozesskoordination zur regionsweiten Aufteilung der Kontingente auf die Kommunen (Abschnitte 3.5.2)
- ▶ Einrichtung und Administration von Kontingentkonten für alle Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise) (Abschnitt 3.7.4)
- ▶ Gutschrift der jährlichen Neuzuteilung auf den Kontingentkonten der einzelnen Kommunen auf Basis des Regionsanteils am landesweiten Gesamtvolumen und dem regionsinternen Aufteilungsschlüssel auf die Kommunen (Abschnitt 3.7.4)

- ▶ Reservierung von Kontingenten in diesen Kontingentkonten für konkrete Vorhaben während deren Planungsverfahren (Abschnitte 3.6.2.3 und 3.7.4)
- ▶ Verbuchung von Kontingenten nach kommunalem Satzungsbeschluss (Baurechtschaffung) bzw. Planfeststellung oder Genehmigung als „verwendet“, ggf. unter Berücksichtigung von Übernahmeerklärungen. (Abschnitte 3.6.2.3 und 3.7.4)
- ▶ Überwachung der Regeln des Ansparens und der Vorwegnutzung (Abschnitt 3.6.1)
- ▶ jederzeitige Auskunft gegenüber den Kommunen, wie viele Kontingente bisher gutgeschrieben, bereits genutzt bzw. für laufende Planverfahren reserviert wurden und wie viele somit noch für neue Planverfahren verfügbar sind (Abschnitt 3.7.2)
- ▶ Umgang mit Ergebnissen von Zielabweichungsverfahren
- ▶ Berichterstattung an die „Landes-Kontingentierungsstelle“ zu bestimmten Stichtagen (z. B. zum Jahresende), wie viele Kontingente den Kommunen der Region insgesamt gutgeschrieben bzw. von diesen im Berichtszeitraum genutzt, reserviert oder ggf. wieder freigegeben wurden (Abschnitt 3.7.2)

D Anhang: Dokumentation der Abschlussveranstaltung „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 20. Juni 2024 im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ in Leipzig

1. Begrüßung und Einführung

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Detlef Grimski begrüßt die Teilnehmenden zur Abschlussveranstaltung des seit 2021 laufenden Forschungsvorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“. Er dankt dem Projektteam, bestehend aus Institut Raum & Energie, Difu, Gertz Gutsche Rümenapp sowie Prof. Köck vom UFZ, für die Erstellung eines Gesamtkonzeptes zur juristischen sowie operationellen Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Rahmen der Raumordnung. In dem vom Difu 2018 erstellten Aktionsplan Flächensparen erfolgte eine Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in drei Aktionsfeldern. Im Mittelpunkt des Aktionsfelds „Kontingentierung einführen“ steht die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele und deren Übersetzung in Maßnahmen und Prozesse in erster Linie seitens Bund und Länder. Darauf aufbauend hat das Umweltbundesamt den „Bund-Länder-Dialog Fläche“ initiiert und durchgeführt, um einen Wissens-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch zum Thema Flächensparen in seiner Vielschichtigkeit und Komplexität zu ermöglichen und damit neue Impulse für das Handeln von Bund, Ländern und weiteren relevanten Akteuren zu setzen. Während das Instrument des umweltökonomischen Ansatzes zur Kontingentierung, der Flächenzertifikatehandel, bereits in einem realitätsnahen Modellversuch mit 87 Kommunen aus ganz Deutschland erfolgreich erprobt wurde, fehlte bislang ein Konzept zu raumordnungsrechtlichen Optionen zur Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme. Diese Lücke wurde nun gefüllt. Auf der Veranstaltung wird dieses Konzept vorgestellt und diskutiert.

