TEXTE
31/2026

Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

Anlagenband: Implementierungsoptionen

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

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 31/2026

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3720 15 105 0
FB002012

Teilbericht

Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung

Anlagenband: Implementierungsoptionen

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:
März 2025

Redaktion:
Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

DOI:
https://doi.org/10.60810/openumwelt-8160

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2026

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

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis ... 8
Abkürzungsverzeichnis ... 9
1 Einführung ... 10
2 Rahmenbedingungen der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels ... 11
2.1 Bundesebene ... 11
2.1.1 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten ... 11
2.1.1.1 Bodenschutzrecht ... 12
2.1.1.2 Bauplanungsrecht ... 12
2.1.1.3 Raumordnungsrecht ... 13
2.1.1.4 Sondergesetz ... 14
2.1.2 Optionen zur Verankerung im Raumordnungsrecht ... 14
2.1.3 Erforderliche Anpassungen des BauGB ... 16
2.2 Landesebene ... 17
2.2.1 Optionen zur verbindlichen Verankerung in den Landesentwicklungsgesetzen ... 18
2.2.2 Verankerung in landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen ... 19
2.3 Gestaltungsprozesse und Gestaltungsspielräume aus rechtlicher Sicht ... 20
2.3.1 Bund-Länder-Prozess zur Verteilung eines Flächensparziels auf die Länder ... 20
2.3.2 Aufteilung von Kontingenten unter Wahrung von Verhältnismäßigkeit und Übermaßgebot ... 21
2.3.3 Erforderliche flankierende Maßnahmen einer sozialgerechten Bodennutzung sowie des qualitativen Freiraumschutzes ... 23
3 Operative und institutionelle Fragestellungen ... 25
3.1 Basissetting für die Ausgestaltung der Kontingentierung ... 25
3.2 Transformationspfad ... 26
3.3 Aufteilungsschlüssel ... 29
3.4 Ermittlung der Kontingentierungspflicht ... 33
3.5 Kontingente für überörtliche Planungen ... 35
3.6 Aufteilungsprozess innerhalb der Länder ... 37
3.7 Institutionelle Strukturen zwischen Bund und Ländern ... 39
3.8 Planungspraxis ... 40
3.9 Monitoring ... 43
3.10 Ausdifferenzierung des Regionenmodells: Regionalplanerische Steuerung ... 45

3.11 Flankierende Maßnahmen ... 49
3.12 Interessenausgleich ... 52
4 Überlegungen zu Kombinationsmöglichkeiten zwischeneinem regulatorischen und einem umweltökonomischen Ansatz ... 56
5 Literatur ... 58
A Dokumentation: 1. Expert*innengespräch „Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 25. Juli 2022, 9.30–12.00 Uhr, online ... 60
A.1 Teilnehmer*innen ... 60
A.2 Einführung ... 60
A.3 Gesetzes- und Planungsmodell ... 61
A.4 Modelle der Zuteilung von Flächenkontingenten ... 62
A.5 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten/Regelungskompetenz ... 64
B Dokumentation: 2. Expert*innengespräch „Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 4. Oktober 2022, 9.30–12.00 Uhr, online ... 69
B.1 Teilnehmer*innen ... 69
B.2 Einführung ... 69
B.3 Optionen zur verbindlichen Verankerung über das Raumordnungsrecht ... 71
B.4 Abweichungsbefugnis der Länder ... 73
B.5 Optionen zur verbindlichen Verankerung in Landesentwicklungsgesetzen ... 74
B.6 Verbindliche Verankerung in landesweiten Raumordnungsplänen ... 76
B.7 Bund-Länder-Prozess zur Verteilung eines Flächensparziels auf die Länder ... 77
B.8 Zuteilung von Kontingenten unter Wahrung von Verhältnismäßigkeit/Übermaßgebot ... 78
B.9 Erforderliche flankierende Maßnahmen einer sozialgerechten Bodennutzung ... 79
C Dokumentation: Online-Workshop „Rechtliche Grundlagen der Verankerung und Umsetzung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 20. April 2023, 9.30-12.30 Uhr ... 80
C.1 Teilnehmer*innen ... 80
C.2 Einführung ... 80
C.3 Gesetzes- und Planungsmodell ... 81
C.4 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten ... 82
C.5 Regelungskompetenz im Raumordnungsrecht ... 82
C.6 Zuteilung von Flächenkontingenten ... 84
C.7 Optionen zur verbindlichen Verankerung über das Raumordnungsrecht ... 87
C.8 Umsetzung über die Landesraumordnung ... 88

C.9 Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit 89

C.10 Flächenbedarf für Erneuerbare Energien 90

D Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop A, 02. Mai 2023 91

D.1 Teilnehmende 91

D.2 Begrüßung und Einführung 91

D.3 Einführung in das Projekt „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ 91

D.4 Rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume einer Kontingentierung 91

D.5 Basissetting für die Ausgestaltung der Kontingentierung 93

D.6 Operative Umsetzung des Flächensparziels I – Transformationspfad | Zuteilungsschlüssel 94

D.7 Operative Umsetzung des Flächensparziels II – Ermittlung der Kontingentierungspflicht | Kontingente für überörtliche Planungen 99

D.8 Zusammenfassung und weitere Schritte 103

E Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop B, 24. Mai 2023 105

E.1 Teilnehmende 105

E.2 Begrüßung und Einführung 105

E.3 Operative Umsetzung des Flächensparziels III – Verteilungsprozess innerhalb der Länder | Institutionelle Strukturen Bund-Länder (Arbeitsgruppen) 105

E.4 Operative Umsetzung des Flächensparziels IV – Umgang mit Kontingenten: Planungspraxis und Monitoring (Arbeitsgruppen) 109

E.5 Zusammenfassung und weitere Schritte 114

F Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop C, 20. Juni 2023 116

F.1 Teilnehmende 116

F.2 Einführung und Kurzvorstellung der Arbeitsergebnisse aus den Workshops A und B 116

F.3 Operative Umsetzung des Flächensparziels V – Ausdifferenzierung des Regionenmodells: Regionalplanerische Steuerung 116

F.4 Operative Umsetzung des Flächensparziels VI – Flankierende Maßnahmen für mehr Innenentwicklung | Interessenausgleich (Arbeitsgruppen) 119

F.5 Zusammenfassung und weitere Schritte 124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilungsmodelle für Flächenkontingente 26
Abbildung 2: Unterschiedliche Regulierungsintensität der Regionalplanung in Deutschland 46
Abbildung 3: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Transformationspfad“ 99
Abbildung 4: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Kontingente für überörtliche Planung“ 101
Abbildung 5: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Ermittlung der Kontingentpflicht“ 103
Abbildung 6: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Verteilprozess innerhalb der Länder“ 107
Abbildung 7: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Institutionelle Strukturen zwischen Bund und Ländern“ 108
Abbildung 8: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Planungspraxis“ 112
Abbildung 9: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Monitoring“ 114
Abbildung 10: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Regionalplanerische Steuerung“ 119
Abbildung 11: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Flankierende Maßnahmen“ 121
Abbildung 12: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Interessenausgleich“ 124

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
B-Plan	Bebauungsplan
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EE	Erneuerbare Energien
FNP	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
ha	Hektar
LEP	Landesentwicklungsplan
LPlG	Landesplanungsgesetz
m	Meter
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westphalen
PKW	Personenkraftwagen
PV	Photovoltaik
qm	Quadratmeter
RROP	regionale Raumordnungsprogramme
ROG	Raumordnungsgesetz
SuV	Siedlung und Verkehr
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr

1 Einführung

Im Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ wurde ein Konzept zur Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung erarbeitet. 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.

Die Erarbeitung erfolgte auf Basis einer umfassenden Literaturanalyse, die den Stand von Forschung und Praxis zu Umsetzungsmöglichkeiten von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung über den regulatorischen Ansatz, raumordnerische Steuerungsansätze für quantifizierbare Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme auf Bundes- und Länderebene und Handlungsoptionen untersuchte. Daraus wurden Schlussfolgerungen und offene Fragen abgeleitet.

Diese bildeten eine wesentliche inhaltliche Basis für die anschließende Erarbeitung von Implementierungsoptionen. Dies betrifft

- rechtliche Optionen (siehe Abschnitt 2) sowie
- operative und institutionelle Lösungsmöglichkeiten (siehe Abschnitt 3),

wobei beide Aspekte miteinander verknüpft betrachtet wurden, um Wechselwirkungen und Bezüge einzubeziehen. Die Bearbeitung erfolgte in einer Kombination aus einer Desk-Analyse und einer flexiblen Einbindung von Fachexpert*innen über Dialogformate wie Expert*innengespräche und Workshops. Im Ergebnis liegen Handlungsoptionen für eine Umsetzung vor. Diese werden in diesem Anlagenband dokumentiert.

In einem weiteren Arbeitsschritt wurden die Implementierungsoptionen vom Projektteam unter Einbezug von ausgewählten Expert*innen sowie Planungspraktiker*innen in einem Online-Expert*innen-Workshop zu einem Konzept zur Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung verdichtet und abschließend auf einer Abschlussveranstaltung vorgestellt und diskutiert. Die breit mit Fachexpert*innen und Planungspraktiker*innen abgestimmte Empfehlungen zur Umsetzung einer verbindlichen Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) im Rahmen der räumlichen Planung werden im Ergebnisbericht dargestellt.

Die Dokumentationen der Expert*innengespräche und Workshops befinden sich in den Anhängen A bis F.

2 Rahmenbedingungen der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels

Für die Erarbeitung rechtlicher Implementierungsoptionen und Gestaltungsspielräume wurden auf Basis der Ergebnisse einer Literaturrecherche zentrale Erkenntnisse und offene Fragen herausgearbeitet und diese in einem gestuften Vorgehen unter Einbezug von Expert*innenwissen weiterentwickelt, präzisiert und plausibilisiert. Hierfür wurden zwei Expert*innen-Gruppengesprächen mit Rechtsexpert*innen sowie ein Expert*innenworkshop mit Rechts- und Verwaltungsexpert*innen der Ebenen Bund, Länder und Regionen sowie aus der Wissenschaft durchgeführt.

Für die Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung entsprechend einem regulatorischen Ansatz muss zunächst auf Bundesebene eine rechtliche Verankerung eines quantifizierten Flächensparziels in einem neuen Sondergesetz, z. B. in Form eines "Gesetzes zur Begrenzung des Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr", oder durch Ergänzung eines bereits bestehenden Gesetzes, z. B. des Raumordnungsgesetzes, erfolgen (Köck und Bovet 2008, S. 104 ff.). Nur durch eine solche gesetzliche Abstützung ergeben sich entsprechende Planungspflichten für die Länder bzw. für die Planungsträger (Abschnitt 2.1).

In einem nachgelagerten Schritt kann die weitere Verteilung und Steuerung von Kontingenten auf untergeordnete Ebenen im Rahmen der räumlichen Planung durch die Landesplanungen (und ggf. Regionalplanungen) erfolgen (Abschnitt 2.2). Die Regelung auf Bundesebene sollte nur einen möglichst schonenden Eingriff in die Länderrechte bedeuten und ausreichende Regelungsspielräume zur Weiterverteilung auf die Regionen und Kommunen bieten. Dabei sind Gestaltungsprozesse und Gestaltungsspielräume erforderlich (Abschnitt 2.3).

2.1 Bundesebene

2.1.1 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten

Zusammenfassung

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung werden in der Literatur als rechtliche Regelungsorte das Bodenschutzrecht, das Bauplanungsrecht, das Raumordnungsrecht und – nach dem Vorbild des Windenergieflächenbedarfsgesetzes – auch ein Sondergesetz genannt.

Das Bodenschutzrecht bezweckt weniger die Reglementierung der Bodennutzung, sondern den Schutz des Bodens und der Bodenfunktion (vgl. Grüner 2018, S. 283). Es findet keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts vorliegen (§ 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG). Deshalb bietet sich das BBodSchG derzeit für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung nicht an.

Bauplanungsrecht, Raumordnungsrecht und auch ein Sondergesetz für die Flächenverbrauchsbegrenzung bieten demgegenüber gute Möglichkeiten für die Verankerung von Flächenverbrauchsbegrenzungen und die Einführung von Flächenkontingenten für Planungs- und Maßnahmenträger. Aus praktischen Gründen sollten Kontingententscheidungen für die Gemeindeebene besser auf der Landesebene und nicht unmittelbar auf der Bundesebene getroffen werden.

Von der Frage der praktischen Umsetzung zu unterscheiden ist die Frage der Gesetzgebungskompetenz. In der Literatur werden Regelungen zur Flächenverbrauchsbegrenzung zumeist der Sachmaterie der Raumordnung zugeordnet, wobei häufig spezifizierend auch die Raumordnung für den

Gesamtstaat genannt wird. Gute Gründe sprechen aber dafür, zentrale Regelungen dem Bodenrecht zuzuordnen (Köck et al. 2018, S. 71).

2.1.1.1 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). Auf einer inhaltlichen Ebene wäre das Bodenschutzgesetz für eine bundesrechtliche Verankerung von Flächensparzielen zwar naheliegend, weil das Kontingentierungsziel aus dem Grundgedanken des Ressourcenschutzes erwächst (Schonung der Ressource Land), und der Ressourcenschutz im Bodenschutzgesetz eine primäre Verankerung hat. Jedoch bildet das Bodenschutzgesetz den Boden vorwiegend unter qualitativen Gesichtspunkten ab. Es bezweckt nicht die Reglementierung der Bodennutzung, sondern den Schutz des Bodens und der Bodenfunktion (vgl. Grüner 2018, S. 283). Zudem findet es keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts vorliegen (§ 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG). Dadurch kommt es für eine Flächenverbrauchsbegrenzung derzeit nicht in Betracht (vgl. Gröhn 2016, S. 80 ff.).

Im Falle einer Implementierung von Flächensparzielen über das Bodenschutzrecht stellt sich zudem die Frage, wie auf der Ebene des Zuständigkeitsbereichs der Bodenschutzbehörde im Bodenschutzgesetz verankerte Flächensparziele operationalisiert werden könnten, da ein Flächensparziel im Bodenschutzgesetz einer Behörde/Verwaltung keinen Maßstab bietet, eine Einzelentscheidung mit Blick auf die Umwandlung von Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche treffen zu können. Eine Einzelentscheidung erfordert zunächst ein Herunterbrechen der Kontingente auf eine andere Ebene.

Daher sollte nach Ansicht der Expert*innen in den durchgeführten Workshops ein Flächensparziel nicht über das BBodSchG rechtlich verankert werden. Im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz hat Fläche bereits als eigenständiges Schutzgut Verankerung gefunden. Auch um die Abwägungslast nicht alleinig dem Bundesgesetzgeber, der für das Bodenschutzrecht zuständig ist, zuzumuten, sollte das bestehende Raumordnungssystem mit den Ebenen Bund, Länder und Regionen genutzt werden.

Laut Koalitionsvertrag soll das Bodenschutzgesetz grundlegend evaluiert werden. Aus fachlicher Sicht wäre zu prüfen, ob ein Flächensparziel in die Grundkonzeption des Bodenschutzgesetzes eingefügt werden kann. Allerdings lassen die gegenwärtigen rechtspolitischen Überlegungen für eine Novelle des Bundesbodenschutzgesetzes (siehe dazu Bodle et al., Überarbeitung des Bodenschutzrechts – Diskussionspapier, Entwurf Teilbericht, 2023, S. 46 ff.) erwarten, dass das „Flächenverbrauchs"-Thema bodenschutzrechtlich nicht verortet werden soll, sondern der Zweck der Gesetzesnovellierung auf die Sicherung, Wiederherstellung und Verbesserung der natürlichen Bodenfunktionen und Archivfunktionen beschränkt ist.

2.1.1.2 Bauplanungsrecht

Hauptadressat des Bauplanungsrechts ist die Gemeinde, die im Rahmen der kommunalen Planungshoheit auf der Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB) eigenverantwortlich Bauleitpläne aufstellt, die städtebauliche Nutzung des Gemeinderaums darstellt und die bauliche Nutzung von Grundstücken festsetzen darf. Das BauGB regelt aber nicht nur die Befugnisse der Gemeinden zur Festlegung der Bodennutzung, sondern legt in den §§ 34, 35 BauGB auch unmittelbar gesetzliche Baurechte fest, die keines besonderen planerischen Aktes bedürfen. Quantitative Begrenzungen von Baurechten finden sich in den bauplanungsrechtlichen Regelungen des BauGB bislang nicht (vgl. Köck et al. 2018, S. 71; Kümper 2021, S. 161).

In der Fachliteratur und auch nach Ansicht der Expert*innen in den durchgeführten Workshops kommt das BauGB für die Umsetzung quantitativer Flächensparziele in Betracht. Der Gesetzgeber darf entsprechende Zielsetzungen unmittelbar im BauGB verankern, und er darf im BauGB auch Entscheidungen über die Flächennutzungskontingente der Länder treffen. Praktische (und möglicherweise auch rechtliche[1]) Schwierigkeiten bereitet demgegenüber aber die Verteilung 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 BauGB oder auf der Grundlage des BauGB getroffen werden, sondern durch planerische Entscheidungen auf der Ebene der Landesplanung (Köck et al. 2018, S. 67, S. 70 f.). Auch wenn konkrete Zuordnungen von Flächenkontingenten zu Gemeinden durch raumplanerische Festlegungen erfolgen, sind im Bauplanungsrecht stets flankierende Regelungen notwendig (siehe Abschnitt 2.1.3).

Der Regelungsort von Regelungen zur Flächenverbrauchsbegrenzung ist nicht unmittelbar gleichzusetzen mit der Gesetzgebungskompetenz. Auch Regelungen im ROG können Bodenrecht sein, während andererseits nicht jede bauplanungsrechtliche Regelung per se Bodenrecht ist.

2.1.1.3 Raumordnungsrecht

Das Raumordnungsrecht besteht aus der Gesamtheit derjenigen rechtlichen Regelungen, die die Raumordnung betreffen, also Regelungen des Bundes (insbesondere durch das Raumordnungsgesetz (ROG)) und der Länder zur hoheitlichen fachübergreifenden Gestaltung des überörtlichen Raumes (Hendler 2018). Die Raumordnung gehört zu den konkurrierenden Sachmaterien (Art. 74 I Nr. 31 GG), d. h., dass die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG). Hat er von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, stehen den Ländern allerdings Abweichungsrechte zu (Art. 72 III Nr. 4 GG).

Das Raumordnungsrecht umfasst neben der Raumordnung in den Ländern auch die Bundesraumordnung. Diese ist aber – abgesehen von Bundesraumordnungsplänen für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und für den länderübergreifenden Hochwasserschutz (§ 17 I und II ROG) – gegenwärtig noch vergleichsweise wenig entwickelt. Darüber hinaus dürfen auf Bundesebene auch weitergehende „Grundsätzepläne“ erarbeitet werden (§ 17 III ROG). Dem Gesetzgeber steht es frei, die Bundesraumordnung rechtlich weiter auszuformen und gesetzliche Regelungen zur Flächenverbrauchsbegrenzung im Rahmen des § 1 ROG oder auch im Rahmen eines neu zu fassenden § 17 ROG zu treffen. Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, kann sich das Bundesgesetz darauf beschränken, Zielvorgaben und Kontingente für die Landesebene festzulegen. Rechtlich möglich ist es für den Bund aber auch, weitergehende Festlegungen bis zur Gemeindeebene zu treffen und diese in einen speziellen Bundesraumordnungsplan zusammenzufassen.

Die Workshopdiskussionen haben zu dem Ergebnis geführt, dass das Raumordnungsgesetz ein geeigneter Ort zur Verankerung eines bundesweiten Flächensparziels ist und dass auch Regelungen bzw. Festlegungen über Landesflächenkontingente hier ihren Platz haben können. Prak-

[1] Es könnte sein, dass gemeindescharfe Festlegungen über bauliche Flächennutzungskontingente gegen das gemeindliche Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 I S. 7 GG verstoßen. Dagegen spricht, dass die bloße Festlegung von Kontingenten für die gemeindliche Bauleitplanung noch keine auf den Gemeindehaushalt durchschlagende Aufgabenübertragung ist. Andererseits wird man auch argumentieren können, dass Kontingentierungen in eine neue Bewirtschaftungsaufgabe münden. Folgt man dieser Auslegung, sprechen nicht nur praktische, sondern auch rechtliche Gründe dafür, dass sich der Bund darauf beschränkt, die Länder zu verpflichten. Siehe zum Aufgabenübertragungsverbot näher: Burgi, Künftige Aufgaben der Gemeinden im sozialen Bundesstaat, DVBl. 2007, S. 70 ff.

tische Gründe haben aber zu der Einschätzung geführt, dass die weitergehenden Kontingentfestlegungen für die gemeindliche Ebene besser auf landesplanerischer Grundlage getroffen werden sollten und nicht unmittelbar durch eine Bundesregelung bzw. eine bundesraumplanerische Festlegung.