2. Konzept zur Umsetzung von Flächensparzielen

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Dr. Jens-Martin Gutsche, GGR

Thomas Preuß, Difu

Lutke Blecken gibt eine Einführung in das Forschungsvorhaben und skizziert die mit einer fortschreitenden Flächenneuanspruchnahme einhergehenden ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme. Er stellt bisherige Ansätze zur quantitativen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme im Rahmen der Raumordnung vor. Neben Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz wurden Flächensparziele auf der Landesebene thematisiert. Darüber hinaus existieren indirekte Ansätze für eine Mengensteuerung auf regionaler und Landesebene, die allerdings nicht als stringente flächenmäßige Kontingentierung wirken und eher auf eine quantitative Begrenzung von Siedlungs- bzw. v. a. Wohnbauflächen im Rahmen der Siedlungsentwicklung abzielen. Zusammenfassend fehlt es bisher an einer flächendeckenden verbindlichen Verankerung quantitativer Flächensparziele auf regionaler und Landesebene. Abschließend geht er auf rechtliche Implementierungsoptionen ein und stellt Ergebnisse einer im Vorhaben erstellten Expertise „Bundesgesetzliche Einschränkungen der kommunalen Bauleitplanung zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Spiegel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“ vor.

Dr. Jens-Martin Gutsche thematisiert im Anschluss die Themen der Definition eines Gesamtvolumens an Kontingenten, eines erforderlichen Transformationspfads inkl. Optionen zur Einbeziehung des Flächenbedarfs der Erneuerbaren Energien, die Aufteilung der Kontingente vom Bund

über die Länder (und Regionen) auf die Kommunen sowie die Anwendung der Kontingente in Planungsverfahren vor.

Abschließend geht Thomas Preuß auf die Administration und das Monitoring einer Kontingentierung ein und beschreibt notwendige flankierende Maßnahmen, die den Rahmen für eine bedarfs- und funktionsgerechte und zugleich zukunftsfähige gemeindliche Entwicklung unter den Bedingungen einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme setzen.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD (FOLIEN 1-33): WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KONZEPT_FLAECHENSPARZIELE.PDF

Rückfragen

- ▶ Der Ansatz „Flächenzertifikatehandel“ umfasst explizit das Element der „Weißen Zertifikate“, mit dem Gemeinden durch die Rücknahme von Baurechten zusätzliche Zertifikate generieren, veräußern oder selbst an anderer Stelle nutzen können. Es wird erfragt, ob solche „Weißen Zertifikate“ vor allem mit Blick auf das „Netto-Null“-Ziel ab 2050 eine Rolle spielen.
 - Weiße Zertifikate sind bisher nicht vorgesehen, da mit einer Kontingentierung über einen regulatorischen Ansatz kein Handelssystem etabliert werden soll, und somit keine nachfrageorientierte Nutzung sichergestellt werden kann.
 - Das Projektteam prüft eine Integration „Weißer Kontingente“ inkl. der im ARL Positionspapier 149 „Perspektive Netto-Null Flächenverbrauch“ enthaltenen Zubau-Rückbau-Regeln.
- ▶ Als Voraussetzung für das Aufstellen eines Bebauungsplanes muss nachgewiesen werden, dass ein entsprechendes Flächenkontingent vorliegt. Welche Rolle hat der Flächennutzungsplan in diesem Konzept?
 - Die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung etc.) ist nicht von der Kontingentpflicht betroffen, da durch sie kein Baurecht geschaffen wird. Zudem muss Kommunen eine ausreichende Manövriermasse an Flächenoptionen zugestanden werden, um alternative Entwicklungsoptionen im Geltungszeitraum des FNP realisieren zu können und ausreichend Verhandlungsspielraum in den Verhandlungen mit Flächeneigentümerinnen und Flächeneigentümern zu haben.
- ▶ Es wird erfragt, auf welches Konto Vorhaben nach § 35 BauGB gehen. Es wird befürchtet, dass diese Vorhaben die kommunalen Kontingente schmälern und dadurch eine Benachteiligung der kommunalen Planungsträger einhergehen könnte.
 - Im vorgeschlagenen Gesamtkonzept ist ein Pauschalabzug für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB vom Gesamtvolumen der ausgegebenen Kontingente vorgesehen. Der genaue Umfang dieses Abzugs sollte Gegenstand einer Untersuchung sein und regelmäßig durch ein Monitoring überprüft werden. Somit geht von den § 35-Vorhaben keine Benachteiligung für Kommunen aus.
- ▶ Es wird angemerkt, dass der Titel des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ unpassend ist, da weit mehr als die „klassische Raumordnung“ durch das Konzept berührt wird. Als Vorschlag wurde folgender Titel eingebracht: „Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen durch die räumliche Planung“.
 - Das Projektteam prüft diesen Vorschlag in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber.

3. Vertiefung: Rechtliche Verankerung und kommunale Planungshoheit

Einführung: Prof Dr. Wolfgang Köck (UFZ)

Statement: Dr. Kerstin Gröhn (Rechtsanwälte Klemm & Partner mbB)

Prof Dr. Wolfgang Köck erläutert in seinem Input die rechtliche Verankerung von Flächensparzielen, Gesetzgebungskompetenzen und die Vereinbarkeit von Mengenzielen mit der kommunalen Planungshoheit.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD: WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KOECK_RECHTLICHE-VERANKERUNG.PDF

In einem Statement greift Dr. Kerstin Gröhn die Rolle der Gesetzgebung auf dem Weg zum Flächensparen auf und trifft Aussagen zur Regelungskompetenz des Bundes und der Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD: WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/GROEHN_RECHTLICHE-VERANKERUNG.PDF

Diskussion im Plenum

- ▶ In der Diskussion wurde herausgestellt, dass trotz potenzieller Kontingente in einer Gemeinde dies kein Garant dafür ist, zu bauen. Die Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB muss im Zusammenhang mit der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB gesehen werden, welche eine Umsetzung der Mengenziele der Raumordnung fordern würde. Beide Pflichten würden nebeneinander stehen, weswegen mit dem Verweis auf die städtebauliche Erforderlichkeit nicht die Anpassungspflicht an die überörtlichen Ziele der Raumordnung verhindert und somit die Zulässigkeit einer raumordnungsrechtlich ausgeschlossenen Bauleitplanung begründet werden kann.
- ▶ Weiterhin wurde herausgestellt, dass bei der Wahl einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Zuge der Abweichungsmöglichkeiten der Länder die Summe der länderspezifischen Flächensparpolitiken vom 30-Hektar-Ziel des Bundes abweichen könnte.
- ▶ Es wird erfragt, welche weiteren Implementierungsoptionen im ROG neben dem § 1a bestehen, auch mit Blick darauf, dass es neben dem Flächensparen weitere Belange (Rohstoffsiccherheit etc.) gibt.
 - Weitere Optionen wurden im Vorhaben untersucht. Da das Flächensparziel ein übergeordnetes Ziel ist, sollte es sich in die bisherige Architektur des ROG einfügen und damit im vorderen Teil des ROG in § 1 platziert werden.

4. Vertiefung: Aufteilung von Kontingenten

4.1 Umgang mit besonderen Flächenbedarfen

Impuls Dr. Jens-Martin Gutsche (GGR)

Dr. Jens-Martin Gutsche thematisiert Flächenbedarfe für überörtliche Planungen, privilegierte Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB und Flächen für den Ausbau der EE.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD (FOLIEN 35-54 DER RAHMENPRÄSENTATION): WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KONZEPT_FLAECHENSPARZIELE.PDF

Diskussion im Plenum

- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass der Begriff von Freiflächen-Photovoltaik im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sehr unscharf ist und es einer Anpassung der Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele bedarf. Vor allem Freiflächen im versiegelten Bereich sollten stärker als Potenziale genutzt werden.
- ▶ Bezugnehmend auf den vorherigen Beitrag wird gefordert, dass es eine bundesweite Verpflichtung von PV-Anlagen für Industrie und Gewerbe bei Neubauten geben sollte. In diesem Kontext wird auf eine Studie des Öko-Instituts hingewiesen, laut der allein an Seitenrandstreifen, über Parkplätzen, sowie auf Industrie- und Gewerbeflächen 287 Gigawatt Solarenergie installiert werden könnten. Das ist deutlich mehr als die Zielgröße des EEG von 200 Gigawatt Freiflächen-PV-Anlagen bis zum Jahr 2040.
- ▶ Hervorgehoben wird, dass bei Flächennutzungen die Multicodierung der Nutzungen eine stärkere Rolle spielen muss, auch in Bezug auf Aspekte des Flächenschutzes. Offen ist jedoch, wie man solche Mehrfachnutzungen in einem Monitoring erfassen kann.
- ▶ Der Terminus von Belangen mit überragendem überörtlichen Interesse (Schaffung von 400.000 Wohnungen pro Jahr, Umbau der Verkehrsinfrastruktur, Ausbau der Erneuerbaren Energien) wird vielfach inflationär verwendet. Mit Blick auf eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme ist darauf zu achten, dass die vielfältigen Zielstellungen einzelner Ressorts im Einklang mit dem Flächensparziel stehen.