Demgemäß sollten das bundesweite Flächensparziel sowie die Kontingentfestlegung für die Länder als erster Schritt einer Implementation des Flächensparziels bundesgesetzlich geregelt werden. Alternativ dazu könnten Kontingentfestlegungen für die Länder auch über die Festlegung von Zielen der Raumordnung in einem Bundesraumordnungsplan erfolgen, soweit der § 17 ROG entsprechend angepasst wird.

Für die Kontingentfestlegungen im Hinblick auf die Gemeinden bieten sich demgegenüber landesplanerische Festlegungen als Ziele der Raumordnung an. § 13 V Nr. 1 ROG wäre entsprechend anzupassen und ein verpflichtender Planungsauftrag festzuschreiben.

2.1.1.4 Sondergesetz

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz v. 20.07.2022 ist ein Beispiel dafür, Flächennutzungsbedarfe durch eigenständige Gesetze zu regeln und nicht durch Ergänzungen bestehender Gesetze. Sowohl das Regelungsziel der bundesweiten Flächenverbrauchsbegrenzung als auch Regelungen für Länderkontingente könnten in einem eigenständigen Gesetz verankert werden, weil solche Regelungen bisher weder im Bauplanungsrecht noch im Raumordnungsrecht einen Niederschlag gefunden haben und deshalb nicht zwingend in eines der beiden Gesamtplanungsgesetze gehören. Es ist daher eher eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob eine sondergesetzliche Lösung oder der Weg über die Änderung bestehender Gesetze gewählt wird.

2.1.2 Optionen zur Verankerung im Raumordnungsrecht

Zusammenfassung

Eine Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels durch eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 ROG (Option B), deren Anwendungsbereich durch eine Ergänzung des Titels in „Leitvorstellungen, Mengenzielbegrenzung“ erweitert würde, ist hinsichtlich Transaktionskosten und Wirksamkeit am erfolgversprechendsten und am klarsten zu fassen. Auch eine Ergänzung des § 17 ROG kommt in Betracht, um deutlich zu machen, dass es um Raumordnung für den Gesamtstaat geht.

Alternativ ist eine Veränderung der Begriffsbestimmung von „Zielen der Raumordnung“ (Option A) oder eine Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (Option D) möglich. Beide Lösungen würden eine Veränderung der Architektur des ROG bedeuten. Die Erstellung eines Bundesraumordnungsplans würde eine Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung und entsprechende Ressourcen auf Bundesebene erfordern.

Alternativ ist eine Lösung über ein Flächenbegrenzungsgesetz des Bundes möglich.

Auf Bundesebene existieren bisher lediglich politische, aber nicht rechtlich verankerte Zielvorstellungen zur Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme. Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels müssten das Raumordnungsgesetz (ROG) (und die Landesentwicklungspläne bzw. -programme) so ertüchtigt werden, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten umgesetzt werden müssen. Hierzu werden in der Literatur vier Optionen benannt:

- Option A: Festlegung eines Flächensparziels als gesetzliches Ziel der Raumordnung, in Anlehnung an § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 29; SRU 2016, S. 271). Dies setzt aber voraus, dass der Rechtsbegriff der Ziele der Raumordnung in § 3 I Nr. 2 ROG angepasst wird, weil gegenwärtig Ziele der Raumordnung nur in Raumordnungsplänen festgelegt werden dürfen.
- Option B: Festlegung von Mengenzielen in den *Leitvorstellungen der Raumordnung* (§ 1 ROG) in Verbindung mit einer Änderung der Begriffsbestimmungen des ROG (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) (vgl. SRU 2016, S. 271) bzw. anderen Regelungen, die sicherstellen, dass die Mengenziele Planungspflichten auslösen.
- Option C: Festlegung eines Flächensparziels als *raumordnerischer Grundsatz* in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG in Verbindung mit der *Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans* (§ 17 Abs. 2 ROG) zur Verteilung des Ziels auf die Länder (vgl. SRU 2016, S. 271)
- Option D: 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 Raumordnungspläne in § 13V ROG (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 104 ff.).

Option A

Mengenziele in raumordnerischer Zielqualität im ROG können aufgrund des geltenden ROG keine Ziele der Raumordnung sein, da Ziele der Raumordnung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nur durch Festlegungen in Raumordnungsplänen entstehen. Daher können nur die landesweiten (nach § 1 Abs. Satz 1 Nr. 1 ROG) und regionalen (nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG) Raumordnungspläne Ziele der Raumordnung mit Zielqualität enthalten und eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen. Die Umsetzung einer Zielvorgabe über die Kategorie der „Ziele der Raumordnung“ würde daher nicht unmittelbar gesetzlich im ROG erfolgen, sondern müsste im Rahmen eines Bundesraumordnungsplans oder der Landesentwicklungspläne planerisch umgesetzt werden. Zur Erstellung eines Bundesraumordnungsplans ist eine entsprechende Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung erforderlich, bundesweite Zielvorgaben zu machen, die für den Nationalstaat insgesamt gelten und auf die Länder verteilt werden.

Es besteht allerdings die Möglichkeit, die Architektur des ROG durch eine Veränderung des Begriffssystems anzupassen, indem der Begriff der „Ziele der Raumordnung“ derart neu definiert wird, dass Ziele der Raumordnung nicht nur in Raumordnungsplänen (LEP, RROP), sondern auch durch Gesetz (im ROG) getroffen werden können (Köck und Bovet 2019, S. 1505 f.). Erforderlich wäre dafür eine zusätzliche Anpassung der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Der Gesetzgeber besitzt eine entsprechende Befugnis. Der Vorteil dieser Lösung wäre, dass sich die Diskussion darüber erübrigt, ob das Flächensparziel eine neue Kategorie oder eine Leitvorstellung sei.

Option B

Einfacher als Option A wäre eine gesetzliche Regelung mit unmittelbarer Bindungswirkung in Form einer Festlegung von Mengenzielen in Hinblick auf das übergeordnete Ziel Ressourcenschutz in den *Leitvorstellungen der Raumordnung* (in § 1 oder als § 1a) umzusetzen. Die Aufteilung eines Flächensparziels (etwa 30 Hektar pro Tag) auf die 16 Länder könnte in einer Anlage zum Raumordnungsgesetz erfolgen, ähnlich dem Vorgehen beim Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) mit tabellarischer Aufteilung von Flächenwerten. § 1 würde auf diese Anlage verweisen.

Eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung wäre eine Gesetzeslösung (durch eine eigene Kategorie unabhängig von der bisherigen Architektur des ROG), die unmittelbar wirken und Bindungswirkung entfalten würde, da sie die Adressaten als Norm zu betrachten habe. Zusätzlich könnte die Regelung als neue Kategorie der gesetzlichen Festlegungen in den Begriffsbestimmungen im § 3 ROG festgelegt und damit auch mit Blick auf die Bindungswirkungen entsprechend verankert werden. Der Anwendungsbereich des § 1 ROG könnte durch eine Ergänzung des Titels in „Leitvorstellungen, Mengenzielbegrenzung" oder die Nutzung des Begriffs „verbindliche Planungsleitsätze" erweitert werden, um zu verdeutlichen, dass die Regelung verbindlich und letztabgewogen ist.

Im Vergleich mit den anderen Optionen bestehen bei Option B die geringsten Transaktionskosten: Es erfolgen direkt Vorgaben durch den Bund und es sind zunächst keine weiteren planerischen Akte notwendig. Diese Lösung würde die größte Wirksamkeit entfalten. Zugleich wäre sie das mildeste Mittel und mit Blick auf die Planungszeiten die zügigste Lösung.

Option C

Ein Bundesraumordnungsplan zur Kontingentierung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme ist bislang in § 17 I und II ROG nicht vorgesehen, könnte aber durch den Gesetzgeber etabliert werden. Soweit bundesrechtlich verankerte Mengenziele für die bauliche Inanspruchnahme als Raumordnung für den Gesamtstaat zu qualifizieren sind, erscheint es nur konsequent, § 17 ROG entsprechend zu öffnen. Soweit der Bundesraumordnungsplan lediglich Kontingententscheidungen bis zur Landesebene enthält, dürfte sich der Planungsaufwand in Grenzen halten.

Option D

Möglich ist eine Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG) mit Bindungswirkung. Verbindliche Mengenziele würden anschließend als Plansatz in den Raumordnungsplänen erfolgen, was als Planungspflicht in § 7 ROG festgelegt würde. Bei dieser Option würde eine Umgestaltung der Begrifflichkeiten des ROG dahingehend erfolgen, dass die gesetzlichen Vorgaben eine Art planerisches Ziel der Raumordnung darstellen. Es geht also darum, die Erfordernisse der Raumordnung anders zu fassen und dieser gesetzlichen Regelung eine Ziel- und Bindungsqualität beizumessen.

2.1.3 Erforderliche Anpassungen des BauGB

Zusammenfassung

Im BauGB sind Regelungen zu treffen, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente die Baulandentwicklung im sog. Außenbereich planerisch festsetzen dürfen. Entsprechende erweiterte Zulässigkeitsvoraussetzungen sind auch für Bauvorhaben auf der Basis von § 35 BauGB vorzusehen (sofern im Vorfeld kein Pauschalabzug auf übergeordneter Ebene stattfindet). In Bezug auf den Ausbau Erneuerbarer Energien sind ggf. Sonderregelungen zu erwägen, um den notwendigen weiteren Ausbau nicht auszubremsen.

Im Zuge einer Kontingentierung sind eine Reihe von Anpassungsregelungen im BauGB erforderlich, um sicherzustellen, dass die kommunale Bauleitplanung die Kontingentvorgaben beachtet und dass auch die Entscheidung über nicht der Planung unterworfene Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) im Einklang mit den Kontingentvorgaben steht. Das ist erforderlich, weil das BauGB die Nutzbarkeit von Grund und Boden regelt und unmittelbare Vorgaben für die lokale Bauleitplanung entlang eines Kontingentierungsansatzes enthalten müsste.

Im BauGB müsste eine Regelung getroffen werden, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente Baulandentwicklungen planen dürfen. Eine Festlegung von Flächenkontingenten im ROG als Ziele der Raumordnung würde eine Anpassungspflicht über § 1 Abs. 4 BauGB auslösen. In diesem Fall sind zusätzliche Regelungen nur für spezielle Aspekte erforderlich.

- Als Voraussetzung für das Aufstellen eines Bebauungsplanes müsste nachgewiesen werden, dass ein entsprechendes Flächenkontingent vorliegt (Ergänzung zu § 1 Abs. 3 BauGB) bzw. müsste das Inkrafttreten eines Plans an die Vorlage entsprechender Kontingente geknüpft werden (§ 10 BauGB) (Köck und Bovet 2008).
- Weiterhin sind 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 2008).
- Eine Ermittlung der Kontingentierungspflicht müsste Bestandteil der Begründung jedes Planungsverfahrens werden (basierend auf § 2 BauGB) (Henger et al. 2019, S. 28 ff., Schmidt 2014, S. 7).
- Es ist eine Regelung erforderlich, dass die Kontingentierungspflicht nicht durch Vorab-Genehmigungen auf Grundlage von § 33 BauGB umgangen werden kann (Schmidt 2014, S. 7).
- Im Rahmen von § 35BauGB muss es eine Vorschrift geben, die dafür Sorge trägt, dass Zulassungsentscheidungen mit dem Kontingentierungsziel einhergehen. Zudem können hierfür Sonderregelungen erforderlich werden, z. B. da die Ausbauziele von Windenergie und Freiflächenphotovoltaik bei voller Anrechnung als Siedlungs- und Verkehrsfläche im Rahmen z. B. eines 30-Hektar-Ziels nicht erfüllt werden können. § 35 BauGB enthält eine Privilegierungsregelung für die Windkraft, für Freiflächen-PV hingegen nicht. Eine Möglichkeit besteht darin, dass § 35er-Flächen nur im Falle einer Bauleitplanung und einer Planfeststellungsentscheidung in ein Flächensparziel einfließen.

2.2 Landesebene

Zusammenfassung

Bei Existenz einer Bundesregelung ist eine Verankerung von Mengenzielen in den Landesplanungsgesetzen nicht zwingend erforderlich.

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). Quantitative Flächenverbrauchsziele mit Zielfunktion auf der Ebene der Raumordnungsplanung (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) gelten als verbindlich und abschließend abgewogen und erfüllen die Voraussetzung des Zielbegriffs nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 ROG. Quantifizierte Vorgaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen lösen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus.

Auf Ebene der Länder und der Regionen ist dabei ein großer Spielraum erforderlich, um eine schonende und bedarfsgerechte Umsetzung zu ermöglichen.

2.2.1 Optionen zur verbindlichen Verankerung in den Landesentwicklungsgesetzen

Zahlreiche Länder haben in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen, Landesplanungsgesetzen oder Nachhaltigkeitsstrategien bereits Mengenbegrenzungen der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen verankert. Aus diesen politischen Zielstellungen in Strategien oder Programmen geht allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit hervor, weder gegenüber der Raumordnung noch der kommunalen Bauleitplanung.

In Bezug auf die Umsetzung eines Flächensparziels durch die Länder ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

- Fall 1: Es wird kein Flächensparziel auf Bundesebene verankert, sondern es wird den Ländern überlassen, eigene Flächensparziele umzusetzen.
- Fall2: Es wird ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert, die in der Folge von den Ländern übernommen werden.

Fall 1

Am Beispiel des Bayerischen Landesplanungsgesetzes werden in der Literatur vier Optionen benannt, wie verbindliche quantifizierte Ziele für Flächenneuausweisungen implementiert werden könnten:

- Option 1: gesetzliche Mengenvorgabe in einem Art. 1a LPlG („Aufgaben und Instrumente der Landesplanung“) (vgl. Bovet 2017, S. 13).
- Option 2: eigenständige Kategorie der Erfordernisse des Raumordnungsrechts in Art. 2 LPlG (vgl. Bovet 2017, S. 13 ff.).
- Option 3: konkretisierende Formulierung in dem landesgesetzlichen „Grundsatz zur Raumstruktur“ in Art. 6 Abs. 2 S. 2 LPlG (vgl. Bovet 2017, S. 13 ff.).
- Option 4: Aufnahme einer Festlegung als Leitziel und Leitmaßstab in Art. 5 Abs. 3 S. 1 LPlG (vgl. Wagner 2019, S. 301).

Die weitere Operationalisierung würde entsprechend Fall 2 erfolgen.

Fall 2

Sofern ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert wird, wäre eine Verankerung von Mengenzielen in den Landesplanungsgesetzen nicht zwingend erforderlich.

Bei der Festlegung von Mengenzielen auf Bundesebene muss die Aufteilung auf die Länder bundesgesetzlich vorbereitet werden: Dies kann über eine Rechtsverordnung auf Bundesebene erfolgen, worin Kriterien der Verteilung oder die Verteilung selbst geregelt werden, oder die Verteilung wird als Anhang im ROG integriert (siehe Abschnitt 2.1.2). Als Vorbild kann das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) herangezogen werden, in dessen Anhang eine Verteilung auf die Länder vorgenommen wurde.

Nachgelagert müsste im Landesrecht der jeweiligen Ländern geregelt werden, wie mit dem Landeskontingent umgegangen und die (Weiter-)Verteilung im System der jeweiligen Landesplanung vollzogen wird. Dabei ist zu beachten, dass jedes Bundesland eine eigene Staatsqualität besitzt und die jeweiligen Entscheidungsmechanismen nicht durch den Bund oktroyiert werden dürfen. Die Umsetzung des jeweiligen Flächensparziels liegt daher in der Zuständigkeit der Länder, denen ein weitgehender Gestaltungsspielraum gelassen werden muss. Ähnlich wurde beim Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)vorgegangen, bei dem es den Ländern überlassen

wird, ob sie ihre Flächenbeitragswerte auf die jeweiligen Flächennutzungsplanungsebenen transferieren oder entsprechende Flächen in Form von Eignungs- und Vorbehaltsgebieten ausweisen.

Voraussichtlich würden die Länder (bei rechtlicher Verankerung eines Flächensparziels auf Bundesebene) die Umsetzung des landesweiten Flächensparziels nicht per Gesetz regeln, sondern auf Landesentwicklungsplanebene umsetzen (siehe Abschnitt 2.2.2).

2.2.2 Verankerung in landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen

Die Festlegung einer landesspezifischen Flächenverbrauchsobergrenze ist auch auf der Ebene des landesweiten Raumordnungsplans erforderlich (vgl. Kümper 2021, S. 158).

Quantitative Flächenverbrauchsziele mit Zielfunktion auf der Ebene der Raumordnungsplanung (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) gelten als verbindlich und abschließend abgewogen und erfüllen die Voraussetzung des Zielbegriffs nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 ROG (vgl. Kümper 2021, S. 169). Quantifizierte Zielvorgaben (wie sie z. B. in Rheinland-Pfalz durch Schwellenwerte verankert sind) entsprechen den Anforderungen von Zielen der Raumordnung. Das gilt nach derzeitiger Rechtsprechung auch dann, wenn sie über eine mathematische Formel festgelegt werden. Wichtig ist, dass die Ziele hinreichend konkretisiert und bestimmbar sind und quantifizierende Festlegungen enthalten.

Quantifizierte Vorgaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen lösen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus (vgl. Brinktrine 2017, S. 18). Auch ein Ziel der Landesplanung kann so konkret sein, dass eine Adressatenwirkung auf kommunaler Ebene entsteht. Ein Beispiel hierfür sind Festlegungen über die Zentralen Orte. Ebenso ist es juristisch denkbar, dass es in einem Landesentwicklungsplan eine klare Kontingentierung für Gemeinden als Ziel der Raumordnung gibt, die, um eine Zielqualität zu erreichen, abgewogen sein muss und nicht zu grob gesetzt sein darf. Gleiches gilt aber auch für konkrete Aussagen über Ober-, Mittel- und Unterzentren, die sich letztendlich rechtfertigen lassen müssen, um als Ziel Bestand zu haben.

Wenn eine Zielvorgabe im Landesentwicklungsplan oder -programm allerdings quantifiziert die Raumordnung adressiert, richtet sich diese nicht an die Kommunen, sondern hier ist ein weiterer Regelungsschritt über die regionale Raumordnung notwendig (vgl. Kümper 2021, S. 158). In diesem Fall werden zunächst Vorgaben an die regionalen Planungsträger adressiert, welche anschließend konkret auf die Gemeindeebene heruntergebrochen werden. Dieses Vorgehen wird von den Expert*innen in den durchgeführten Workshops für die Flächenländer empfohlen, um regionale Raumerfordernisse berücksichtigen zu können und Unsicherheiten zu vermeiden. In den Stadtstaaten hingegen fehlt die Regionalplanungsebene und ein Landesentwicklungsplan, sodass dort die Verteilung über den Flächennutzungsplan erfolgen müsste, der so konkret sein muss, dass die Adressierung auf kommunaler Ebene eindeutig ist und der evtl. auch Festlegungsgegenstände beinhaltet. Im Saarland fehlt die Regionalplanungsebene, sodass der Landesentwicklungsplan die Voraussetzung eines Regionalplans erfüllt und daher entsprechend konkret sein muss. In einem einstufigen Landesplanungsmodell müssen mit verschärften Anforderungen auch die kommunalen Interessen berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Konkretisierung der Kontingentierung durch die regionale Raumordnung ist zu prüfen, welche Gestaltungsspielräume ihr überlassen werden, um die quantitativen Vorgaben für den Planungsraum zu erreichen. Dies kann auf unterschiedliche Weise durch regionalplanerische Festlegungen erreicht werden und nicht nur durch eine Weitergabe und Aufteilung des Kontingents auf die Kommunen. Hier ergeben sich Anknüpfungspunkte zu bereits bestehenden Instrumenten und Festlegungen. So könnte bspw. an die in einigen Regionalplänen integrierte

Honorierung interkommunaler Kooperation angeknüpft werden, indem Mechanismen genutzt werden, die über Ausnahmeregelungen mehr Flexibilität in die Umsetzung bringen.