4.2 Aufteilung von Kontingenten zwischen Bund und Ländern

Impuls: Lutke Blecken (Institut Raum & Energie)

Lutke Blecken stellt die Aufteilung der Kontingente zwischen Bund und Ländern im Rahmen eines Governance-Prozesses dar.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD (FOLIEN 55-58 DER RAHMENPRÄSENTATION): WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KONZEPT_FLAECHENSPARZIELE.PDF

Diskussion im Plenum

- ▶ Von einzelnen Teilnehmenden wird ein degressiver Bevölkerungsschlüssel als Diskussionsgrundlage für den Aufteilprozess kritisch gesehen, da hier insbesondere Großstadtreionen benachteiligt werden. Berechnungen der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg hätten im Vergleich zu anderen Zuteilungsschlüsseln ergeben, dass bei der Wahl des degressiven Bevölkerungsschlüssels der Flächenanteil für die Großstadtreion Berlin-Brandenburg am geringsten ausfallen würde.
 - Durch die Bildung von Größenklassen wird berücksichtigt, dass größere Kommunen einen geringeren pro-Kopf-Flächenbedarf haben als kleinere, da die Siedlungsdichte in letzteren geringer ist. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass bspw. in Berlin die zugewiesenen Flächenkontingente die eigentlichen Flächenverfügbarkeiten im Außenbereich deutlich übersteigen würden. Weiter wird argumentiert, dass der Bevölkerungszustand einer Gebietskörperschaft leicht ermittelbar ist und eine wichtige Einflussgröße bei der Entwicklung des zukünftigen Flächenbedarfs darstellt. Eine Zuteilung auf dieser Grundlage wird von den Gemeinden eher als gerecht und fair eingestuft als Verteilungsregeln, die auf den Bestand an Siedlungs- und Verkehrsfläche oder die Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft abstellen.

4.3 Aufteilung von Kontingenten in den Ländern

Impuls: Lutke Blecken (Institut Raum & Energie)

Lutke Blecken stellt die Aufteilungsmöglichkeiten der Kontingente in den Ländern auf die Kommunen dar.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD (FOLIEN 59-66 DER RAHMENPRÄSENTATION): WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KONZEPT_FLAECHENSPARZIELE.PDF

Diskussion im Plenum

- ▶ Es wird angemerkt, dass mit Blick auf das Zieljahr 2030 die Planungszeiten zu beachten sind. In besonderer Weise gilt dies, wenn das Planungsmodell in der Form des sog. Regionen-Modells umgesetzt werden soll, weil hier gleich für mehrere Planungsebenen Planungszeiten zu bedenken sind.
 - Es wird die Möglichkeit thematisiert, die konkrete Aufteilung auf die Kommunen in gesonderten Konzepten zu verankern, auf die der Landesentwicklungs- bzw. Regionalplan Bezug nimmt. Dies würde ermöglichen, dass (regelmäßig) eine Anpassung der Aufteilung ohne (Teil-)Fortschreibung des Planes möglich ist.
- ▶ Der Freiraum hat unterschiedliche Qualitäten, dies müsste als Kriterium bei einer Aufteilung in den Ländern berücksichtigt werden. Die regionale Ebene hat hier die beste Kenntnis.
 - Die Länder sind in der Ausgestaltung der Aufteilung auf der Landesebene weitgehend frei (Umfang der Landeskongimente, Kriterien der Verteilung etc.). Auch die Aufteilung auf die Planungsregionen ist frei wählbar und sollte sich nicht ausschließlich an einem (degressiven) Bevölkerungsschlüssel orientieren, sondern es geht dabei vor allem um eine planerisch-politische Aufteilung zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen, zwischen Wachstums- und Schrumpfsregionen sowie zwischen Regionen mit spezifischen regionalen Aufgaben und Herausforderungen. Letztlich kann hier die Qualität des Freiraums als ein Verteilungskriterium angewendet werden.
 - Das Projektteam prüft einen Hinweis auf Freiraumfaktoren im Konzept.

4.4 Statements

Alexander Krämer (Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe)

Prof. Dr. Ruther-Mehlis (Institut für Stadt- und Regionalentwicklung – IfSR)

In einem Statement erläutert Alexander Krämer das Instrument der gemeindeschaffen Bedarfswerte für die Wohnbauflächenausweisung im Regionalplan der Region Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD: WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KRAEMER_BEDARFSWERTE.PDF

Prof. Dr. Ruther-Mehlis greift in einem weiteren Statement eine Aufteilung von Kontingenten als Ziel- und Bedarfsvariante mit zwei Flexibilisierungsoptionen am Beispiel der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Baden-Württembergs vor. Seine Ausführungen basieren auf einem 2023 erstellten Gutachten „Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg“.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD: WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/RUTHER-MEHLIS_FLEXIBILISIERUNGSOPTIONEN.PDF

GUTACHTEN ZUM DOWNLOAD: WWW.BADEN-WUERTTEMBERG.DE/FILEADMIN/REDAKTION/M-MLW/INTERN/DATEIEN/02_LANDESENTWICKLUNG/LANDESENTWICKLUNGSPLAN/GUTACHTEN_RAUMPLANUNGSBEZOGENE_INSTRUMENTE_ZUR_REDUZIERUNG_DER_FL%C3%A4CHENINANSPRUCHNAHME_IFSR.PDF

Rückfragen:

- ▶ Im vorgestellten Konzept für Baden-Württemberg wird der Ausbau der Erneuerbaren Energien nicht berücksichtigt. Wie ist die aktuelle Diskussion darüber in Baden- Württemberg?
 - Flächenbedarfe für Erneuerbare Energien wurden im Konzept nicht betrachtet. Man stützt sich in erster Linie auf die gemeindliche Eigenverantwortung. Im Rahmen einer Bilanzierung soll nach einigen Jahren geprüft werden, wie die Zielerreichung auf Ebene der Bebauungspläne mit den Zielvorgaben in ha für Siedlungs- und Verkehrsflächen verläuft.
 - Abschließend verweist Prof. Dr. Ruther-Mehlis auf die Initiative „Ländle leben lassen“, ein Zusammenschluss von 20 Umwelt-, Naturschutz- und Landwirtschaftsverbänden, mit dem Ziel der rechtlichen Verankerung von verbindlichen Obergrenzen für den Neuverbrauch an Flächen. Zum Volksantrag dieser Initiative fand am 14. Juni 2024 eine öffentliche Anhörung im Landtag statt.

5. Diskussion der Umsetzungsperspektive verbindlicher Flächensparziele

Impuls: Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß stellt die Umsetzungsperspektive entlang der Kriterien Zielerreichung, Zielgruppen/Akteure, Prozesse/Verfahren sowie Kosten vor.

PRÄSENTATION ZUM DOWNLOAD (FOLIEN 67-73 DER RAHMENPRÄSENTATION): WWW.RAUM-ENERGIE.DE/FILEADMIN/DOWNLOADS/PROJEKTE/FLAECHENSPARZIELE/ABSCHLUSSVERANSTALTUNG/KONZEPT_FLAECHENSPARZIELE.PDF

Diskussion mit Alexander Krämer, Prof. Dr. Ruther-Mehlis, Prof. Dr. Köck, Thomas Preuß und dem Plenum