2.3 Gestaltungsprozesse und Gestaltungsspielräume aus rechtlicher Sicht

2.3.1 Bund-Länder-Prozess zur Verteilung eines Flächensparziels auf die Länder

Zusammenfassung

Zu empfehlen ist eine Beteiligung der Länder am Verteilungsprozess auf Bundesebene durch einen vorgeschalteten Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern. Die Umsetzung des jeweiligen Flächensparziels liegt dann in der Zuständigkeit der Länder, die eine eigene Staatsqualität besitzen, weswegen ihnen ein weitgehender Gestaltungsspielraum gelassen werden muss.

Weiterhin sind eine Evaluation/Zielkontrolle sowie Sanktionsmechanismen durch den Bund erforderlich, wofür entsprechende Berichtspflichten der Länder im ROG integriert werden müssten.

Aufgrund der jeweils eigenen Staatsqualität der Länder dürfen diese nicht zu stark vom Bund in ihrer Entscheidungskompetenz zur Landnutzung eingeschränkt werden. Die Verteilung der bundesweiten Mengenvorgabe auf die Länder muss zudem gerecht und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungs- und Übermaß-/Verhältnismäßigkeitsgebots vorgenommen werden. Um keine harte Vorgabe des Bundes auszulösen, die die Länder in ihren Gestaltungsmöglichkeiten stark beschneiden würde, und um die Frage der Angreifbarkeit zu mindern, ist eine Beteiligung der Länder am Verteilungsprozess auf Bundesebene bzw. eine Art von Planungsprozess zwischen Bund und Ländern erforderlich. In diesem könnten die Länder ihre Sichtweise einbringen, mit der der Bund abwägend umgehen kann. Zwar wären die Länder auch ohne einen solchen vorgeschalteten Prozess in die Gesetzgebung einbezogen, allerdings formal relativ spät.

Priorisiert wird von den Expert*innen in den durchgeführten Workshops eine bundesrechtliche Regelung, die ein absolutes Mengenziel vorgibt, das unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten die Grenzen der Flächenneuinanspruchnahme für den Gesamtraum definiert, also eine absolute Mengenvorgabe pro Jahr, und diese auf die Länder herunterbricht. Zur Verankerung dieses Mengenziels muss die planungsstrategische Koordinierungsfunktion in Abstimmung zwischen Bund und Ländern wahrgenommen werden, wofür das ROG bestimmte Mechanismen an die Hand gibt. Hierfür sind die RMK, Handlungsempfehlungen auf Ebene der Raumordnung und eine ressortübergreifende Abstimmung auf Bundesebene erforderlich. Zudem ist eine Art von Planungs- bzw. Governanceprozess zwischen Bund und Ländern zu empfehlen. Hierbei sind aus Sicht der Expert*innen folgende Punkte zu bedenken:

- Der Prozess könnte auf Basis einer Vereinbarung untereinander oder über die Raumentwicklungsministerkonferenz erfolgen. Es ist denkbar, aber nicht zwingend erforderlich, dass die Ergebnisse in eine Bund-Länder-Vereinbarung münden, die anschließend rechtlich umgesetzt werden müsste: Die Länder und der Bund müssten eine solche Vereinbarung über Beschlüsse der Parlamente, die dann die Bindungswirkung auslösen, ratifizieren.
- Eine Option wäre es, dass der Bund den Ländern einen Zeitraum vorgibt, in dem sie unter dem Dach eines bundesweiten Gesamtkontingents eine Lösung zur gerechten Verteilung zwischen den Ländern aushandeln. Sollten sie diese Lösung nicht treffen bzw. realisieren, könnte die Bundesseite eine Abwägungsentscheidung über die Verteilung der Kontingente vornehmen. Dieser Mechanismus würde den Bund in bestimmtem Umfang entlasten, die Länder in die Pflicht nehmen und den Bund in die Lage versetzen, bei ausbleibender Eini-

gung der Länder selbst tätig zu werden. Dieser Ansatz würde Vorgehensweisen aus Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionalebene aufgreifen, nach denen Kontingente zwischen Kommunen verhandelbar sind und über Kooperationen Änderungen vorgenommen werden können. Um den Verteilprozess zwischen den Ländern verfassungsgemäß auszugestalten, könnte den Ländern ebenfalls eine solche Option eingeräumt werden, indem in Aushandlungsprozessen und unter Beachtung der durch die Bundesebene vorgegebenen Gesamtkontingente eine Kontingentverschiebung ermöglicht wird.

- Weiterhin ist eine Evaluation/Zielkontrolle durch den Bund erforderlich. Hierfür müssten im Governance-Mechanismus Berichtspflichten über die Zielerreichung bzw. -verfehlung etabliert und im ROG integriert werden. Die Länder müssten verpflichtet werden, dem Bund die Implementation der Vorgaben innerhalb einer festzulegenden Frist zurückzumelden. Als Vorbild kann hier das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) mit Sanktionsmechanismen nach Ablauf einer Frist dienen, welche jedoch für eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme modifiziert werden müssten. Die Fristen sollten differenziert werden, je nachdem welches Verteilungsmodell (siehe Abschnitt 3.6) gewählt wird, sodass auch die mit längeren Planungszeiten verknüpfte Weiterverteilung über die regionale Raumordnung innerhalb einer solchen Frist möglich ist. Dieser Rückmeldungsmechanismus könnte im Rahmen eines Governance-Prozesses zwischen Bund und Ländern erfolgen inkl. der Umsetzung eines Monitorings, um Nachsteuerungserfordernisse anzuzeigen. Für ein solches Verfahren kann das Windenergiebedarfsgesetz als zentrales Vorbild dienen, in welchem die Länder dazu gebracht werden, selbst Lösungen für die Allokation zu finden. Der Bund würde damit nicht die Entscheidungskompetenz der Länder beschneiden und ein Zeitfenster vorgeben, in dem die Länder aktiv werden müssen. Nach Ablauf dieses Zeitfensters würde ein Sanktionsmechanismus durch den Bund greifen, der dafür sogt, dass die Mengenziele verbindlich eingehalten werden (s. u.).
- Es ist ein Sanktionsmechanismus zu entwickeln, sofern Länder ihrer Kontingentierungspflicht nicht nachkommen. Auch im Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) ist eine entsprechende Regelung enthalten, indem eine flächendeckende Privilegierung bestehen bleibt, sofern Länder keine Gebiete für Windenergie ausweisen. Entsprechend könnte eine Regelung erfolgen, dass ohne Umsetzung einer landesweiten Kontingentierung von den Kommunen keine neuen Baugebiete entwickelt werden dürfen oder ersatzweise eine Zuteilung des Bundes an die Kommunen greift. Fraglich ist, ob die Bundesraumordnung in der Lage ist, ersatzweise eine sachgerechte Planung aufzustellen. Andernfalls könnten eine an der Einwohnerzahl orientierte Ersatzzuteilung erfolgen.
- Für das Monitoring und ggf. einen Sanktionsmechanismus könnte der Flächenrechner des Umweltbundesamtes weiterentwickelt werden. Dieser könnte auch Informationsgrundlage für die Aufsichtsbehörde sein, die einen B-Plan einer Kommune genehmigen muss.

2.3.2 Aufteilung von Kontingenten unter Wahrung von Verhältnismäßigkeit und Übermaßgebot

Zwischenfazit:

Bei der Aufteilung von Kontingenten zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen müssen Flexibilisierungen, Abweichungsmöglichkeiten und Härtefallregelungen eingeräumt werden (Regel-/Ausnahmesteuerung), um Härten abzufangen und Verhältnismäßigkeit zu wahren. Hierfür ist eine

entsprechende Klausel zu Befreiungen oder Härtefällen zu verankern. Weiterhin ist die Umsetzbarkeit von zugeteilten Kontingenten zu beachten und es sind Kontingente für eine Realisierung von Bundes- und Landesvorhaben vorzuhalten.

Im Flächenzertifikatehandel bestand eine flexibilisierende Maßnahme darin, dass er spezifischen Bedarfen der Gemeinden dadurch gerecht werden konnte, dass seitens der Gemeinden immer die Möglichkeit besteht, sich über eine Börse Flächennutzungsrechte anzueignen. Sofern auf solche flexibilisierenden Maßnahmen nicht zurückgegriffen werden kann, sind aus Sicht der einbezogenen Expert*innen sehr klare Bedarfsberechnungen oder weitergehende Ausnahmemöglichkeiten erforderlich. Es sind Flexibilisierungen, Abweichungsmöglichkeiten durch Regel-Ausnahme-Tatbestände und Härtefallregelungen erforderlich.

- Sofern durch den Planungsträger den Kommunen konkrete Hektarvorgaben gemacht werden (und diese nicht auf Basis von quantifizierenden Vorgaben selbst eine konkrete Hektarzahl ermitteln, wie es bei den Schwellenwerten in einigen Regionen in Rheinland-Pfalz der Fall ist), ist mit Härtefällen zu rechnen und es müssen **Ausnahmen und Härtefallklauseln** im Plansatz verankert werden, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, da nicht jeder potenzielle Konfliktfall vorausgesehen werden kann. Dies würde eine entsprechende Flexibilität in außerordentlichen Fällen ermöglichen und zudem die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit einer Flächenverbrauchsbegrenzung im Einzelfall sicherstellen. Nur wenn der Bund dafür sorgt, dass Härtefälle einer verhältnismäßigen Regelung zugeführt werden, ist eine im Bundesgebiet effektive Berücksichtigung der Härtefälle gewährleistet. Hierfür kann mit einer Regel-Ausnahmesteuerung gearbeitet werden. Entsprechende Regelungen sind auf Bundes- oder Landesebene möglich. Walz et al. (2009, S. 113) treffen folgende Aussage: *„Vorzuziehen wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht die Vorgabe des Bundes, dass die Länder Tatbestand und Rechtsfolgen von Härtefällen selbst regeln. Mit dieser Länderklausel könnten zudem regionale Besonderheiten besser berücksichtigt werden, als das mit einer zentralen Bundesregelung der Fall wäre.“*

  Um trotz Ausnahmetatbeständen das angestrebte Flächensparziel zu erreichen, muss für solche Härtefallsituationen ein Puffer geschaffen werden.

- Die Umsetzung von quantitativen Mengenvorgaben könnte auf der kommunalen Ebene mit weiteren (städtebaulichen) Zielstellungen in Konflikt geraten, etwa bei der **Durchsetzung von Planungspflichten** nach § 1 Absatz 3, Satz 1 BauGB. Dies könnte der Fall sein, wenn z. B. eine Gemeinde erstmalig Fläche in Anspruch nehmen muss, um einem anderen Raumordnungsziel gerecht zu werden, aber keine Flächenkontingente mehr zu Verfügung hat. Es ist denkbar, dass eine solche Planungspflicht (z. B. auf Wunsch von Kläger*innen) gerichtlich festgestellt wird. Damit verbunden ist die Frage, wie sich raumordnerische Mengenziele zu anderen raumordnerischen Zielvorgaben verhalten. So sollte die Planungspflicht nach § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB im Zusammenhang mit der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB gesehen werden, welche eine Umsetzung der Mengenziele der Raumordnung fordern würde. Beide Pflichten würden nebeneinanderstehen, weswegen mit dem Verweis auf die städtebauliche Erforderlichkeit nicht die Anpassungspflicht an die überörtlichen Ziele der Raumordnung verhindert werden kann.

  Einen Konflikt zu einem Flächensparziel würde die Planungspflicht nur dann hervorrufen, wenn eine Kommune erstmalig Fläche verbrauchen müsste, um einem anderen Raumordnungsziel gerecht zu werden. Dies scheint ein Ausnahmefall zu sein, der aber vorkommen kann (bspw. großflächiger Einzelhandel, Bereitstellung von Flächen für Unterkünfte von Geflüchteten). Ein entsprechender Konflikt müsste auf der Ebene der Raumordnungsplanung

(z. B. durch ein Zielabweichungsverfahren) aufgelöst werden. Zugleich macht dieser potenzielle Konflikt deutlich, dass die Einführung von Ausnahme- bzw. Härtefallregelungen wichtig ist, die es erlauben, eine Flächenverbrauchsbeschränkung zu überschreiten.

- Bei der **Aufteilung von Kontingenten zwischen den Kommunen** ist zu beachten, dass diese dort auch umsetzbar sind und z. B. nicht durch vorhandene Vorgaben zur Freiraumsicherung eingeschränkt sind. Gleiches gilt für die Aufteilung von Kontingenten in Nordrhein-Westfalen, wo sichergestellt werden muss, dass zugeteilte Kontingente ausreichen, um die festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereiche überplanen zu können. Ein Ausweg hierzu wäre, bereits bei der Aufteilung eine interkommunale Kooperation/Abstimmung zu fordern. Beides verdeutlicht die wichtige Rolle des integrierten Blicks der Raumordnung bei der Aufteilung. Gleichermaßen ist zu beachten, dass nicht nur Kommunen Adressaten von Kontingenten sind, sondern ein Teil des Flächenverbrauchs durch nicht-kommunale Planungen verursacht wird.

- Weiterhin sind bei der Aufteilung der Kontingente **Sonderbedarfe** einzuplanen: Der Bund muss Flächen zur Realisierung von Bundesprojekten zurückhalten (z. B. Infrastrukturprojekte des Bundes), die nicht in die Verteilungsmasse der Länder eingehen. Ähnlich würden auch die Länder Flächenkontingente für Landesinfrastrukturprojekte nicht an die Kommunen weiterleiten. Es bestehen Erfahrungswerte, wie viel Flächen für überörtliche Vorhaben in Anspruch genommen werden. Diese Werte könnten zugrunde gelegt werden. Auch für Gemeinden scheint es nicht problematisch zu sein, wenn bundes- oder landesbedeutsame Vorhaben, wie Flughafen- oder Messestandorte, aus überörtlichen Gründen auf ein Bundes- oder Landeskontingent und nicht auf ein Gemeindekontingent angerechnet würden. Es ist zu überlegen, bestimmte Flächenneuinanspruchnahmen nicht in die Kontingentierung einzubeziehen. Beispielsweise ließe sich der Flächenbedarf für erforderliche neue Energieinfrastruktur, wie etwa das Ziel von 2 % der Landesfläche für die Windenergie, nicht in einem Flächensparziel unterbringen.

2.3.3 Erforderliche flankierende Maßnahmen einer sozialgerechten Bodennutzung sowie des qualitativen Freiraumschutzes

Zusammenfassung

Flankierend zur Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels sind Maßnahmen hinsichtlich einer sozialgerechten Bodenordnung erforderlich, damit nicht Marktkräfte dazu führen, dass ein Bewirtschaftungsrecht in dieser Form nicht aufrecht zu erhalten ist. Hierzu gehören Anpassungen der Steuerpolitik und Förderpolitik. Zudem müssen Kommunen in die Lage versetzt werden, bei reduzierter Ausweisung von neuem Bauland aktiv eine qualitative Siedlungsentwicklung zu betreiben.

Es sind Wechselwirkungen in Bezug auf eine Systemkohärenz zu berücksichtigen. Das betrifft auch den Bezug zwischen einer Flächenkontingentierung und einer qualitativen Freiraumsicherung durch regionale Instrumente.

Das Vorhaben fokussiert auf die Raumordnung, hier verstanden als lokale Raumplanung (Bauleitplanung) und als traditionelle überörtliche Raumplanung (Landes- und Regionalplanung). Im Zentrum stehen daher gesetzliche und planerische Möglichkeiten der Setzung und Umsetzung von Flächensparzielen. Es erscheint allerdings notwendig, auch auf die Rahmenbedingungen hinzuweisen, die gegeben sein müssen, damit gesetzliche und planerische Weichenstellungen für das Erreichen des 30 ha-Ziels erfolgreich sein können. So ist eine verbindliche Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels durch weitere flankierende Maßnahmen zu begleiten.

Zu den notwendigen Rahmenbedingungen gehört neben einer Steuerpolitik, die darauf gerichtet ist, bei der Eigenheimförderung einen deutlichen Anreiz für die Innenentwicklung und für die Realisierung flächensparender Wohnformen zu setzen auch eine Wirtschaftsförderungspolitik, die Förderungen auch daran bemisst, inwieweit Projekte einen Beitrag zur Wiedernutzung brachgefallener Flächen im beplanten Bereich bzw. im Innenbereich leisten.

In diesem Zusammenhang ist das Bodenrecht eine wichtige Stellgröße: Die Bodenpreise sind Marktpreise, die bereits jetzt stark anwachsen. Bei einer weiteren Verknappung der Bodennutzung ist eine sozialgerechte Bodennutzung mitzudenken. Es müssen daher die Möglichkeiten der Gemeinden bestärkt werden, bei reduzierter Ausweisung von neuem Bauland aktiv eine qualitative Siedlungsentwicklung zu betreiben. Andernfalls wird es zu stark steigenden Preisen kommen, sodass die Marktkräfte dazu führen, dass ein Bewirtschaftungsrecht in dieser Form nicht aufrecht zu erhalten und eine Politik der Innenentwicklung nicht durchzuhalten ist. Der Grund dafür ist einerseits sozial, da Menschen kein Land erwerben können, um Wohnungen zu bauen, und andererseits kommunalpolitisch, da Kommunen keine Handlungsmöglichkeiten mehr haben würden. Das BVerfG hat wiederholt hervorgehoben, dass beim Eigentum an Grund und Boden wegen seiner besonderen sozialen Funktion der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besonders weit ist (vgl. BVerfGE 37, 132 (146 f.); 79, 174 (195)).

Es müssen zudem Wechselwirkungen in Bezug auf eine Systemkohärenz mitgedacht werden: Beispielsweise wurde die Siedlungsflächenentwicklung in Rheinland-Pfalz durch Schwellenwerte beschränkt, die die Träger der Flächennutzungsplanung adressieren, nicht aber die Ortsgemeinden. Eine Verlängerung des § 13b BauGB ermöglichte diesen wiederum, weitergehende Flächenkontingente in Anspruch zu nehmen, sodass durch eine Bundesregel die landesweite Flächensteuerung konterkariert wurde.

Genauso ist zu berücksichtigen, dass die eigentliche Intention des Flächensparziels in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die Vermeidung von Freiraumverlusten ist. Freiraum hat unterschiedliche Qualitäten, sodass nicht nur Flächenkontingente auf die kommunale Ebene verteilt, sondern gleichzeitig auch der Schutz wertvoller Freiräume über andere Instrumente betrachtet werden muss. Die Kontingentierung und die regionalplanerische Freiraumsicherung müssen aufeinander bezogen werden, weswegen auch eine qualitative Freiraumsicherung durch regionale Instrumente erfolgen sollte.

3 Operative und institutionelle Fragestellungen

Für die Diskussion der operativen und institutionellen Fragestellungen wurde zunächst ein Basissetting für die Ausgestaltung der Kontingentierung auf Basis der Ergebnisse zu den Rahmenbedingungen der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels (Abschnitt 2) erarbeitet und auf einem Workshop mit Fachexpert*innen und Planungspraktiker*innen vorgestellt und diskutiert (Abschnitt 3.1). Darauffolgend wurden in drei Workshops insgesamt elf Themen behandelt, die auf Optionen zur operativen Implementierung der Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme fokussieren. In den Abschnitten 3.2 bis 3.12 werden die Diskussionsergebnisse dargestellt und Schlussfolgerungen abgeleitet, die anschließend in das im Ergebnisbericht dargestellte Gesamtkonzept zur Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme im Rahmen der räumlichen Planung mündeten.

3.1 Basissetting für die Ausgestaltung der Kontingentierung

Auf Grundlage der in diesem Abschnitt dargestellten Themen und Klärungsbedarfe sowie den Erkenntnissen zu den rechtlichen Belangen einer Kontingentierung wurde ein sog. „Basissetting“ erarbeitet, das die Rahmenbedingungen für die inhaltlichen Ausarbeitungen in den Workshops absteckt. Darin wird ein generelles Setting für die Verteilung von Flächenkontingenten beschrieben, das die Basis für die Diskussion der operativen Umsetzungsaspekte bildet.