Prof. Dr. Köck weist zur Umsetzungsperspektive zunächst darauf hin, dass im aktuellen Koalitionsvertrag weiterhin an dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme auf das 30-ha-Ziel festgehalten wird. Ein Blick auf die Praxis des Flächensparens der vergangenen 25 Jahre lehrt, dass man bislang jedoch weit davon entfernt ist, auch nur in die Nähe des von der Bundesregierung formulierten Nachhaltigkeitsziels zu kommen. Daher zwingt die bevorstehende Nachhaltigkeitstransformation zu einer Einführung einer Kontingentierung. Angesichts der Flächenanfordernisse, die insbesondere die Aufgabe des Klimaschutzes (Ausbau Erneuerbarer Energien als Landnutzungswende; Stärkung des natürlichen Klimaschutzes durch Sicherung und Stärkung von Waldflächen, Grünlandflächen und Renaturierung), der Anpassung an den Klimawandel und der Sicherung der Biodiversität an die künftige Landnutzung stellt, besteht über dies sogar Anlass, in umgekehrter Richtung nach verfassungsrechtlichen Pflichten für eine Budgetierung der Flächennutzung für Siedlung und Verkehr zu fragen.

Als zentrale Voraussetzungen für die Umsetzung nennt Prof. Dr. Köck erforderliche flankierende Maßnahmen wie eine Umstellung des Steuersystems, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten für den Gebäudebestand, eine verstärkte Nutzung städtebaulicher Instrumente wie das Vorkaufsrecht und Enteignungen und die Herstellung einer gerechten Sozialpolitik flankierend zu

einer Kontingentierung. Hintergrund ist u. a. die Sorge weiter steigender Bodenpreise, wenn das Gut Fläche im Wege einer Kontingentierung verknappt werden sollte. Konkret sollten diesbezüglich die rechtlichen Instrumente und Möglichkeiten zur Innenentwicklung geschärft und deren Anwendung erleichtert werden.

Prof. Dr. Ruther-Mehlis führt aus, dass es Ländern möglich ist, eigenständig verbindliche landesplanerische Zielvorgaben umzusetzen. Jedoch ist es von enormer Bedeutung, einen breiten gesellschaftlichen Konsens über diese Zielstellung zu erreichen. Mit Verweis auf das Verfahren der CO₂-Emissionskontingente erscheint dies möglich. Mit Blick auf die Voraussetzungen einer solchen Kontingentierung nennt Prof. Dr. Ruther-Mehlis eine flächendeckende Einführung der Grundsteuer-C und ausreichende Flexibilisierungsoptionen. Es brauche Spielräume, da sich Entwicklungen wie im Gewerbe und Einzelhandel, unvorhersehbare Großansiedlungen (Gigafactories etc.), aber auch minder oder stärker ausfallende Konjunkturwellen nicht kalkulieren lassen.

Alexander Krämer schließt daran an, und verweist auf die vielfältigen bereits vorhandenen Möglichkeiten auf der Landesebene, die Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen, auf die aufgebaut werden könnte. Dabei könnten Regelungen auf übergeordneter Ebene argumentativ unterstützend wirken. Gleichwohl bedürfe es entsprechender begleitender Maßnahmen, um Kommunen weiterhin zu einer Siedlungsentwicklung zu befähigen und eine Begrenzung kommunikativ zu unterstützen.

Thomas Preuß ergänzt, dass eine verbindliche Kontingentierung der einzige Weg ist, wenn das flächenpolitische Ziel kleiner 30 ha erreicht werden soll. Für die Umsetzung dieses Ziels bedarf es Maßnahmen, in der die Regionalplanung eine wichtige Steuerungsfunktion wie bspw. in Hessen übernimmt. Als Übergangsweg hin zu einem verbindlichen Flächensparziel auf Bundesebene wären entsprechende Wohnbau- und Gewerbeflächenkontingente auch in anderen Ländern denkbar, um auf eine bedarfsorientierte Steuerung der Flächenneuanspruchnahme hinzuwirken. Daneben sollte das Instrument der städtebaulichen Mindestdichten ambitionierter angewendet werden, auch wenn es nicht primär ein quantifiziertes Mengenziel ist.

Prof Dr. Köck führt darüber hinaus aus, dass das Flächensparziel auf Vorsorgeüberlegungen zur Bewirtschaftung des Raumes beruhe und dazu diene, auch anderen Landnutzungen (etwa Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz) den nötigen Raum zu verschaffen und damit einen fairen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Landnutzungsinteressen sicherzustellen. Die Festlegung eines quantitativen Ziels maximaler Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr werde benötigt, weil der Boden nicht vermehrbar und bereits absehbar sei, dass Deutschland seine internationalen Verpflichtungen zur Sicherung der Biodiversität, aber auch seine Ernährungsziele, seine Rohstoffgewinnungsziele (Holz, Bodenschätze) und seine EE-Ziele nicht erreichen könne, wenn der Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr nicht beschränkt werde. Eine Umsetzung könnte nach dem Vorbild des § 3 Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) erfolgen.

Aus dem Plenum werden folgende Aspekte in die Diskussion eingebracht:

- Im Prozess müssen wesentliche Akteure auf der Bundesebene mitgenommen werden, so u. a. das BMDV und das BMWK. Für einen erfolgreichen Governanceprozess sind dies wichtige Akteure. So sei neben einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern ein ressortübergreifender Abstimmungsprozess zu diesem Thema erforderlich. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass trotz dem Bekenntnis zum Flächensparen in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und im Koalitionsvertrag aus den von allen Bundesministerien benannten Prozessen nach einer Studie des Thünen-Instituts ein Flächenbedarf von ca. 114 ha/Tag besteht.

- ▶ Seitens der Rolle des Ausbaus der Erneuerbaren Energien muss Transparenz hergestellt werden. So müsse der Indikator zur Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke den Anteil der Erneuerbaren Energien daran ausweisen.
- ▶ Neben einer Umsetzung durch räumliche Planung wie im vorliegenden Konzept, besteht weiterhin eine Umsetzungsmöglichkeit durch einen Flächenhandel, bei dem einige der hinsichtlich der Umsetzungsperspektive betrachteten Aspekte schneller durchgeführt werden könnten. Gleichwohl beinhaltet das Konzept einen Vergleich zwischen umweltökonomischer und regulativer Umsetzung.
- ▶ Neben der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sollte auch „Flächengerechtigkeit“ hergestellt werden. Ein Flächenzertifikatehandel beinhaltet entsprechende Ausgleichsmechanismen. Solche sollten auch bei einer regulativen Umsetzung im Blick behalten werden. Damit verbunden ist die Kostenfrage einer Umsetzung, die neben der Frage, durch wen flankierende Maßnahmen zu bezahlen sind, auch die Frage nach Kosten durch eine derzeit mangelnde Raumordnung einbezieht. Festgestellt wird, dass hierfür über das Ordnungsrecht hinaus Lösungen gesucht werden müssen.

6. Ausblick

Dr. Felix Hardach (BMUV)

Dr. Felix Hardach dankt allen Beteiligten für die konstruktive und zielführende Diskussion in der Abschlussveranstaltung sowie im zurückliegenden ca. dreijährigen Prozess. Vor allem spricht er Lob für das gelungene Konzept zur Umsetzung an das Projektteam aus, welches in enger Einbindung und Rückkopplung mit Expert*innen und Praktiker*innen verschiedener Planungsebenen und der Wissenschaft erarbeitet wurde.

Aktuell stehen die Zeichen der Bundesregierung auf Planungsbeschleunigung und Entbürokratisierung, sodass entsprechende Vorschläge negativ beäugt werden könnten. Ausgehend von der Tiefe des vorliegenden Konzepts unter Beachtung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien, der vielschichtigen Wohnbauziele u.v.m. wurden konkrete Implementierungs- und Umsetzungsperspektiven abgeleitet und zu einen in sich stimmigen Gesamtkonzept zusammengeführt. Dies hat auch die heutige Diskussion gezeigt.