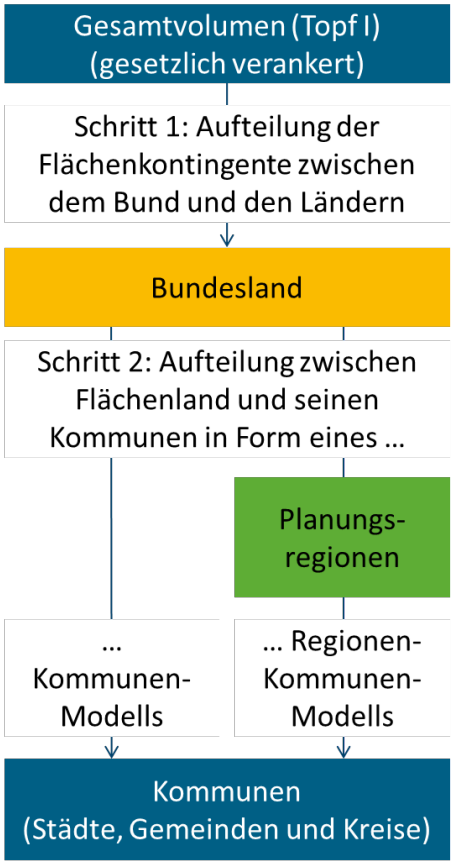
Für die Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung entsprechend einem regulatorischen Ansatz muss zunächst auf Bundesebene eine rechtliche Verankerung eines quantifizierten Flächensparziels in einem neuen Sondergesetz oder durch Ergänzung eines bereits bestehenden Gesetzes, z. B. des Raumordnungsgesetzes, erfolgen (Köck und Bovet 2008, S. 104 ff.). Nur durch eine solche gesetzliche Abstützung erhält das Mengenziel die notwendige Verbindlichkeit für die Länder und für Planungsträger.

Durch ein Bundesgesetz kann nicht nur eine Mengenaufteilung auf die Länder nach einem möglichst einfachen, aber belastbaren Kriterium (etwa Einwohnerzahl des Landes) erfolgen, sondern durch Bundesgesetz könnten auch Vorgaben für die weitere Aufteilung auf die Gemeinden gemacht werden, soweit dies sinnvoll erscheint. Den Ländern sollte dann durch Gesetz die weitere Verteilung der Kontingente auf untergeordnete Ebenen (Regionen bzw. Gemeinden) übertragen werden. Grundsätzlich sollte eine Bundesregelung eher in schonender Weise erfolgen und den Ländern Umsetzungsspielräume belassen.

In einem nachgelagerten Schritt erfolgt die weitere Verteilung und Steuerung von Kontingenten auf untergeordnete Ebenen im Rahmen der räumlichen Planung durch die Landesplanung (und ggf. Regionalplanung). Dabei sollten die Länder nach eigenen Konzeptionen von Raumfunktionen, Zentralen Orten etc. Festlegungen darüber treffen, wie der durch den Bund gesetzte Rahmen für die einzelnen Regionen und Kommunen ausgefüllt wird.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen lassen sich die möglichen Modelle der Aufteilung von Kontingenten auf das sog. „Bund-Länder-Modell“ bzw. „Kommunen-Modell“ sowie das „Regionenmodell“ bzw. „Regionen-Kommunen-Modell“ reduzieren (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Verteilungsmodelle für Flächenkontingente



Quelle: Eigene Darstellung

Auf Basis der in Abschnitt 2 dargestellten Ergebnisse zu den rechtlichen Optionen wurden in drei Workshops die Modelle der Kontingentierung mit ihren Wirkweisen, Akteuren und Schnittstellen vorgestellt und diskutiert. Hierzu wurden auch die erforderlichen Veränderungsbedarfe (institutionell, verfahrensbezogen, planungsbezogen) erörtert. Im Ergebnis liegen konkrete Implementierungswege für eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr vor.

3.2 Transformationspfad

Zusammenfassung

Eine verbindliche Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) sollte die existierenden Planungsprozesse und Planungshorizonte berücksichtigen. Eine Flächenkontingentierung sollte dabei kein starres Korsett bilden, sondern durch die Möglichkeit des Ansparens von Kontingenten einen gewissen Handlungsspielraum eröffnen. Ein weiteres Flexibilisierungsinstrument könnte in einem Handel- oder Ausgleichssystem auf Länderebene bestehen, was jedoch die Handhabbarkeit insgesamt fraglich erscheinen lässt. Wohn- und Gewerbekontingente könnten getrennt vorgegeben werden, da sich deutliche Unterschiede bei den Bedarfen ergeben. Die Einführung einer Flächenkontingentierung erfordert neue Wege der Planung und einen umfassenden Kulturwandel mit einer starken Fokussierung auf die Qualifizierung und Nutzung des Bestandes.

Bislang ist das politische Ziel, die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) bis 2030 auf unter 30ha/Tag zu reduzieren sowie bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft zu realisieren, ohne konkrete Verbindlichkeit. Im Rahmen einer Kontingentierung bedarf es neben der Verbindlichkeit einer Konkretisierung dieses Ziels für diesen Zeitraum (=Transformationspfad). Die Wahl des Transformationspfades hat erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtfläche, die bis 2050 („Netto-Null") für SuV-Flächen neu in Anspruch genommen wird.

Auf den Workshops wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen mit Blick auf lange Planungsprozesse für **mehrjährige Aufteilungsperioden** geworben (10 Jahre). Begründet wurde dies im Wesentlichen mit der zeitlichen Geltungsdauer von relevanten Planungsdokumenten, etwa den Landesentwicklungsplänen (LEP) oder Regionalplänen. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass mit einer längeren Periode die zeitaufwändigen Fortschreibungen (LEP, Regionalplan) möglichst synchron und damit auch inhaltlich aktuell auf das Flächensparziel abgestimmt vorgenommen werden könnten. Kürzere Aufteilungsperioden würden zu einem ständigen Versatz von Zielen in relevanten Planungsdokumenten führen. Als weiterer Grund wurde die Anpassungspflicht der Bauleitpläne genannt (§ 4 BauGB). Aus kommunaler Sicht und aus den Erfahrungen des Planspiels Flächenhandel sind mit Blick auf den Transformationspfad feste Grenzen innerhalb einer Zuteilungsperiode nicht praktikabel. Besser wäre eine **lineare, jährliche Abnahme der Kontingente**, um die Planungssicherheit zu erhöhen. Dabei sollten aber dennoch die Planungsprozesse über mehrere Jahre betrachtet werden. Vorgeschlagen wurde ein Transformationspfad, bei dem das bundesweite Flächenkontingent jährlich zunächst um einen Hektar abnimmt und erst im weiteren Zeitverlauf stärker reduziert wird. Damit sollen den Planungsträgern Lernprozesse ermöglicht werden und gute Projekte zum Flächensparen nicht abgewürgt werden. Es wurde außerdem darauf hingewiesen, dass der Bedarf nicht linear zu einem Transformationspfad abnimmt, was die Planung erschwert.

Eng verknüpft mit der Frage nach den Aufteilungsperioden ist die Frage nach den Möglichkeiten eines **Ansparens von Flächenkontingenten**. In allen Diskussionsbeiträgen wurde eine solche Möglichkeit befürwortet bzw. gegen ein Verfallen von Kontingenten argumentiert. Für die genaue Ausgestaltung wurden mehrere Optionen genannt.

- Überwiegend plädierten die Teilnehmenden für eine weitgehende Öffnung des Ansparzeitraumes, der sich auch auf weitere Zuteilungsperioden erstrecken kann.
- Vorgeschlagen wurde weiterhin ein langsames Abschmelzen der zugeteilten Kontingente, sodass Kommunen Flächenkontingente ansparen können, andererseits aber auch dazu motiviert werden, die Kontingente zu nutzen und nicht dauerhaft vorzuhalten. Auch könnte den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, Flächenkontingente auf „Kredit", d. h. schon im Vorfeld einer Zuweisung, zu nutzen. Verknüpft werden müsste dies mit einem Steuerungsmechanismus, der die Einhaltung des Flächenkontingentes garantiert bzw. eine solche Vorabnutzung mit Ausgleichsmechanismen verknüpft. Denkbar sind bspw. „Zinszahlungen", sodass Kommunen für diesen Kredit ein bestimmter vorgesehener Anteil an Flächenkontingenten abgezogen wird.
- Eine weitere Option könnte darin bestehen, dass die Länder ihren Kommunen überschüssige, nicht genutzte Kontingente abkaufen. Damit könnten Kommunen, die eine flächensparende Siedlungsentwicklung betreiben, finanziell belohnt werden. Diese Kontingente könnten die Länder wiederum nach eigenen Zielvorstellungen an Kommunen weitergeben (bspw. Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten; Kommunen mit Entlastungsfunktion für Verdichtungsräume, Kommunen mit wirtschaftlichen Kernfunktionen/Industriezentren) oder für eigene überörtliche Planungen nutzen (bspw. Ausbau EE).

Hingegen sprechen ökonomische Argumente für das Verfallen von Kontingenten bzw. für eine Begrenzung der Geltungsdauer eines Flächenbudgets**,** um einen Anreiz dafür zu setzen, nicht benötigte Kontingente anderen Gemeinden zu übertragen. Eine solche Verfallsklausel und Übertragungsklausel müsste gesetzlich integriert werden. Auch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) enthält eine Regelung, die es gestattet, dass Flächenbeitragswerte zwischen den Ländern verhandelt werden können, und damit mehr Flexibilität ermöglicht (§ 7 Abs. 4 WindBG). Dies sei auch für den Umgang mit Flächenbudgets für Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sinnvoll.

Weiterhin wurde die **räumliche Übertragung von Kontingenten zwischen Kommunen** diskutiert. Eine solche Übertragung sollte nach Ansicht von Teilnehmenden möglich sein, ohne die Ziele der übergeordneten Planungsebenen (bspw. Dichtevorgaben im Regionalplan) aus den Augen zu verlieren. Hierzu könnte auf Länderebene ein Ausgleichssystem der Über- und Unternutzung von Kontingenten eingerichtet werden. Kritisch angemerkt wurde, dass eine Kopplung der Flächenkontingente mit einem finanziellen Ausgleichssystem zu einer starken Zunahme der Komplexität führen würde und die Handhabbarkeit des gesamten Vorhabens damit fraglich erscheint. Einfacher scheint es, eine Kontingentierung mit flankierenden Maßnahmen zu untersetzen (bspw. Fördermittel). Außerdem sollte die Möglichkeit der Übertragung von Kontingenten nicht dazu führen, dass finanziell schwache Kommunen (Haushaltssicherung) gezwungen werden, ihre Kontingente an finanziell leistungsfähigere Kommunen zu verkaufen.

Flächenkontingente sollten nach Ansicht von Teilnehmenden **getrennt nach Wohnen und Gewerbe** vorgegeben werden. Begründet wurde dies damit, dass Bedarfsprognosen für Gewerbeflächen deutlich schwieriger zu treffen sind als für Wohnflächen. Darüber hinaus bestehen mit Blick auf ein Ausgleichssystem von Kontingenten zwischen Kommunen gute Erfahrungen bzgl. interkommunaler Kooperationen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen. Ein solches System lässt sich aufgrund der fiskalischen Rahmenbedingungen nicht einfach auf den Bereich des Wohnens übertragen. Ein weiterer Grund für eine getrennte Kontingentierung von Wohnen und Gewerbe besteht darin, dass Kommunen, die eine solche interkommunale Kooperation bereits eingegangen sind und damit zum Flächensparen beitragen, nicht bestraft werden sollten. Dies würde bei Kommunen der Fall sein, in deren Gemarkung sich die Gewerbeflächen mehrerer Kommunen befinden (interkommunales Gewerbegebiet) und die folglich weniger Flächen für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung zur Verfügung hätten. Als gute Praxiserfahrung wurde auf die Neuaufstellung des Regionalplans in Mittelhessen verwiesen. Dort wird nun erstmals auch die Ausweisung von neuen Gewerbeflächen kontingentiert. Die Kommunen haben diese Beschränkungen gut aufgenommen, weniger als 10 % der Kommunen haben hier Anpassungsbedarf gemeldet.

Schon jetzt sind in einigen Regionen die Bedarfe für Wohnen und Gewerbe höher als die Verfügbarkeit von Flächen, worauf die Planungspraxis bspw. mit stärkerer Verdichtung reagiert. Eine mögliche Kontingentierung setzt einen **Kulturwandel in der Planung** voraus, der eine stärkere Auseinandersetzung mit der Nutzung des Bestandes einschließt. Der Befürchtung, dass es bei einer Kontingentierung zu einer Zersiedelung des Außenbereichs kommt, wurde entgegnet, dass auch bei einer Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme die fachrechtlichen raumordnerischen und sonstigen fachlichen Anforderungen weiterhin bestehen bleiben.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Der Bund muss (in Abstimmung mit den Ländern) ein Flächensparziel mit verbindlichen Zahlenwerten und Zeiträumen festlegen. Ein solcher Transformationspfad bietet einen verlässlichen Handlungsrahmen für alle Planungsakteure (auch mit Blick auf das Ziel „Netto-Null“).

- Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist dabei kein zusätzliches politisches Ziel, sondern ein wesentlicher Aspekt der Transformationsaufgaben des Klimaschutzes, der Klimaanpassung, der Kreislaufwirtschaft und des Bodenschutzes. Die Bedeutung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für diese Aufgaben sollte politisch stärker herausgestellt werden. Dies sollte in allen bundespolitischen Strategien und Programmen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte vom Gesetzgeber eine Prüfung der Flächenneuausweisung verpflichtender Teil der Begründung von Planungsvorhaben sein. Dies könnte in verpflichtenden Folgekostenberechnungen bei Neuausweisung umgesetzt werden (ökonomische, soziale, ökologische Kosten, Auswirkungen auf Klimaziele und weitere Ziele sowie verpflichtende Alternativenprüfung mit Blick auf die Einhaltung der Ziele).
- Im Sinne der Kohärenz von Planungsdokumenten und Planungsprozessen ist zu prüfen, wie ein verbindlicher Transformationspfad in bestehende Planungsabläufe (Verfahrensabläufe, Geltungsdauer von Plandokumenten, insb. Landesplanung und Regionalplanung) integriert werden kann.
- Zu prüfen wäre darüber hinaus, welche Optionen für eine zeitliche und räumliche Übertragung von Flächenkontingenten bestehen (regionale und/oder landesweite Ausgleichssysteme).

3.3 Aufteilungsschlüssel

Zusammenfassung

Die Ausgestaltung aller Aufteilungsschlüssel muss von der Prämisse ausgehen, dass alle Ebenen einen substanziellen Beitrag zum Flächensparen zu leisten haben und perspektivisch ein „Netto-Null“-Ziel anzustreben ist.

Zur Findung des Aufteilungsschlüssels zwischen den Ländern wird ein konsensuales Verhandlungsergebnis zwischen dem Bund und den Ländern präferiert, das idealerweise in einer möglichst einfachen Aufteilungsformel besteht. Eine reine pro-Kopf-Verteilung hätte eine ungerechte Lastenverteilung zugunsten u. a. der Stadtstaaten zur Folge. Denkbar wäre eine Anlehnung an den Aufteilungsschlüssel des UBA-Flächenrechners, aufsummiert auf die Länder. Vor der Festlegung der Aufteilungsschlüssel ist zu klären, wer die Kontingente für den Ausbau der Erneuerbaren Energien (insbesondere PV) zu tragen hat. Hier ist der Bund in der Pflicht zu sehen.

Bei der Aufteilung innerhalb der Länder sollten raumordnerische Kriterien eine wichtige Rolle spielen. Dies unterstreicht den Vorteil des Regionenmodells. Dieses erfordert in allen Ländern zwei Aufteilungsschlüssel: Einen vom Land auf die Regionen und einen innerhalb jeder Region. Denkbar ist, dass der Schlüssel auf die Regionen eher Themen wie Wachstum und Stagnation bzw. landesweit bedeutsame Ansiedlungen berücksichtigt, während der Schlüssel auf die Gemeinden eher infrastrukturelle Ausstattungskriterien beinhaltet.

Zu klären ist, ob und wie Möglichkeiten zur Weitergabe von Kontingenten sowie zu deren Ansparen geschaffen werden könnten.

Für die Aufteilung des Flächensparziels des Bundes auf die Länder wird ein Aufteilungsschlüssel benötigt. Bei einer weiteren Verteilung der Länder auf die Gemeinden ist ein weiterer Aufteilungsschlüssel notwendig. Dementsprechend kann bei den Workshopergebnissen zwischen Ergebnissen bzgl. des Gesamtziels, bzgl. der Aufteilung vom Bund auf die Länder sowie bzgl. der Aufteilung innerhalb der Länder unterschieden werden.

Hinsichtlich des **Gesamtziels „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“** wurde in der Diskussion betont, dass eine zentrale Prämisse der Kontingentierung darin bestehen sollte, dass alle Ebenen (Bund, Länder Gemeinden) aufgefordert sind, die Flächenneuinanspruchnahme deutlich zu reduzieren. Schließlich sei Fläche ein begrenzt zur Verfügung stehendes Gut, dessen Schonung im Zentrum aller Aktivitäten zu liegen habe. Dies gilt umso mehr, als jede Ebene vor der Weitergabe an die nächste Ebene ihre eigenen Bedarfe vorweg abzieht. Zudem wurde betont, dass die Aufteilung von Flächenkontingenten perspektivisch bei „Netto-Null“ endet. Das muss nicht heißen, dass keine Flächen neu in Anspruch genommen werden. Allerdings müssten diese Inanspruchnahmen an anderer Stelle – z. B. durch Rückbau und Renaturierung – flächenmäßig kompensiert werden.

Hinsichtlich der **Aufteilung der Kontingente vom Bund auf die Länder** sprachen sich die Workshopteilnehmenden mehrheitlich für einen konsensualen Prozess aus. Aus der Beobachtung, dass die unterschiedlichen Selbstverpflichtungen der Länder in der Summe nicht weit vom 30-Hektar-Ziel entfernt liegen, wurde abgeleitet, dass eine Konsensfindung grundsätzlich möglich sein müsste. Als Vorbereitung sei es allerdings erforderlich, die Planerfordernisse in den Ländern zu erfassen.

Für einen konsensualen Prozess erscheint ein möglichst einfacher Aufteilungsschlüssel auf die Länder am zielführendsten, da jede zusätzliche Variable des Aufteilungsschlüssels dazu ermutigt, die Berücksichtigung weiterer Kriterien zu fordern. Dies wurde auch in der Workshop-Diskussion deutlich, wo bzgl. des Verteilschlüssels auf regionale Besonderheiten wie den Strukturwandel (z. B. in Bergbauregionen) und daraus resultierende besondere Flächenbedarfe verwiesen wurde.

Der einfachste Bund-/Länder-Aufteilungsschlüssel wäre eine pro-Kopf-Aufteilung nach der Einwohnerzahl der Länder. In den Workshops wurde aber deutlich, dass ein reiner „pro-Kopf-Schlüssel“ dazu führen würde, dass die Stadtstaaten „zu viele“ Kontingente erhalten würden, die ihnen angesichts ihrer üblichen städtebaulichen Dichte de facto keine weitergehenden Anstrengungen zum Flächensparen auferlegen würden. Bereits beim Aufteilungsschlüssel vom Bund auf die Länder sind somit einige grundlegende raumstrukturelle Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Besser wäre eine Aufteilung, wie sie z. B. der UBA-Flächenrechner (bzw. das Planspiel Flächenhandel) vorsieht. Dabei erhalten kleinere Gemeinden höhere pro-Kopf-Zuteilungen und die Aufteilungsmenge eines Landes ergibt sich aus den rechnerischen Aufteilungen auf die Einzelgemeinden. Letztere dienen nur als rechnerischer Zwischenschritt zur Bestimmung der Aufteilungsmenge für die einzelnen Länder. Wie die Länder die ihnen so zugeteilten Kontingente auf die eigenen Gemeinden verteilen, steht ihnen frei (vgl. die nachfolgenden Ausführungen zur Aufteilung innerhalb der Länder).

Die Länder (bzw. ihre Gemeinden) haben mit den Kontingenten auch den gewerblichen Flächenbedarf zu decken. Vermutlich ist es aber nicht notwendig, eine Gewerbekomponente in den Verteilschlüssel vom Bund auf die Länder zu integrieren, weil für das Gewerbe ähnliche Abhängigkeiten der ortsüblichen Dichte (qm pro Arbeitsplatz) wie für das Wohnen gelten (eher geringe Dichte in kleinen Gemeinden, eher höhere Dichte in größeren Gemeinden) und einzelgemeindliche Ansiedlungsfragen auf der Ebene der Bund-/Länder-Verteilung noch fast keine Rolle spielen. In der Diskussion wurde gleichwohl vorgeschlagen zu prüfen, welchen Effekt die Berücksichtigung der Zahl der Arbeitsplätze in den Verteilschlüssel hätte. Erinnert wurde dabei aber auch an das oben formulierte Ziel, einen möglichst einfachen Bund-/Länder-Aufteilungsschlüssel zu finden.

Einige bevölkerungs- und wirtschaftsstarke Ballungsräume überschreiten Ländergrenzen. Hier wurde der Wunsch formuliert, einen flexiblen Kontingentierungsmechanismus zu finden, der in der Anwendung der Kontingente Verschiebungen über die Ländergrenzen zulässt.

Es wurde mehrfach diskutiert, die Kontingente für die Erneuerbaren Energien grundsätzlich dem Bundesanteil an den Kontingenten zuzuordnen, da viele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien relevante Gemeinden eine eher geringe Einwohnerzahl haben und nur wenige Kontingente erhalten würden. Dem stehen immense Flächenbedarfe insbesondere für die Freiflächen-PV-Anlagen gegenüber. Müssten die entsprechenden Kontingente von den Gemeinden aufgebracht werden, käme der Ausbau der Erneuerbaren Energie augenblicklich ins Stocken (vgl. auch die Ausführungen im Abschnitt 3.5).

In der Diskussion über mögliche **Aufteilungsschlüssel innerhalb der Länder** wurde schnell deutlich, dass die Bevölkerungszahl alleine (mit oder ohne Differenzierung nach Gemeindegrößenklasse) keine sachgerechte Verteilung der Kontingente innerhalb der Länder gestattet. Vielmehr müssten innerhalb der Länder raumordnerische Belange wie das Zentrale-Orte-Prinzip einfließen.

Für diese landesspezifische Verteilung erschien es vielen Diskutant*innen sinnvoll, einen großen Teil der Kontingente in die Städte (statt in die Gemeinden des ländlichen Raums) zu geben, da hier die infrastrukturelle Ausstattung für Neuansiedlungen gegeben sei.

Insgesamt zeigte die Diskussion eine deutliche Präferenz für das Regionenmodell bei der Kontingentverteilung. Eine regionale Betrachtung von Flächenbedarfen ermöglicht die raumordnerisch gebotene Zuordnung von Flächennutzungen und damit eine gute Allokation von Kontingenten. Die Träger der Regionalplanung hätten zudem die Möglichkeit, die regionale Verteilung der Kontingente in einen größeren strategischen Bezugsrahmen zu stellen und dabei mögliche Mechanismen des innerregionalen Ausgleichs zu berücksichtigen.

Ein Regionenmodell hat zur Folge, dass innerhalb der Länder zwei Aufteilungsschlüssel erforderlich sind: Einer **zwischen den Regionen** und einer **innerhalb jeder Region** auf die einzelnen Gemeinden. Während bei ersterem eher Themen wie Wachstum und Stagnation bzw. landesweit bedeutsame Ansiedlungen eine Rolle spielen, wird zweiterer eher infrastrukturelle Ausstattungskriterien enthalten.

Da kein Verteilungsschlüssel in der Lage sein wird, die Bedarfe aller Kommunen – unter der Prämisse einer Gesamtsumme unter 30 Hektar pro Tag – genau vorherzusagen, sollte nach Ansicht der Diskutant*innen eine **Möglichkeit zur Weitergabe von Zertifikaten** sowie zu deren **Ansparen** geschaffen werden.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Das Gesamtvolumen eines Transformationspfades (maximal x ha Neuinanspruchnahme pro Tag in Deutschland in Jahr y mit Perspektive „Netto-Null“) ist bis auf die Gemeinden herunterzubrechen, da diese über die kommunale Bauleitplanung große Teile der Baurechte für neue Flächenneuinanspruchnahmen schaffen. Die Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften in Deutschland am Gesamtvolumen der maximalen Neuinanspruchnahme wird „Kontingent“ genannt.

- Die Aufteilung der Kontingente sollte nicht vom Bund direkt auf die Gemeinden erfolgen, sondern schrittweise über die Länder und die Regionen („Regionenmodell“, siehe Abschnitt 3.10). Hierzu braucht es drei Aufteilungsschlüssel

- Aufteilungsschlüssel 1: Aufteilung zwischen dem Bund und den Ländern (bundeseinheitlich)
  - Der Aufteilungsschlüssel zwischen den Ländern sollte ein konsensuales Verhandlungsergebnis zwischen dem Bund und den Ländern sein. Zu diesen Verhandlungen sollte der Bund einladen.
  - Der Aufteilungsschlüssel sollte eine möglichst einfache Aufteilungsformel sein, jedoch – wegen der erheblichen Dichteunterschiede in städtischen und ländlichen Räumen – keine reine pro-Kopf-Aufteilung. Ausgangspunkt einer Verhandlung könnte ein Aufteilungsschlüssel sein, der dem Grundgedanken des UBA-Flächenrechners bzw. des Modellversuchs Flächenhandel folgt: Danach wäre das Kontingent eines Landes die Summe der Kontingente seiner Gemeinden, wobei kleinere Gemeinden höhere Kontingente pro Einwohner erhalten als große Gemeinden.
  - Mit der Festlegung des Aufteilungsschlüssel 1 unmittelbar verknüpft ist die Frage, für welche Art von Projekten der Bund Kontingente aus der eigenen Zuteilung bereitstellen muss. Dies sind zum einen alle Vorhaben in seiner Zuständigkeit (z. B. Verkehrsprojekte für Bundesfernstraßen und Eisenbahnen des Bundes nach Bundesverkehrswegeplan). Zu klären ist, ob ggf. auch die Kontingente für den Ausbau der Erneuerbaren Energien (insbesondere PV) durch den Bund getragen werden sollen. Wie u. a. in Abschnitt 3.5 beschrieben können diese nicht von den (oft ländlichen) Kommunen getragen werden.
- Aufteilungsschlüssel 2: Landesspezifische Aufteilung zwischen einem Land und den jeweiligen Regionen
  - Bei der Ausgestaltung des Aufteilungsschlüssel 2 sind die Länder frei. Ggf. könnten Empfehlungen formuliert werden. In einem Regionenmodell geht es beim Aufteilungsschlüssel 2 um die Fragen, welchen Anteil das Land für eigene Vorhaben einbehalten darf und wie die Aufteilung auf die Regionen erfolgen soll. Bei letzterem wird es planerisch-politisch vor allem um die Aufteilung zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen, zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen gehen. Auch besondere regionale Aufgaben und Herausforderungen (z. B. Strukturwandel) könnten hierbei eine Rolle spielen. Grundlage können auch Wohnraum- oder Gewerbeflächenbedarfsabschätzungen sein.
  - Analog zum Aufteilungsschlüssel 1 ist zu klären, für welche Art der Vorhaben das Land ein eigenes Kontingent erhält. Dies sind zum einen Vorhaben in eigener Baulast und Verantwortung (Landesstraßen, Hochschulen, Polizei etc.). Zum anderen könnte der Pauschalansatz für Vorhaben nach § 35 BauGB (Abschnitt 3.4 und 3.6) den Ländern zugeordnet werden. Alternativ könnte er auch aus dem Bundeskontingent bereitgestellt werden.
- Aufteilungsschlüssel 3: Regionsspezifische Aufteilung zwischen einer Region und den jeweiligen Städten und Gemeinden
  - Auch bei der Ausgestaltung der Aufteilungsschlüssel 3 sind die Länder frei. Bei der Ausgestaltung des Aufteilungsschlüssel 3 werden voraussichtlich vor allem Zentrale-Orte-Konzepte, infrastrukturelle Ausstattungen, verkehrliche Erreichbarkeiten und ggf. Flächenreserven eine Rolle spielen.

- Ob es ein regionales Kontingent braucht und wie die Landkreise Kontingente erhalten, ist in den Ländern entweder zentral festzulegen oder bei der Ausgestaltung des Aufteilungsschlüssels 3 zu berücksichtigen.

3.4 Ermittlung der Kontingentierungspflicht

Zusammenfassung

Eine Kontingentpflicht sollte für Vorhaben auf Basis von B-Plänen und bestimmten Vorhaben nach § 34- und § 35 (6) BauGB (Außenbereichssatzung) bestimmt werden. Darüber hinaus ist eine Kontingentpflicht für Planfeststellungs- und sonstige fachplanerische Genehmigungsverfahren, die auf Ebene des Bundes und der Länder beschlossen werden (z. B. Bundesautobahnen, übergeordnete Schienenwege) sowie für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB u. a. Biogasanlagen, Windkraftanlagen, PV entlang Autobahn und Schiene vorzunehmen. Die Erfassung von kontingentpflichtigen SuV-Flächen sollte nach einer bundeseinheitlichen Regelung erfolgen. Zudem ist der Umgang mit Rückbauflächen und Flächenrecycling (weißen Zertifikaten/Kontingenten) festzulegen.

Die räumliche Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf Basis von Kontingenten sollte nur Flächenneuausweisungen im Außenbereich betreffen, Planungen im Innenbereich bleiben von der Kontingentierungspflicht unberührt. Daher ist eine planungsrechtliche Klarstellung von Innen- und Außenbereich erforderlich. Eine verbindlich planungsrechtliche Vorbereitung im Außenbereich löst eine Kontingentierungspflicht aus, nicht die physische Umgestaltung der Fläche.

Im Planspiel Flächenhandels wurde eine detaillierte Methodik mit einem zweistufigen Verfahren zur Berechnung der Zertifikatpflicht entwickelt und erprobt (Henger et al. 2019; Schmidt 2014), die auch für die Ermittlung einer Kontingentpflicht ohne Zertifikatehandel geeignet erscheint. Die Ermittlung der Kontingentpflicht würde durch jede Kommune im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne als Bestandteil der Begründung jedes Planungsverfahrens (§2 BauGB) erfolgen. Eine Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde/übergeordnete Planungsbehörde im Rahmen der Prüfung der Bauleitpläne als Voraussetzung für die Erlangung der Rechtskraft (Henger et al. 2019) würde daran anschließen. Begleitend ist ein Monitoring- und Meldesystem erforderlich, durch das die Flächenneuinanspruchnahme durch B-Pläne durch die zuständige Raumordnungsbehörde erfasst wird (Brinktrine 2017).

Aus Sicht der Teilnehmenden der Workshops ist das **Vorgehen zur Ermittlung der Kontingentierungspflicht aus dem Planspiel Flächenhandel** inkl. der Ermittlung der Kontingentpflicht durch jede Kommune im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne sowie der Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde/übergeordnete Planungsbehörde im Rahmen der Prüfung der Bauleitpläne (siehe auch Abschnitt 3.8) grundsätzlich nachvollziehbar und übertragbar (Henger et al. 2019; Schmidt 2014). Gleichwohl gibt es Vorbehalte, da das System/die Methodik sehr kleinteilig und detailliert ist. Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel wurden mit dieser Methodik jedoch gute Erfahrungen gesammelt. Mit einer vergleichbaren Methodik wurden in Mittelhessen gute Erfahrungen gesammelt. Eine solche Methodik zur Erfassung kontingentierungspflichtiger Vorhaben müsste im Rahmen einer Verordnung oder eines Sondergesetzes rechtlich verankert werden.

Bei der Festlegung der Kontingentierungspflicht spielen qualitative und quantitative Aspekte eine Rolle, die insb. bei Flächen mit einer Vornutzung als SuV-Fläche von Bedeutung sind. Vorgeschlagen wurde mit Blick auf die Festlegung kontingentierungspflichtiger Vorhaben daher, dass bereits voll versiegelte Flächen (bspw. Pkw-Stellplätze) bei Überbauung (Nachverdichtung) positiv auf ein Kontingent angerechnet werden könnten, da es zu einer qualitativen Verbesserung

der Flächennutzung führt. Hingewiesen wurde auch auf mögliche „Fehlanreize“ durch die Methodik aus dem Planspiel Flächenhandel, da durch eine gezielte Entwicklung von Flächen < 5.000m² eine Zertifikatpflicht/Kontingentierungspflicht umgangen werden könnte. Zudem sollten Flächen für die Klimaanpassung (Grünflächen) nicht als SuV und damit nicht als kontingentierungspflichtig gelten.

Verbunden mit der Kontingentierungspflicht ist die Frage nach dem Umgang mit einer **Rücknahme von Planungen**, im Planspiel Flächenhandel als „Weiße Zertifikate“ bezeichnet. In der Region Mittelhessen werden Flächen bei der Rücknahme von rechtswirksamen, aber nicht entwickelten Bebauungsplänen, dem Kontingent „gutgeschrieben“, was in der Praxis bislang allerdings kaum eine Rolle spielt. Gleichwohl bedarf es Überlegungen zu den Vorteilen für Kommunen, die mit so einer Rücknahme von Planungsrechten für Flächen verbunden sein könnten. Neben der Rücknahme könnte auch die Entsiegelung von Brachflächen positiv auf ein Kontingent angerechnet werden. Gleichwohl bedürfte es hierzu einer Klarstellung des Begriffs Brachfläche, da entsiegelte Brachflächen statistisch nicht als „Nicht-SuV“ gelten.

Mit Blick auf die statistischen und methodischen Abweichungen (zwischen den Ländern) bei der Erfassung von SuV-Flächen wurde für eine **bundeseinheitliche Regelung** geworben; notwendige Anpassungsbedarfe sollten mit Blick auf eine einheitliche statistische Grundlage geprüft werden. Ein einheitliches Verfahren (wie in Mittelhessen) ist auch eine Frage der Gleichbehandlung. Gleichzeitig sollte ein **Mechanismus zum Monitoring der Kontingentierungspflicht** möglichst „aufwandsneutral, einfach, stabil und robust“ sein (siehe auch Abschnitt 3.9). In Mittelhessen werden die Kommunen durch das Raumordnungskataster diesbezüglich unterstützt. In der Planungsregion Düsseldorf werden die kommunalen Flächenbedarfe im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings alle drei Jahre überprüft. In der Planungsregion Westpfalz wurden bislang gute Erfahrungen mit der Festlegung von Schwellenwerten für die Wohnbauflächen und mit einem Monitoring durch den Raum+Monitor gesammelt. Mit der Einführung einer Kontingentierungspflicht müssen für das Monitoring die entsprechenden personellen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Gerade für kleinere Kommunen dürfe aber kein Mehraufwand entstehen. Denkbar ist, dass der Nachweis durch externe Fachbüros und Gutachter*innen erfolgt, bspw. bei der Abarbeitung der UVP.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Grundlage der Ermittlung der Kontingentierungspflicht ist, dass Kontingente nur für Neuplanungen im Außenbereich erforderlich sind (Bebauungspläne, bestimmte Vorhaben nach § 34 und §35 (6) (Außenbereichssatzung) BauGB, Planfeststellungs- und sonstige fachplanerischen Genehmigungsverfahren sowie privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB), während Planungen im Innenbereich grundsätzlich von der Kontingentierungspflicht unberührt bleiben. Dabei löst eine verbindlich planungsrechtliche Vorbereitung im Außenbereich eine Kontingentierungspflicht aus, nicht die physische Umgestaltung der Fläche. Die Erfassung von kontingentpflichtigen SuV-Flächen sollte nach einer bundeseinheitlichen Regelung erfolgen.

- Das im Planspiel Flächenhandel entwickelte und erprobte Vorgehen zur Berechnung der Zertifikatpflicht ist grundsätzlich auf ein Kontingentierungssystem ohne Zertifikatehandel übertragbar (Henger et al. 2019; Schmidt 2014). Dabei wird in einer ersten Stufe geprüft, 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. Hierbei muss ausgeschlossen werden, dass durch eine gezielte Entwicklung von Flächen < 5.000m²m, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen sind, eine Kontingentierungspflicht umgangen werden kann. In einer zweiten Stufe wird geprüft, ob es sich

bei der Planung um die Schaffung von SuV-Fläche handelt, da die Kontingentpflicht sich nur auf planungsrechtliche Festsetzungen innerhalb der Bebauungspläne etc. bezieht, die eine Nutzung der Flächen als Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) nach sich ziehen. Berücksichtigt werden sollte, dass klimawirksame Grünflächen im Sinne qualitativer Siedlungsentwicklung nicht als SuV-Flächen und damit nicht als kontingentierungspflichtig gelten sollten. In einer dritten Stufe wird die Vornutzung geprüft. Ist bereits die Vornutzung als SuV-Fläche einzustufen, dann wird dies bei der Berechnung der Kontingenthöhe berücksichtigt.

- Es sollte die Möglichkeit bestehen, durch eine Rücknahme von Planungen „weiße Kontingente (Zertifikate)“ zu generieren.
- Die Ermittlung der Kontingentpflicht nach der dargestellten Methodik würde durch jede Kommune im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne sowie der Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde/übergeordnete Planungsbehörde im Rahmen der Prüfung der Bauleitpläne erfolgen (siehe auch Abschnitt 3.8).

3.5 Kontingente für überörtliche Planungen

Zusammenfassung

Im Zuge der Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme ist eine Berücksichtigung der Flächenbedarfe, die nicht unmittelbar aus kommunalen Planungen resultieren, zu berücksichtigen. Vermutlich 20 bis 30 % des Gesamtkontingents müssten im Wege eines Vorab-Abzugs für übergeordnete Vorhaben z. B. von Bund und Ländern bzw. für privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB abgezogen werden.

Weiterhin ist eine Regelung zum Umgang mit den Flächenbedarfen für den Ausbau Erneuerbarer Energien z. B. Freiflächen-PV mit Blick auf die Kontingentierung zu finden. In der Regel werden Freiflächen-PV-Anlagen durch Bebauungspläne planerisch gesichert. Es sollte daher Vorsorge dafür getroffen werden, dass Kommunen im Rahmen bestehender Kontingente trotz einer potenziellen Ausweisung von Freiflächen-PV weiterhin Spielräume für Siedlungsentwicklung (Wohnen, Gewerbe) haben.

Etwa zwei Drittel der aktuellen Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen gehen auf kommunale Planungen zurück. Bis zu einem Drittel der Flächenneuinanspruchnahme resultiert jedoch aus anderen Planverfahren, die nicht direkt durch Städte und Gemeinden gesteuert werden. Hierzu gehören privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB, Fachgenehmigungen sowie Planfeststellungsverfahren. Bund und Länder sind damit für ein Drittel der Flächenneuinanspruchnahme verantwortlich (Meinel et al. 2020, S. 247).

Die Teilnehmenden der Workshops sprechen sich grundsätzlich für eine Reduzierung des für die Kommunen zur Verfügung stehenden Kontingents um den Anteil, der für Vorhaben von Bund und Ländern erforderlich werden würde. Nach Henger und Schier (2014, S. 5-6) würde es sich ca. um 20 % vom rechnerisch entlang dem bundespolitischen Mengenziel ermittelten Kontingent handeln. Die Zuordnung und Bemessung der Kontingente für Planungen sollte, entsprechend dem Konnexitätsprinzip, erfolgen. Demnach sollte zunächst diejenige administrative Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) für die notwendigen Kontingente aufkommen, in deren Baulast das betreffende Infrastruktur- oder Siedlungsvorhaben steht oder die das entsprechende Baurecht schafft.

In diesem Zusammenhang besteht Klärungsbedarf in Bezug auf die **Flächenbedarfe für Freiflächen-PV**. Diese Anlagen und Flächen werden überwiegend im Wege von B-Plänen planerisch gesichert und fallen eher in geringem Ausmaß unter den Privilegierungstatbestand (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB; 200 m entlang von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes). Sie sind damit Gegenstand kommunaler Planung (als Gewerbeflächen), ihre Realisierung ist aber zugleich Bestandteil der Energiewende und damit im Bundesinteresse. Freiflächen-PV-Anlagen gehen zukünftig als Gewerbeflächen in die amtliche Flächenstatistik ein. Der massive Ausbau der PV könnte als Sonderbedarf bezeichnet werden.