Mit Blick auf das Jahr 2030 wird offenbar werden, ob das derzeitige Flächensparziel einhaltbar ist oder nicht und entsprechende weitere Wege zu seiner Einhaltung politisch in die Wege geleitet werden müssen und können. Sofern dies der Fall ist, liegt mit dem vorliegenden Gesamtkonzept ein Umsetzungsvorschlag vor. Gerade die bestehenden Flächennutzungskonkurrenzen werden das Flächenbewusstsein weiter stärken. Daher will das BMUV auch den derzeitigen Indikator zur Flächenneuanspruchnahme beibehalten und den Verbrauch für den Ausbau der EE nicht aus dem Flächenverbrauch herausrechnen. Derzeit wird Flächensparen dezentral v. a. von den Kommunen betrieben.

7. Moderation

Julia Reiß, Institut Raum & Energie

8. Liste der Teilnehmer*innen

	Titel	Vorname	Nachname	Institution
1	Dr.	Marie	Bachmann	Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg
2		Christoph	Binder	Universität der Bundeswehr München

	Titel	Vorname	Nachname	Institution
3		Margret	Bischoff	Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt
4		Lutke	Blecken	Institut Raum & Energie
5		Marcus	Bohnstedt	Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg
6		Marina	Brandt	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt des Landes Berlin
7	Dr.	Jan-Erik	Burchardi	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
8		Michael	Fengler	Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock
9		Peter	Fritsch	
10		Gabriel	Götze	Institut Raum & Energie
11		Detlef	Grimski	Umweltbundesamt
12	Dr.	Kerstin	Gröhn	Rechtsanwälte Klemm & Partner mbB
13	Dr.	Jens-Martin	Gutsche	Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität
14		Sebastian	Hämker	Nbank - Investitions- und Förderbank Niedersachsen
15		Sandra	Hahnwald	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
16	Dr.	Felix	Hardach	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
17		Daniela	Hein	Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge
18	Dr.	Elisabeth Veronika	Henn	UfZ - Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig
19		Sylvia	Herrmann	Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
20		Sabine	Hilbert	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt Berlin
21		Torsten	Hoppe	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz
22	Dr.	Nadine	Kießling	Regionalverband Bodensee-Oberschwaben
23	Prof. Dr.	Wolfgang	Köck	UfZ - Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig
24		Alexander	Krämer	Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe
25		Karin	Krökel	Hessisches Wirtschaftsministerium
26		Yannik	Kugler	Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
27		Isabell	Kurz	Region Hannover

	Titel	Vorname	Nachname	Institution
28		Martina	Laske-Meer	Regionalverband Großraum Braunschweig
29		Thomas	Lecke-Lopatta	freischaffender Landschaftsarchitekt
30		Eva Maria	Levold	Deutscher Städtetag
31		Georg	Lill	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
32		Robert	Mandtke	Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock
33	Dr.	Elisabeth	Marquard	UfZ - Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig
34		Jonas	Marschall	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
35		Antonia	Mertsching	Fraktion Die Linke im Sächsischen Landtag
36		Doreen	Naumann	Regionale Planungsgemeinschaft Harz
37		Bernd	Oncken	Landkreis Grafschaft Bentheim
38	Dr.	Claus	Peinemann	Verband Region Rhein-Neckar
39		Isabella	Peißker	Stabsstelle des Landrates, Wirtschaftsförderung/Kreisentwicklung
40		Claudia	Peters	Planungsverband Region Chemnitz
41		Thomas	Preuß	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
42		Friedrich	Rathing	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
43		Julia	Reiß	Institut Raum & Energie
44		Viola	Ringling-Hahn	Fraktion Die Linke im Sächsischen Landtag
45	Prof. Dr.	Alfred	Ruther-Mehlis	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR)
46		Niklas	Scheder	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
47		Petra	Schelkmann	Verband Region Rhein-Neckar
48	Dr.	Carsten	Schenke	Regionale Planungsgemeinschaft Halle
49		Anja	Schneider	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
50		Tamara	Schnurr	Regionalverband Mittlerer Oberrhein
51		Alice	Schröder	Umweltbundesamt
52		Bernd	Siemer	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Sachsen

	Titel	Vorname	Nachname	Institution
53		Ina	Spiegelberg	Amt für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte
54		Jens-Uwe	Staats	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
55		Fabian	Torns	Regionalverband Südlicher Oberrhein
56		Rosaria	Trovato	Verband Region Stuttgart