Bei der Bewertung des Entzugs landwirtschaftlicher Flächen für Photovoltaikanlagen sollte zwischen Freiflächen-PV und Agri-PV unterschieden werden. Anzustreben ist eine Standortwahl für die Anlagen unter Berücksichtigung der Bodengüte der betroffenen Agrarflächen. In diesem Kontext erscheint eine Klarstellung des Begriffs „Freiflächen“ sinnvoll, denn nach gegenwärtiger Planungs- und Genehmigungspraxis werden ganz überwiegend landwirtschaftliche Flächen beansprucht. Zugleich wird angemahnt, dass bei der Installation von PV-Anlagen sehr viel stärker auf Dachflächen etc. fokussiert werden sollte. Die diesbezüglich bestehenden Planungs- bzw. Installationshindernisse seien zu beseitigen. Es wird angeregt, die absehbaren Flächenbedarfe für Freiflächen-PV zu bilanzieren und den Freiflächenentzug zu bewerten. Das betrifft den verbleibenden ökologischen Wert der belegten Flächen und – soweit heute bereits abschätzbar – die Nutzungsdauer (20-30 Jahre) sowie die Frage der Verwendung der Flächen nach erstmaliger Inanspruchnahme für PV-Anlagen.

Der absehbar hohe Flächenbedarf für PV-Anlagen im Freiraum (insbes. bisher für landwirtschaftlich genutzte Fläche) hat auch Auswirkungen auf den **Nachhaltigkeitsindikator „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“** mit dem Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 sowie den **Freiraumindikator** der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Im Umgang mit dem Indikator wurden auf den Workshops zwei Wege diskutiert:

- Volle Berücksichtigung in den Indikatoren „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“ und „Kein Verlust an Freiraum“.
- Keine Berücksichtigung im Indikator „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“, dafür aber im Indikator „Kein Verlust an Freiraum“.

Davon unbenommen muss die hohe Aussagekraft des Flächenindikators erhalten bleiben. Erfordernisse der Energiewende liegen zwar auf der Hand. Es sollte jedoch vermieden werden, mit einer Fülle von Sonder- oder Ausnahmetatbeständen die Intentionen des Indikators zu konterkarieren. Wenn die zu erwartende zunehmende Ausweisung von Freiflächen-PV-Anlagen zu einem Anstieg des Nachhaltigkeitsindikators Fläche (Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030) führt, sollte diese Entwicklung nicht „weggerechnet“ werden. Anderenfalls würde die Aussagekraft des Indikators leiden.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Der Bund und die Länder sollten eine Regelung treffen, in welcher einerseits kontingentpflichtige Vorhaben definiert und andererseits eine Zuweisung von Kontingentpflichten für die übergeordneten Ebenen Bund und Länder erfolgt. Letztere wiederum sollten ebenso wie Gemeinden prüfen, wie sie eigene Flächenbedarfe reduzieren, um ein Flächenkontingent einhalten zu können. In diesem Kontext sollten relevante Planungen wie z. B. die Bundesverkehrswegeplanung überprüft werden. Rechtzeitig vor Einführung einer Kontingentierung sind die Anteile des Gesamtkontingents zu ermitteln, die nach Abzug der Flächenbedarfe für Bund und Länder an die Gemeinden zu verteilen sind.

- Weiterhin sollte auf Bundesebene geklärt werden, wie mit den besonderen Flächenbedarfen für Erneuerbare Energien im Rahmen der Kontingentierung umgegangen wird. Das betrifft die „Anlastung“ dieser Flächenneuinanspruchnahme“ dergestalt, dass die Gemeinden, auf deren Gemarkung diese Anlagen realisiert werden, dennoch Kontingente für die Siedlungsentwicklung (Wohnen, Gewerbe) einsetzen können. Zu diesem Zweck sollte eine Verständigung über das außerordentliche Bundesinteresse im Zuge der Energiewende und die daraus resultierende Notwendigkeit der Flächenbereitstellung erfolgen und den Gemeinden zugleich Garantien zugesagt werden, Kontingente für die Siedlungsentwicklung gemäß raumordnerischen Kriterien zu erhalten. Das erfordert im Kontext der Kontingentierung eine separate Bilanzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Erneuerbare Energien.
- Mit Blick auf den Flächenindikator der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und das Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 sollte der Bund eine Lösung finden, wonach die Flächenneuinanspruchnahme für Erneuerbare Energie statistisch in die Gesamtbilanz einfließt. Zugleich sollte der Bund öffentlich kommunizieren, welche Bestandteile der Flächenneuinanspruchnahme für einen Anstieg des Flächenindikators verantwortlich sind. In diesem Kontext sollte zwischen Bund und Ländern geklärt werden, mit welchen Faktor Freiflächen-PV-Anlagen (100 % oder ggf. weniger) in die SuV-Statistik einfließen.

3.6 Aufteilungsprozess innerhalb der Länder

Zusammenfassung

Ein Regionenmodell kann die spezifischen Bedarfe und Befindlichkeiten der Kommunen aufnehmen, einen regionalen Aushandlungsprozess steuern sowie Vorbehalte gegenüber einer Kontingentierung auf kommunaler Ebene aufgreifen. Die Regionen sollten von den Ländern (oder vom Bund) Vorgaben für die Verteilung bekommen u. a. zur Verteilung von Kontingenten entlang raumordnerischer Leitbilder sowie auf Basis einer einheitlichen Methodik zur Berechnung unterschiedlicher Bedarfe auf kommunaler Ebene. Die Verteilung auf regionaler Ebene in einem kooperativen Prozess unter Einbezug aller Kommunen ermöglicht eine integrierte und strategische Befassung mit der kommunalen und regionalen Flächenentwicklung. Daneben ist ein Controlling der Zieleinhaltung auf Landesebene erforderlich. Für das Saarland kommt ein Bund-Länder-Modell in Betracht, für die Stadtstaaten sind Sondermodelle erforderlich.

Für einen Verteilungsprozess innerhalb der Länder kommen das „Bund-Länder-Modell“ sowie das „Regionenmodell“ in Betracht. In beiden Modellen ist die konkrete Ausgestaltung, Organisation und weitere Aufteilung der Kontingente den Ländern überlassen. In Ländern ohne Regionalplanungsebene wie dem Saarland könnte ein Bund-Länder-Modell angewandt werden. Für Stadtstaaten wäre ein Sondermodell heranzuziehen. Die Aufteilung entlang der beschriebenen Modelle könnte auf Basis eines Aufteilungsschlüssels (bspw. Einwohnerzahl) oder einer Bedarfsberechnung (bspw. Schwellenwerte) erfolgen.

Als Prämisse wurden von den Expert*innen in den Workshops formuliert, dass aus Sicht des Bundes jedes Bundesland ein eigenes Verteilungsmodell mit eigenen Verteilungswegen erarbeiten kann. Weiterhin sprachen sich die Teilnehmenden für ein **Regionenmodell** aus. Sie weisen den Regionen eine wichtige Rolle bei der Verteilung der Kontingente zu, da diese die spezifischen Bedarfe und Befindlichkeiten der Kommunen aufnehmen, einen regionalen Aushandlungsprozess steuern sowie Vorbehalte gegenüber einer Kontingentierung auf kommunaler Ebene aufgreifen können und zudem rechtlich für die Verteilung geeignet sind.

Zugleich wurde betont, dass den Regionen von den Ländern (oder vom Bund) Vorgaben für die Verteilung gemacht werden sollten, da sonst die Gefahr besteht, dass aufgrund zu großer Nähe zu kommunalen Befindlichkeiten bzw. der tlw. kommunalpolitischen Verankerung der Regionalplanung, eine Gleichverteilung an alle Kommunen erfolgt, ohne raumordnerische Belange ausreichend zu berücksichtigen. Folgende Vorgaben sind denkbar:

- Die Verteilung von Kontingenten sollte sich strikt an raumordnerischen Leitbildern orientieren wie den Zentralen Orten etc., auch vor dem Hintergrund von naturräumlichen Restriktionen für Flächenentwicklungen.
- Erforderlich ist eine (landesweit) einheitliche Methodik zur Berechnung unterschiedlicher Bedarfe auf kommunaler Ebene. Dabei ist neben der Einwohnerzahl auch die Erwerbstätigenzahl zu berücksichtigen. Zudem sollte keine Fortschreibung historischer Entwicklungen erfolgen, da so Flächenausweisungen in der Vergangenheit durch einen höheren Bedarf belohnt werden.
- Die Verteilung auf regionaler Ebene über einen kooperativen Prozess unter Einbezug aller Kommunen ist wünschenswert, aber voraussetzungsvoll. Einerseits besteht die Gefahr, dass (gerade kleinere) Kommunen aufgrund fehlender Daten und fehlendem Wissen zu Bedarfen und Potenzialen von einem kooperativen Prozess überfordert wären und somit Bedarfe im Sinne einer Angebotsplanung einfordern. Andererseits könnte ein kooperativer regionaler Prozess einen Ansatz bieten, sich integriert und strategisch mit der kommunalen und regionalen Flächenentwicklung zu befassen. Es wurde ein kooperativer Verteilprozess unter Vorgabe von klaren Leitplanken durch das Land empfohlen. Dabei sollen nicht Zahlen, sondern Parameter vorgegeben werden.

Erforderlich ist eine **Unterstützung der regionalen Ebene durch die Länder** zur Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten **sowie der kommunalen Ebene durch die Regionen und/oder Länder**. Das betrifft die Bereitstellung von Daten (zu Potenzialen und Bedarfen), konkreten Instrumenten zur Umsetzung des Flächensparziels auf der kommunalen Ebene, z. B. durch die Förderung von Flächenmanager*innen auf regionaler und kommunaler Ebene, sowie nicht zuletzt politische Rückendeckung hinsichtlich des Flächensparziels.

Neben einem Monitoring des Flächenverbrauchs auf Landesebene ist auch ein Controlling der Zieleinhaltung erforderlich. Zu beachten ist, dass es zu Zielabweichungsverfahren aufgrund angenommener kommunaler Bedarfe kommen kann, welche eine Zielerreichung gefährden können.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Für die Flächenländer (ohne Saarland) wird ein Regionenmodell vorgeschlagen, da hier die Regionen die spezifischen Bedarfe und Befindlichkeiten der Kommunen aufnehmen, einen regionalen Aushandlungsprozess steuern sowie Vorbehalte gegenüber einer Kontingentierung auf kommunaler Ebene aufgreifen können. Den Regionen sollten von den Ländern (oder dem Bund) Vorgaben für die Verteilung der Kontingente auf die kommunale Ebene gemacht werden. So sollte die Verteilung sich strikt an raumordnerischen Leitbildern orientieren, auf Basis einer (landesweit) einheitlichen Methodik erfolgen und im Rahmen eines kooperativen Prozesses unter Einbezug der Kommunen mit klaren Leitplanken durch das Land erfolgen, der eine integrierte und strategische Befassung mit der kommunalen und regionalen Flächenentwicklung ermöglicht.

- Für das Saarland, in dem der Landesentwicklungsplan die Voraussetzungen eines Regionalplans erfüllt, wird ein Bund-Länder-Modell vorgeschlagen, für das im Übrigen die Aussagen zum Regionenmodell gelten. Hierfür muss ein Ziel der Raumordnung entsprechend konkret sein und müssen kommunale Interessen verschärft berücksichtigt werden. Für die Stadtstaaten sind Sondermodelle erforderlich, in denen die Verteilung auf Ebene der Flächennutzungsplanung erfolgt, wofür hinreichend konkrete Aussagen erforderlich sind.
- Die konkrete Ausgestaltung, Organisation und Aufteilung der Kontingente ist den Ländern überlassen.

3.7 Institutionelle Strukturen zwischen Bund und Ländern

Zusammenfassung

In Bezug auf die Ausgestaltung eines Bund-Länder-Prozesses der Kontingentierung wird zunächst eine ressortübergreifende Synthese der bestehenden oder sich eventuell verstärkenden Zielkonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen (Wohnungsbau, Klimaanpassung, Mobilität, Erneuerbare Energien, Freiflächenschutz, landwirtschaftliche Produktion) auf Bundesebene für erforderlich gehalten. Ergänzend zur gesetzlichen Verankerung eines Flächensparziels auf Bundesebene sollten in einer Bund-Länder-Vereinbarung ressortübergreifend abgestimmte Vorgehensweisen festgelegt werden, die neben einer Festlegung von Kontingentierungsmengen Regelungen zur Bewältigung von Zielkonflikten und Flächennutzungskonkurrenzen beinhalten. Regelungsinhalte könnten Vereinbarungen z. B. zur Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme entlang von städtebauliche Mindestdichten, der klimawandelangepasste Wohnungsneubau oder die sozial gerechte Lösung der Wohnungsfrage als ein Treiber der Flächenneuinanspruchnahme sein.

Die rechtliche Verankerung eines Flächensparziels auf Bundesebene und anschließende Umsetzung durch die Landes- (und Regional-)planung zeichnen einen rechtlich machbaren Weg für eine Kontingentierung vor. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Umsetzung inkl. der Verteilung von Kontingenten zwischen Bund und Ländern eines Aushandlungsprozesses bedarf. In diesem Kontext sind Aspekte in Bezug auf Verfahrensweisen, Verhandlungsgegenstände und zu beteiligende Strukturen z. B. der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu klären.

Die Teilnehmenden der Workshops empfehlen dringend, der Verständigung zwischen Bund und Ländern zunächst eine ressortübergreifende Synthese auf Bundesebene vorzuschalten. Hierbei sollten auch Konflikte mit Zielen in anderen Politikbereichen (z. B. Wohnungsbau, Erzeugung Erneuerbarer Energien, landwirtschaftliche Produktion, Freiflächenschutz/Biodiversität) und daraus resultierende Flächenkonkurrenzen behandelt werden.

In die nachfolgender Abstimmung zwischen Bund und Ländern sollten die ressortübergreifend abgestimmten Vorgehensweisen integriert werden. Zudem sollte sie konkrete Leitplanken zur Realisierung des Flächensparens vorgeben, z. B. die Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme entlang von städtebaulichen Mindestdichten oder den Umgang mit Wohnungsneubau im Kontext der Klimaanpassung sowie konkrete Vorgehensweisen der sozial gerechten Bodenordnung sein. Diese Herausforderung lastet bislang auf den Schultern der Kommunen. Es stelle sich die Frage, wie dieses Thema auf Ebene des Bundes implementiert werden könnte.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Bund und Länder sollten ein Setting für den Prozess der Aufteilung von Kontingenten zwischen Bund und Ländern vereinbaren.

- Im Rahmen dieses Prozesses sollten Bund und Länder klären, inwieweit für eine Kontingentierung auch flankierende Regelungen und Maßnahmen getroffen werden sollten. Diese Klärung sollte u. a. auf Bundesebene auf einer ressortübergreifenden Analyse von Zielkonflikten und daraus resultierenden Flächennutzungskonkurrenzen fußen. Betrachtet werden sollten die Politikbereiche Wohnungsbau, Erzeugung Erneuerbarer Energien, landwirtschaftliche Produktion, Freiflächenschutz/Biodiversität und Mobilität. Insbesondere im Kontext der Flächenbedarfe für den Wohnungsbau sollten auch die sozialen Aspekte einer Baulandverknappung berücksichtigt werden. Im Zusammenhang damit sollten Bund und Länder klären, inwieweit die vom Thema betroffenen Ministerkonferenzen in den Prozess einbezogen werden können. Es sollte geprüft werden, welche (Konflikt-)Themen bzw. Regelungstatbestände sich aus einer umfassenden Betrachtung der Ansprüche an das knappe Gut Fläche ableiten lassen, die ggf. in eine Bund-Länder-Vereinbarung münden sollten.

3.8 Planungspraxis

Zusammenfassung

Eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme bedeutet, in allen Planungsverfahren drei zusätzliche Schritte zu integrieren: Eine Prüfung, ob und in welchem Umfang eine Planung kontingentpflichtig ist, eine Prüfung, ob genug Kontingente vorhanden sind und eine Meldung, wenn die Kontingente durch einen Planungsbeschluss in Anspruch genommen werden. Dies erfordert in den unterschiedlichen Planungsverfahren der kommunalen Bauleitplanung sowie der Planfeststellung und Fachgenehmigungen eine Festlegung, zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens diese drei Zusatzschritte erfolgen sollen.

Für den Fall, dass eine andere Gebietskörperschaft die Kontingente bereitstellt als die, die das Baurecht schafft (z. B. indem sie den Bebauungsplan beschließt), wäre eine Übernahmeerklärung denkbar. Zudem sind Regelungen für privilegierte Vorhaben nach § 34 zu entwickeln.

Eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme setzt voraus, dass für alle Planungsverfahren, durch die neue Baurechte geschaffen werden können, unabhängig davon wer die baurechtschaffende Ebene bzw. Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Gemeinden) ist, jeweils folgende **Prüf- bzw. Meldeschritte** zu durchlaufen sind:

- Prüfung, ob und in welchem Umfang die betreffende Planung 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.

Der größte Anpassungsbedarf besteht vermutlich bei der Meldung der beschlossenen Bebauungspläne und Satzungen gegenüber einer landesspezifisch zu bestimmenden Kontingentbehörde. In einigen Ländern besteht keine Meldepflicht mehr für beschlossene Bebauungspläne und Satzungen. Teilweise wurde diese erst vor etwa 10 Jahren abgeschafft (Bayern). Zum Vollzug der Kontingentpflicht wäre sie de facto aber wieder einzuführen.

Nach Ansicht der Teilnehmenden in den Workshops sollte eine (zumindest überschlägige) Ermittlung der Kontingentpflicht sowie ein Abprüfen des Vorhandenseins ausreichender Kontingenten im B-Plan-Verfahren möglichst früh, nach Möglichkeit schon weit vor der Entwurfsphase durch die Kommunen oder die von ihnen beauftragten Büros, erfolgen. Die einfache Prüfung

ausreichender noch unverbrauchter Kontingente stellt entsprechende Anforderungen an das Monitoring (Abschnitt 3.9). Die frühzeitige Beteiligung bzw. die landesplanerische Stellungnahme wäre ein guter Zeitpunkt für die (ggf. vorläufigen) Festlegung der Zertifikate. Eine Mitteilungspflicht seitens der Kommunen über beschlossene Bebauungspläne und Satzungen erscheint sinnvoll – auch, damit die Gemeinden genauere Kenntnisse über die noch verfügbaren Kontingente haben. Wichtig seien zudem freiwillige Verfahren, mit denen sich Gemeinden frühzeitig gegenseitig über ihre zertifikatspflichtigen Vorhaben informieren.

Weiterhin wurde in der Diskussion deutlich, dass eine Kontingentierung auch in der vorbereitenden Bauleitplanung (Aufstellung von Flächennutzungsplänen) konzeptionell berücksichtigt werden muss. Flächennutzungspläne, die Flächenausweisungen vorsehen, die sehr deutlich über das Kontingentvolumen hinausgehen, wären dann ggf. nicht genehmigungsfähig. Es könne auch der FNP die Basis der Kontingentprüfung sein, zudem bestehe auf dieser Ebenen in NRW bereits ein Siedlungsflächenmonitoring. Demgegenüber wird eingewandt, dass in der Flächennutzungsplanung zwar eine Gesamtberechnung erfolge, in der Planungsrealität (B-Pläne) jedoch Abweichungen vom FNP eintreten. Zudem gibt es keine Pflicht zur Aufstellung von FNP. Entsprechend kommt dem FNP in einigen Regionen und Ländern eine geringere Rolle zu als in NRW. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Gemeinden – aus guten Gründen – häufig mehr Flächen im Flächennutzungsplan ausweisen als sie auch nach eigener Bedarfsabschätzung benötigen. Damit wollen sie u. a. Abhängigkeiten von Grundstückseigentümer*innen und den Unwägbarkeiten von Planungsverfahren verringern. Gleichwohl hätte die Berücksichtigung von Kontingenten bereits im FNP oder sogar den noch davor erfolgenden „freiwilligen“ strategischen Planungen der Kommunen den Vorteil, dass das Schutzgut „Boden“ deutlich aufgewertet wird, weil ihm nun eine quantitative Messgröße zugeordnet werden kann.

Eine Baurechtschaffung und Bereitstellung der Kontingente können ggf. durch unterschiedliche Gebietskörperschaften erfolgen, z. B. wenn eine Gemeinde einen Bebauungsplan für eine Landes- oder Bundeseinrichtung oder ein interkommunales Gewerbegebiet beschließt. Für solche Planungsverfahren wird der Vorschlag in die Diskussion eingebracht, dass die Kontingent-gebende Gebietskörperschaft eine **Erklärung zur Übernahme der Kontingente** unterzeichnet, die mit den Planunterlagen an die Kontingentbehörde geht. Dieser Vorschlag einer einfach gehaltenen „Kontingent-Übernahmeerklärung“ wird von den Workshop-Teilenehmenden als praktikabel eingeschätzt. Bei Vorhaben, bei denen die Übernahme an andere Stelle grundsätzlich geregelt ist – z. B. bei den vorstehenden PV-Anlagen, sofern diese grundsätzlich vom Bund oder den Ländern getragen werden – kann auf eine Übernahmeerklärung verzichtet werden.

Eine Besonderheit stellen die **privilegierten Vorhaben nach § 35 BauGB** dar. Da diese nicht durch die kommunale Bauleitplanung beeinflussbar sind, sollten die Gemeinden hierfür auch nicht die Kontingente bereitstellen müssen. Somit sind zwei Optionen denkbar:

- Privilegierte Vorhaben nach § 35 unterliegen der Kontingentpflicht. Für jedes Vorhaben wird bei der Genehmigung der Kontingentbedarf ermittelt und einer höheren Ebene (z. B. dem Land) angelastet.
- Privilegierte Vorhaben nach § 35 unterliegen nicht der Kontingentpflicht. Da sie aber oft Neuinanspruchnahmen beinhalten, wird das bundesweite Gesamtkontingent vor der Verteilung auf die Länder und den Bund pauschal um ein erwartetes § 35-Volumen reduziert.

In den Workshops wurde die Option eines pauschalen Vorweg-Abzugs aus dem zu verteilenden Gesamtkontingent begrüßt. Der Aufwand der Ermittlung und Verbuchung jedes § 35-Einzelvor-

habens durch die Genehmigungsbehörden steht in keiner guten Relation zum Umfang der Neuinanspruchnahme durch § 35-Vorhaben. Zugleich wird bestätigt, dass darauf zu achten ist, dass es über diese Pauschalierung nicht zu einer zusätzlichen Aufwertung des § 35 BauGB kommt.

Weiterhin bestand in der Diskussion ein breiter Konsens darüber, dass die **Kontingente für Vorhaben der Freiflächen-PV** aus einem nicht-kommunalen Topf (Bund, Land oder Region) und nicht durch die Einzelgemeinde bereitgestellt werden müssen. Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinde den PV-Bebauungsplan beschließt. Im Umkehrschluss wird mehrfach formuliert, dass sich fast alle Kommunen gegen PV-Flächen entscheiden würden, wenn PV-Flächen in Zukunft aus kommunalen Kontingenten zu stemmen sind.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Neue Baurechte für eine zusätzliche Flächenneuinanspruchnahme können über die folgenden Planungsverfahren geschaffen werden:
  - Kommunale Bauleitplanung
    - Bebauungsplan nach § 8 BauGB
    - Vorhaben- und Erschließungsplanung nach § 12 BauGB
    - Vereinfachte Bebauungspläne nach §13 BauGB (inkl. § 13a und § 13b BauGB)
    - Satzungen nach § 34 und § 35 BauGB
  - Privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB
  - Vorhaben mit eigenen Planungsverfahren, insbesondere
    - Planfeststellungen
    - Fachgenehmigungen

  Für jedes dieser Verfahren 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 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

  Grundsätzlich erscheint eine Integration der drei genannten Prüf- und Meldeschritte möglich.

  Der zweite und dritte Prüf- bzw. Meldeschritt benötigt eine standardisierte Kommunikation mit einer mit der Verwaltung der Kontingente im jeweiligen Land beauftragten Behörde („Kontingentbehörde“). Konzeptionelle Überlegungen zu deren Monitoring sowie der Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften und dieser Kontingentbehörde finden sich im nachfolgenden Abschnitt 3.9.

Die im dritten Schritt genannte Meldung über die rechtsverbindliche Baurechtsschaffung zur Erfassung der damit „verbrauchten“ Kontingente kommt einer (Wieder-)Einführung einer Meldepflicht für rechtskräftig gewordene Bebauungspläne und Satzungen gleich.

- Für Planungsverfahren, bei denen eine andere Gebietskörperschaft die Kontingente bereitstellt als diejenige, die das neue Baurecht schafft, sollte eine standardisierte Kontingent-Übernahmeerklärung definiert werden, die von der Kontingent gebenden Gebietskörperschaft unterzeichnet und der Baurecht schaffenden Gebietskörperschaft mit den Planunterlagen bei der Kontingentbehörde vorgelegt wird.
- Da die Kommunen privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB nicht über ihre Bauleitplanung steuern können, sollten sie hierfür auch nicht die Kontingente bereitstellen müssen. Eine Erfassung der Einzelvorhaben und Kontingentierung zulasten einer höheren Ebene (Region, Land und Bund) erscheint unverhältnismäßig aufwändig. Stattdessen wird vorgeschlagen, dass erwartete § 35-Neuinanspruchvolumen vorab pauschal von der Gesamtmenge der bundesweit ausgegebenen Kontingentmenge abzuziehen. Das reale Volumen könnte in regelmäßigen Abständen durch Gutachten abgeschätzt und mit dem Pauschalansatz verglichen werden. Eine Reduzierung könnte bei Bedarf über eine Neudefinition der Privilegierungstatbestände des § 35 BauGB erfolgen.

3.9 Monitoring

Zusammenfassung

Ein Monitoring-/Datenbanksystem auf allen Planungsebenen ist wesentliche Voraussetzung, um eine Flächenkontingentierung wirksam umzusetzen. Damit verbunden ist die Frage nach der Entwicklung von Genehmigungs- und Prüfprozessen, die möglichst in bestehende Verfahren zu integrieren sind. Hierzu existieren in ausgewählten Ländern bereits gute Vorlagen, die auf andere Länder übertagbar und damit bundesweit nutzbar wären.

Verbunden mit der Einführung einer Flächenkontingentierung ist die Etablierung eines Monitorings der Flächenkontingente für kommunale und überörtliche Planungen, um die verbindlichen Vorgaben zielgenau ansteuern zu können. Für kommunale Planungen bedeutet das eine Vorabprüfung vorhandener Kontingente bei einer zentralen Kontingentstelle auf Ebene der Landes- oder Regionalplanung. Bei verfügbaren Kontingenten würde der Planungsprozess weiter vorangetrieben und nach Abschluss des Verfahrens mit einer Anzeigenpflicht der Kommune bei der Kontingentstelle enden. Diese Information würde im Sinne einer Meldekaskade nach oben weitergereicht, wobei hier keine Einzelfallmeldung vorgenommen werden soll, sondern ein Gesamtüberblick in festgelegten Berichtszeiträumen erfolgt. Ähnlich müssten auch die weiteren Planungsträger (Bund, Länder) bei ihren Vorhaben vorgehen.

Auf den Workshops wurden festgestellt, dass **eine „Kontingentbehörde“ auf Ebene der Landesplanung** eingerichtet werden sollte. Ein bundesweites Monitoring muss nicht zwingend in einem einheitlichen System erfolgen, wohl aber nach einheitlichen Kriterien. Die bestehenden Ländersysteme sollten diesbezüglich geprüft werden, um den Umsetzungsaufwand zu reduzieren. So besteht in Rheinland-Pfalz mit dem Raum+Monitor ein landesweites Monitoringsystem, das in Kombination mit den existierenden Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung (Zielfunktion) flächendeckend angewendet wird. Indem die Landesplanung durch Stellungnahmen zu B-Plänen frühzeitig beteiligt wird, ermöglicht das System ein landesweit gutes Monitoring zur Nutzung von Flächenpotenzialen bzw. zum Bedarf der Kommunen. Es setzt die Disziplin

zur Pflege/Aktualisierung vonseiten der Kommunen voraus. Gleichwohl liefert es eine gute Blaupause für ein einzuführendes Monitoringsystem im Rahmen einer Kontingentierung. Auch aus NRW wird bestätigt, dass das Monitoring der Kontingentierung weitgehend innerhalb des bestehenden Monitorings zur Siedlungsflächenentwicklung erfolgen könnte. Weiterhin könnten mit dem bestehenden System der Ökokonten (Ausgleichsflächen) eingeübte Verfahren und Prozesse mit Blick auf das Monitoring von Flächenkontingenten genutzt werden. Grundsätzlich sollten so weit wie möglich bestehende Strukturen und Abstimmungs-/Genehmigungsprozesse genutzt werden.

Mit Blick auf valide Daten im Rahmen des Monitorings stellt sich die Frage nach dem **Umgang mit rechtskräftigen, aber nicht realisierten B-Plänen**. Eine Möglichkeit bestünde in einer Pflicht zur Aufhebung des B-Plans, wie sie z. T. bereits umgesetzt ist, sowie in der Möglichkeit eines Flächentauschs (Rücknahme B-Plan zugunsten Neudarstellung einer Baufläche im FNP). Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel haben die beteiligten Kommunen zwei Drittel ihrer Planungen zurückgenommen, da der Bedarf deutlich höher angenommen wurde als er in der Realität ist. Zu beachten ist dabei, dass die Vielfalt an Bedarfen wächst und langfristig kaum zu prognostizieren ist.

Eine auf Landes- oder Regionalebene eingerichtete **„Koordinierungsstelle“** könnte die regionale flexible Verteilung von Kontingenten (bspw. bei Nicht-Inanspruchnahme von Kontingenten oder besonderen kommunalen Bedarfen über das zugeteilte Kontingent hinaus in Anlehnung an Zielabweichungsverfahren in der Raumordnung) koordinieren. Die Ansiedlung einer solchen Stelle könnte auf höherer Ebene als der Aufteilungsebene (Bezirksregierung/Regierungspräsidium) erfolgen. Zugleich erscheint es wichtig, dass sie die in den Gemeinden vorhandenen/beanspruchten Kontingente für Wohnen und Gewerbe überblickt und außerdem weiß, welche Flächen für Freiflächen-PV in Anspruch genommen werden/wurden. Die Verortung, Rolle und Aufgabe dieser Stelle sollte sich an dem gewählten Verteilungsmodell (und weiteren operativen Festlegungen) orientieren und wäre daher landesspezifisch auszugestalten. Die Aufgaben der Koordinierungsstelle sollten nicht nur das Monitoring, sondern auch ein Controlling umfassen und daher in beide Richtungen kommunizieren (über- und untergeordnete Planungsebenen). Wichtig ist, dabei die Planungshoheit der Kommunen zu beachten. In Mittelhessen nimmt diese Funktion ein Ausschuss der Regionalversammlung wahr.

Eine **öffentliche einsehbare Datenbank**, aus der erkennbar wird, wie viele Kontingente eine Gemeinde hat, welche davon bereits genutzt wurden, welche bereits für laufende B-Plan-Verfahren reserviert sind, welche Reservierungen ggf. wieder storniert wurden (weil das B-Plan-Verfahren eingestellt wurde) und wie viele Kontingente somit noch zur Verfügung stehen, wird einerseits im Sinne der Transparenz befürwortet. Andererseits wird eine solche Datenbank aber auch kritisch gesehen, da hier auch Private Einblick in sensible Daten erhalten könnten.

Insgesamt zeigt die Diskussion, dass auch die Ausgestaltung des Monitorings Teil der länderspezifischen Ausfüllung sein sollte. Hierfür gilt es vonseiten des Bundes Mindestanforderungen und Berichtspflichten zu definieren.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Es bestehen bspw. in Rheinland-Pfalz und Mittelhessen Datenbanksysteme bzw. eingeübte Prüfprozesse für die Nutzung von Flächenkontingenten, die bundesweit übertragbar wären. Weitere Länder haben Monitoringsysteme bzw. ein Berichtswesen zur Siedlungsflächenentwicklung aufgebaut, bspw. NRW (Siedlungsflächenmonitoring). Diese Systeme und Verfahren sollten mit Blick auf die Nutzung für eine Flächenkontingentierung intensiv geprüft werden.

- Herausgearbeitet werden solle ein „Standard-System“ (einfach, einheitliche Erfassung von Flächennutzungsänderungen etc.), das länderspezifisch weiter ausgestaltet werden kann. Geprüft werden sollte dabei ebenfalls, wie das System der Ökokonten für die Flächenkontingentierung genutzt werden könnte, um den technischen und administrativen Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

3.10 Ausdifferenzierung des Regionenmodells: Regionalplanerische Steuerung

Zusammenfassung

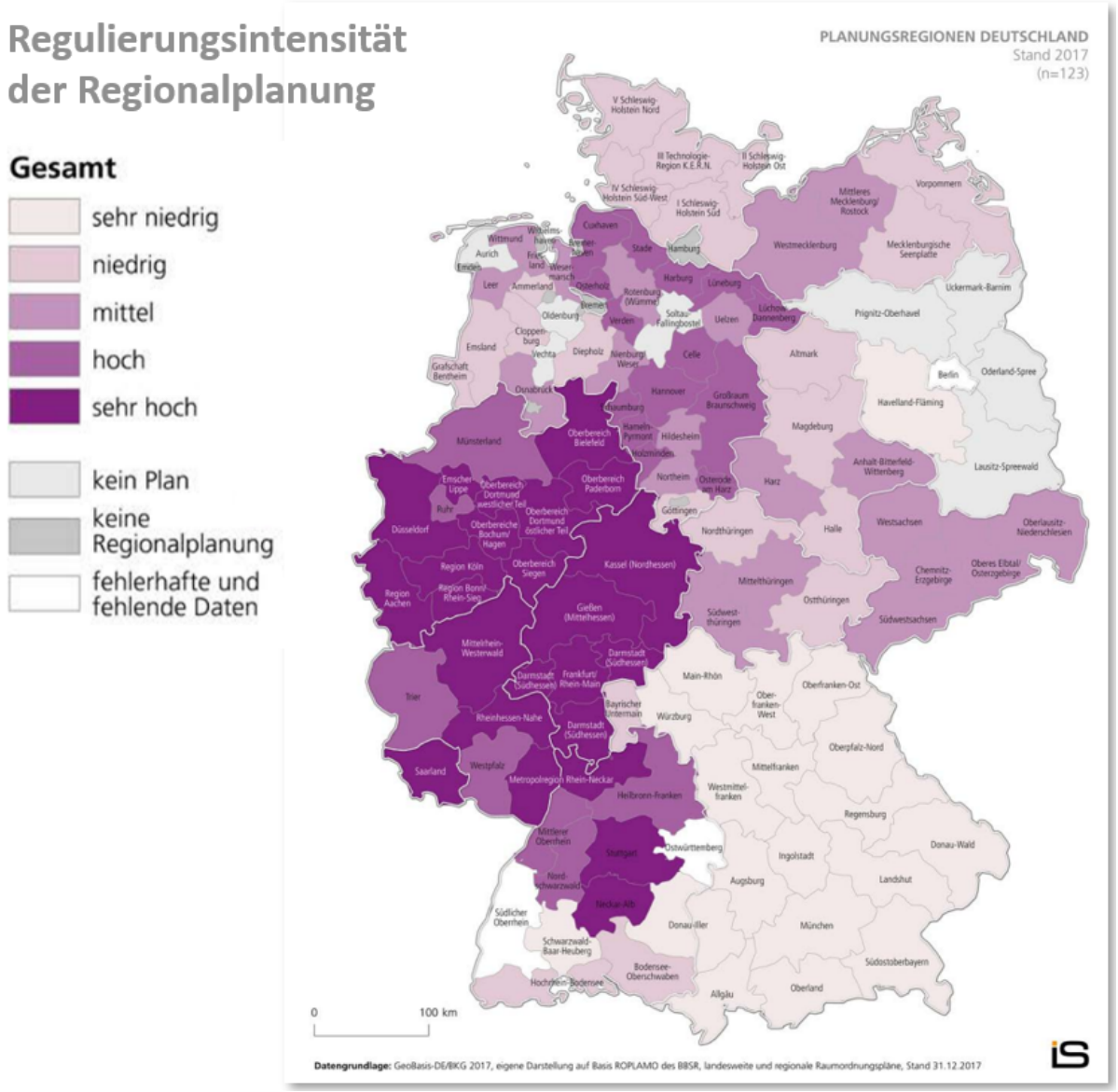
In Regionen mit einem höheren Regulierungsgrad der Regionalplanung (Abbildung 2) existiert bereits ein Instrumentenmix zur Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung, der sich gut in eine regionalplanerische Aufteilung von Kontingenten überführen lässt. Ob dies auch für die Steuerung der gewerblichen Flächenentwicklung gilt, ist noch zu prüfen. Im Falle einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme in Form eines Regionenmodells werden Regionen mit einer bereits heute regelungsintensiven Regionalplanung die Kontingentierung vermutlich entsprechend integrieren. Regionen mit einer eher schwachen regionalplanerischen Steuerung (helle Einfärbung in Abbildung 2) werden – so die Vermutung in der Diskussion – eher regionale Aushandlungsprozesse initiieren. Unabhängig vom Grad der Steuerung und Verfasstheit der Regionalplanung bedarf es von oben vorgegebener Flächensparziele, um politische Rückendeckung für die Umsetzung vor Ort bzw. in der Region zu erhalten.

Das Regionenmodell sieht die Verteilung von Flächenkontingenten durch die Ebene der Regionalplanung vor. Ausnahmen wären die Stadtstaaten und das Saarland. In einer Reihe von Regionalplänen finden sich bereits heute quantitative Festlegung zur wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung in den einzelnen Gemeinden. Die Instrumente werden dabei unterschiedlich intensiv genutzt bzw. nach Vorgaben der Landesplanung unterschiedlich ausgelegt. So wird z. B. das Instrument der Eigenentwicklung mit Blick auf den Umfang des Zuwachses unterschiedlich ausgestaltet und führt damit je nach Land bzw. Region zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die mengenmäßige Inanspruchnahme neuer Flächen für bauliche Zwecke. Deutliche Unterschiede bestehen auch bei der Bedarfsermittlung im Kontext des Wohnens.

Auf Grundlage der regionalplanerischen Vorgaben ergeben sich kommunal unterschiedliche Entwicklungsperspektiven, die zum Teil in Bedarfszuweisungen für neue Wohneinheiten resultieren. Aufbauend auf Landesvorgaben oder eigenen Festsetzungen zu baulichen Mindestdichten rechnen einige Regionen diese Bedarfszuweisung in einzelgemeindliche „maximal in Anspruch zu nehmende zusätzlich Wohnsiedlungsflächen“ um. Im Regionalplanentwurf 2022 des Landkreises Lüneburg (Niedersachsen) werden diese sogar bereits als „Kontingent“ bezeichnet. In einer Reihe von Regionalplänen finden sich somit schon Regelungen im wohnbaulichen Bereich, die einer regionalplanerischen Aufteilung von Kontingenten im Rahmen eines Regionenmodells bereits sehr nahekommen.

Allerdings ist die Regulierungsintensität der Regionalplanung in Deutschland sehr unterschiedlich. So stammen die Regionalpläne, die der vorstehenden Instrumentenbeschreibung entsprechen vorwiegend aus den in Abbildung 2 dunkler dargestellten Regionen. In den heller dargestellten Regionen sind solche „Vorstufen einer regionalplanerischen Aufteilung von Kontingenten“ kaum zu finden.

Abbildung 2: Unterschiedliche Regulierungsintensität der Regionalplanung in Deutschland



Quelle: Siedentop und Pehlke 2021

Die Vertreter*innen aus Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen als Beispiele für Länder mit relativ starker regionalplanerischer Steuerung der Siedlungsentwicklung hielten in den Workshops eine **regionalplanerische Umsetzung einer Kontingentierung mit dem bestehenden regionalplanerischen Instrumentarium** in ihren Ländern (bzgl. der wohnbaulichen Entwicklung) für möglich. Sie weisen darauf hin, dass wachsende und schrumpfende Regionen bzw. regionale Teilräume unterschiedliche Entwicklungspotenziale aufweisen, die bei der Aufteilung der Kontingente zu berücksichtigen sind.

Für Bayern als Beispiel für ein Bundesland mit schwacher regionalplanerischer Steuerung der Siedlungsentwicklung wird angemerkt, dass zwar eine stärkere Rolle der Regionalplanung wünschenswert ist, ein Regionenmodell aber auch im bestehenden Rahmen möglich sei. Anstelle eines top-down-Ansatzes würden in Regionen mit eher geringer Regulierungsintensität der Regio-

nalplanung (Abbildung 2) voraussichtlich eher **regionale Aushandlungsprozesse** zur Verteilung der regionalen Kontingente initiiert werden. Für eine solche Vorgehensweise sei aber die politische Rückendeckung im Sinne eines verbindlich verankerten Flächensparziels erforderlich.

Teilnehmende der Workshops wiesen darauf hin, dass in den Überlegungen zur Ausgestaltung einer Kontingentierung neben dem Thema „Wohnen" unbedingt auch die Gewerbeflächen berücksichtigt werden müssten. Zu prüfen wäre, ob auch die vorliegenden regionalplanerischen Instrumente zur Bedarfsermittlung und **Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung** gut auf die Kontingentierung übertragbar sind. So findet bspw. in NRW nach dem LEP eine Bedarfsermittlung von Gewerbeflächen auf Basis des Siedlungsflächenmonitorings statt. Als Beispiele für die Anwendung werden der Regionalplan Düsseldorf sowie die aktuelle Neuaufstellung des Regionalplans Köln benannt.

Kontrovers wurde diskutiert, ob eine Kontingentierung in Regionen mit kommunal verfasster Regionalplanung schwieriger umzusetzen sei, als bei einer staatlich organisierten Regionalplanung. Auch das Instrument der „Eigenentwicklung" wurde vor dem Hintergrund der **Verfasstheit der Regionalplanung** diskutiert. Angenommen wurde eine bessere Durchsetzungskraft des Instrumentes bei staatlich verfasster Regionalplanung (Schleswig-Holstein) gegenüber einer kommunal verfassten Regionalplanung. Es wurde jedoch darauf verwiesen, dass Kommunalvertreter*innen in der Regionalversammlung durchaus in der Lage seien, eine regionale Sichtweise einzunehmen und einzelgemeindliche Interessen zurückzustellen. Das ermögliche eine Verteilung von Kontingenten in einem konsensualen Prozess. Aus Mittelhessen und der Westpfalz wurde diesbezüglich von positiven Erfahrungen berichtet. Darüber hinaus bestehen auch zwischen kommunal verfassten Regionalplanungen deutliche Unterschiede, sodass eher die politische Rückendeckung für die Umsetzung wesentlich ist.

Unabhängig von der Verfasstheit der Regionalplanung ist die **top-down Vorgabe von regionalen Flächenkontingenten** erforderlich, um politische Rückendeckung zur Umsetzung restriktiver Flächensparziele auf regionaler Ebene zu erzielen. Vorgeschlagen wird das Prinzip „Kontingente brauchen Instrumente": Ein vorgegebener Aufteilungsschlüssel wird nicht unbedingt als gerecht empfunden. Daher sollten die vorgegebenen regionalen Gesamtkontingente eher in einem daran anknüpfenden kooperativen Prozess regional verteilt werden. Unter anderem können Ausgleichsmodelle sinnvoll sein, die eine Übertragung von Kontingenten zwischen Kommunen ermöglichen. Als Beispiel werden die kommunalen Aushandlungsprozesse zu den Vorgaben von Ausbauzielen für Erneuerbare Energie in Rheinland-Pfalz genannt. Zu prüfen wäre, inwiefern die dort angewendeten und erprobten Prozesse, Verfahren und Erfahrungen für die Verteilung von Flächenkontingenten genutzt werden können (vgl. hierzu auch die Diskussion unter dem Stichwort „Interessensausgleich" im Abschnitt 3.12).

Bestehende Instrumente und Modelle für **interkommunale Kooperationen** sollten mit Blick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung genutzt werden. Im Gegensatz zu den Ausgleichsmöglichkeiten bei interkommunalen Gewerbegebieten ist die Umsetzung in Form interkommunaler Wohnbaugebiete deutlich schwieriger (Bewertung und Ausgleich von Lasten und Nutzen). Zur Realisierung könnte das bestehende Instrument des raumordnerischen Vertrags aufgewertet und genutzt werden.

Das planerische Instrument der **Eigenentwicklung** wird als zentrales Instrument angesehen, das aber restriktiv in kommunal verfassten Regionen politisch schwer umsetzbar ist. Eine Kontingentierung könnte hier für die notwendige politische Rückendeckung übergeordneter Ebenen sorgen.

Eine Bedarfsberechnung für Kommunen ist nicht mit einer Kontingentierung gleichzusetzen, da bei letzterer das zugrundeliegende Flächensparziel von Bedeutung ist, nicht der errechnete Bedarf. Gleichwohl kann eine **Bedarfsberechnung** auf regionaler Ebene die Verteilung des zur Verfügung stehenden Kontingents unterstützen. Dabei sind klare methodische Vorgaben erforderlich. Beispielsweise werden bisher, je nach Methodik der Bedarfsberechnung, Kommunen für ein auf großzügiger Flächenausweisung in der Vergangenheit basierendes Bevölkerungswachstum „belohnt". Hintergrund ist eine auf linearer Fortschreibung der Bevölkerungsentwicklung basierende Berechnung der Bedarfe, ohne weitere Aspekte der zukünftigen demografischen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Methode zur Bedarfsermittlung muss daher transparent und auch außerhalb von Fachkreisen nachvollziehbar sein. Die bisherige Bedarfsberechnungspraxis ist in eine Kontingentierungspraxis zu überführen. Unter diesen Voraussetzungen kann eine Kontingentierung auch in Regionen/Ländern mit einer geringen regionalplanerischen Regulierungsintensität der Siedlungsentwicklung umgesetzt werden.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Wesentlicher Bestandteil des Regionenmodells (Abbildung 1) ist eine zweistufige Aufteilung der Kontingente innerhalb der Länder (siehe Abschnitt 3.6). Die Ausgestaltung dieser beiden Stufen liegt in der Hoheit der Länder und muss daher nicht bundeseinheitlich geregelt werden. Gleichwohl erscheint es sinnvoll vorab zu prüfen, welche Optionen der Ausgestaltung für die Länder bestehen und wie erfolgversprechend diese im Sinne einer effizienten und politisch weitgehend akzeptierten Umsetzung sind.

- In Regionen mit einem höheren Regulierungsgrad der Regionalplanung (Abbildung 2) existiert bereits ein Instrumentenmix zur Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung, der sich gut in eine regionalplanerische Aufteilung von Kontingenten überführen lässt. Ob dies auch für die Steuerung der gewerblichen Flächenentwicklung gilt, ist zu prüfen. Grundsätzlich ist in den Ländern mit einer höheren Regulierungsgrad der Regionalplanung zu erwarten, dass diese ihre bestehenden Instrumente in Richtung einer Kontingentierung weiterentwickeln werden. Eine Teilaufgabe wird dabei sein zu bestimmen, welche Instrumente eher der Aufteilung zwischen dem Land und den einzelnen Regionen (Aufteilung Nr. 2 in Abbildung 2) und welche der Aufteilung zwischen der Region und den einzelnen Städten und Gemeinden (Aufteilung Nr. 3 in Abbildung 2) zugeordnet werden. Wie bereits in Abschnitt 3.3 ausgeführt könnten z. B. die Bedarfsschätzungen der Aufteilung zwischen dem Land und den einzelnen Regionen, und Aspekte wie Zentrale-Orte-Einstufung, Definition des „Eigenbedarfs", Lagegunst, Infrastrukturausstattung und Flächenverfügbarkeit der Aufteilung zwischen der Region und den einzelnen Städten und Gemeinden dienen.

- Regionen mit einer bisher eher schwachen regionalplanerischen Steuerung (helle Einfärbung in Abbildung 2) stehen zwei Wege offen: Sie können Regelungen aus den steuerungsintensiveren Regionalplanungen übernehmen oder eher auf regionale Aushandlungsprozesse setzen. Mit der Initiierung und Durchführung regionaler Aushandlungsprozesse haben die Träger der Regionalplanung Erfahrung. Gleichwohl gibt es auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Regionen. Neben der Intensität der Regulierung (und damit auszuhandelnde Themen) spielt dabei auch die Verfasstheit (eher kommunal oder eher staatlich) eine Rolle.

- Unabhängig vom Grad der Steuerung und der Verfasstheit der Regionalplanung bedarf es insbesondere für regionale Aushandlungsprozesse – aber auch für eine restriktive Kontingentierung über den Weg der weiteren Regulierung – klarer, von oben vorgegebener Flä-

chensparziele, um politische Rückendeckung für die Umsetzung vor Ort bzw. in den Regionen zu erhalten. Mit der Einführung einer bundesweiten Kontingentierung wäre dies gegeben.

- Einen interessanten Bedeutungswandel im Zuge der Einführung einer bundesweiten Kontingentierung könnte das regionalplanerische Instrument der Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen erfahren. In den aktuellen Regelungen (der eher stark regulierenden Regionalplanungen) vermindern vorhandene Innenentwicklungspotenziale die Möglichkeiten zur Außenentwicklung. Sei es, weil diese rechnerisch bei der Ermittlung der zulässigen Neuausweisungsflächen abgezogen werden oder weil die Gemeinden im Fall einer Neuausweisung nachweisen müssen, dass sie keine entsprechenden Potenziale im Innenbereich aufweisen. Die Gemeinden haben somit kein großes Eigeninteresse daran, viele Innenentwicklungspotenziale zu finden – sofern sie nicht bereits heute über eine intrinsische Motivation zur Innenentwicklung verfügen. Wird die Außenentwicklung hingegen durch eine Kontingentierung gedeckelt, so braucht es die – oft als sehr lästig empfundene – Nachweispflicht für fehlende Innenentwicklungspotenziale nicht mehr. Im Gegenteil: Das Aufspüren vieler Innenentwicklungspotenziale steht nun im Eigeninteresse der Städte und Gemeinden, denn es ist ihr einziger Hebel zu Erhöhung ihres Entwicklungspotenzials über den gedeckelten Außenbereich hinaus.

3.11 Flankierende Maßnahmen

Zusammenfassung

Die Einführung einer Kontingentierung muss aus Gründen der Akzeptanz und der Effektivität parallel durch eine Reihe von flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Erforderlich sind Förderprogramme zur Bestands- und Innenentwicklung sowie zur Stärkung insbesondere der Flächenmobilisierung im Innenbereich und zum Grunderwerb im Bestand sowie zur quartiersbezogenen Bestandsentwicklung. Daneben ist eine Förderung kleinerer Kommunen im ländlichen Raum notwendig. Das baurechtliche Instrumentarium wird als ausreichend angesehen, vielmehr muss auf „geschmeidigere“ Instrumente durch ökonomische Anreize gesetzt werden. Weiterhin ist eine Unterstützung von Kommunen in Bezug auf planerische/fachliche und kommunikative Maßnahmen erforderlich.

Aus der Baulandumfrage 2020 des BBSR geht hervor, dass bundesweit auf den direkt nutzbaren oder kurzfristig mobilisierbaren Innenentwicklungspotenzialen und Baulandreserven mit gesicherter Erschließung 900.000 bis 2 Mio. Wohnungen, bei dichterer Bebauung bis zu 4 Mio. Wohnungen entstehen könnten. Hinzu kommt ein erhebliches Verdichtungspotenzial in vorhandenen Quartieren (BBSR 2022). Trotz vorhandener Potenziale fehlen den Kommunen aber Handlungsmöglichkeiten zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, zu Bestandsumbau und -modernisierung sowie zur sozialgerechten Wohnraumschaffung. Bei einer Umsetzung einer verbindlichen Kontingentierung werden diese Herausforderungen angesichts geringerer Handlungsmöglichkeiten im Außenbereich steigen und erwartbar zu Veränderungen in den Handlungsmotiven der kommunalen Akteure führen.

Auch daher muss eine Einführung einer Kontingentierung durch eine Reihe von flankierenden Maßnahmen begleitet werden (siehe auch Abschnitt 2.3.3). Dabei werden folgende Aspekte als erforderlich angesehen:

1. Es gilt, Anreize über Förderprogramme zur Innen- und Bestandsentwicklung zu setzen (Förderprogramm „Innen- und Bestandsentwicklung“, z. B. Städtebauliche Fördersäule „Stadtumbau Flächenkreislaufwirtschaft“) und Fehlanreize abzubauen (z. B. Ausrichten der Steuerpolitik an Innenentwicklung und der Realisierung flächensparender Wohnformen sowie Bemessung der Wirtschaftsförderungspolitik daran, inwieweit Projekte einen Beitrag zur Wiedernutzung von Brachflächen leisten), auch da gesetzliche Vorgaben für die Planung umso größere Erfolgschancen haben, wenn die globalsteuernden Instrumente des Steuer- und Förderrechts nicht gegenläufige Signale senden.
2. Es besteht eine Forderung nach einer Schärfung von Instrumenten zur Innen- und Bestandsentwicklung, die aber anschließend auch von Kommunen umgesetzt werden müssten. Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese Umsetzung personell und fachlich möglich ist, inwieweit aber auch in den Kommunen dafür ein politischer Wille vorhanden ist und welche Auswirkungen eine verbindliche Kontingentierung auf die Anwendung und Wirkung vorhandener (und neuer) Instrumente hätte.
3. Zudem erscheinen Kommunen ohne Unterstützung (durch Bund, Land, Region) nicht in der Lage, die Folgen einer Kontingentierung zu gestalten, weswegen juristische Unterstützung hinsichtlich der Durchsetzung schärferer Instrumente zur Entwicklung im Innenbereich und Bestand, fachliche Unterstützung hinsichtlich der planerischen Gestaltung von Innen- und Bestandsentwicklung, aber auch der Außenentwicklung (Dichte etc.) sowie der kommunalen Entwicklung insgesamt (Integrierte Konzepte) sowie informatorische Instrumente (Ermittlung Potenziale, Flächenkataster, qualitative Bedarfe etc.) sowie kommunikative Unterstützung zur Vermittlung „neuer“ städtebaulicher Leitbilder und Ziele gegenüber Einwohner*innen von Kommunen erforderlich sind.

Erforderlich ist es, tradierte Paradigmen der Siedlungsentwicklung kritisch zu hinterfragen und einen grundlegenden Wandel mit tragfähigen Lösungen durch themenintegriertes Handeln einzuleiten.

Die Ergebnisse der Workshops zeigen, dass eine **gleichzeitige Umsetzung einer Flächenkontingentierung und flankierender Maßnahmen** erfolgen sollte, zum einen aus Gründen der Akzeptanz für eine Umsetzung einer Kontingentierung, zum anderen aus Gründen der Effektivität, um eine gemeindliche Entwicklung trotz Kontingentierung zu ermöglichen. Die Abstimmung der flankierenden Maßnahmen sollte in einem politischen Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern (und ggf. Kommunen) erfolgen (siehe auch Abschnitte 2.3 und 3.7).

Viele v. a. kleinere Kommunen versuchen durch Flächenneuausweisungen ihre finanziellen Spielräume auszuweiten bzw. zu erhalten. Daher sind Anreize erforderlich, um Kommunen trotz Kontingentierung Handlungsfähigkeit zu ermöglichen. Diese Gemeinden sollten gezielt durch **Förderprogramme** gestützt werden, etwa in den Bereichen Innen- und Bestandsentwicklung, Infrastruktur und Ausbau des ÖPNV. Ein weiterer finanzieller Bedarf betrifft Gewerbeflächen, die in der Vergangenheit kaum strategisch geplant wurden. Die Neuordnung vieler Bestandsflächen mit großen unter- oder ungenutzten Flächenanteilen (und damit erheblichen Flächenpotenzialen) ist mit erheblichem planerischem und finanziellem Aufwand verbunden. Hinsichtlich Anreizen zur Bestands- und Innenentwicklung wird allerdings die grundsätzliche Frage aufgeworfen, warum Bund und Länder Planungen zu Behebung von Missständen finanzieren sollen, für die viele Kommunen selbst verantwortlich sind (bspw. Fehlentwicklungen in der Vergangenheit und damit verbundene unwirtschaftliche Entwicklungen) bzw. warum sie das Vermeiden von Planungen ausgleichen sollen, die aufgrund langfristig hoher Folgekosten (u. a. für technische und soziale Infrastrukturen) für Kommunen sowieso nicht rentabel wären. Darüber hinaus besteht ein erheblicher finanzieller Bedarf für die Flächenmobilisierung im Innenbereich, wofür

der Grunderwerb im Bestand gefördert werden sollte. Es gilt, vor dem Hintergrund vielfach fehlender Zugriffsmöglichkeiten, den Verhandlungsspielraum der Kommunen gegenüber Eigentümer*innen zu verbessern. Darüber hinaus wurde die Ausweitung der Förderinstrumente auf den Bestand genannt. Nach dem Vorbild von Sanierungsgebieten, sollten Kommunen (Sanierungs-)Gebiete für Innenentwicklungsmaßnahmen ausweisen und dafür entsprechend quartiersbezogen Fördermittel akquirieren können. Bei den zu entwickelnden Förderinstrumenten sollte die Regionalplanung Möglichkeiten zur Mitwirkung erhalten.

Der **baurechtliche Instrumentenkasten** wird grundsätzlich als ausreichend bezeichnet. Schärfere Instrumente, etwa Enteignungen, werden von Kommunen in der Regel nicht angewendet, da sie politisch nicht umsetzbar sind. Daran würde auch eine veränderte Ausgangslage durch eine Kontingentierung aus Sicht der Workshopsteilnehmenden nur bedingt etwas ändern. Stattdessen sollten „geschmeidigere" Instrumente entwickelt werden, die im Sinne eines ökonomischen Anreizes den Grunderwerb im Innenbereich ermöglichen und auch Eigentümer*innen adressieren. Dies sollte auch vor dem Hintergrund der Akzeptanz einer Kontingentierung berücksichtigt werden.

Eine **Unterstützung von Kommunen** ist erforderlich in Bezug auf kommunikative und planerische/fachliche Maßnahmen. Eine entsprechende Kommunikation sollte alle Ebenen ansprechen. Das bedeutet, dass Planende ebenso wie Politik und Bürger*innen für Vorteile einer Nutzung vorhandener Flächenpotenziale zu sensibilisieren sind. Zum einen gilt es, Kommunen dabei zu unterstützen den Mehrwert einer Kontingentierung bzw. von flächensparender Siedlungsentwicklung aufzuzeigen und zu kommunizieren, z. B. durch die Berechnung fiskalischer Effekte von Flächenentwicklungen im Außenbereich. Zum anderen benötigen Kommunen fachliche Unterstützung u. a. hinsichtlich der Ermittlung von Potenzialen oder der planerischen Ordnung des Bestandes (z. B. Gewerbeflächen mit vielen Brachen und unternutzten Flächenanteilen). Ganz konkret könnten Entwicklungsgesellschaften auf regionaler- oder Kreisebene die bauliche Entwicklung von Kommunen unterstützen.

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Aus Gründen der Akzeptanz für eine Umsetzung einer Kontingentierung und der Effektivität, um eine gemeindliche Entwicklung trotz Kontingentierung zu ermöglichen, sind flankierende Maßnahmen in einem politischen Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern (und ggf. Kommunen) abzustimmen und gleichzeitig mit einer Flächenkontingentierung umzusetzen.

- Durch gezielte Förderprogramme müssen Innen- und Bestandsentwicklung intensiviert und kleinere ländliche Kommunen unterstützt werden. Vorgeschlagen wird ein Förderprogramm „Innen- und Bestandsentwicklung" z. B. als städtebauliche Fördersäule „Stadtumbau Flächenkreislaufwirtschaft", in deren Rahmen Kommunen nach dem Vorbild von Sanierungsgebieten Gebiete für Innenentwicklungsmaßnahmen ausweisen und dafür entsprechend quartiersbezogen Fördermittel akquirieren können. Dabei müssen auch innerstädtische Freiflächen und doppelte (bzw. dreifache) Innenentwicklung berücksichtigt werden. Daneben müssen Fehlanreize abgebaut werden (u. a. Ausrichten der Steuerpolitik an Innenentwicklung und der Realisierung flächensparender Wohnformen sowie Bemessung der Wirtschaftsförderungspolitik daran, inwieweit Projekte einen Beitrag zur Wiedernutzung von Brachflächen leisten).

- Das baurechtliche Instrumentarium wird als ausreichend angesehen, v. a. da in Kommunen der politische Wille zur Umsetzung schärferer Instrumente (z. B. Enteignungen) fehle. Vielmehr sollte auf „geschmeidigere“ Instrumente durch ökonomische Anreize gesetzt werden, v. a. zum Grunderwerb im Innenbereich.
- Weiterhin sind Ansätze zu entwickeln, die Kommunen planerisch/fachlich sowie kommunikativ unterstützen. Konkrete Vorschläge sind eine entsprechende Kommunikation der Vorteile einer Nutzung vorhandener Flächenpotenziale sowie einer sparsamen Siedlungsflächenentwicklung, die Berechnung fiskalischer Effekte von Flächenentwicklungen im Außenbereich, Unterstützung von Kommunen hinsichtlich der Ermittlung von Potenzialen oder der planerischen Ordnung des Bestandes sowie Entwicklungsgesellschaften auf regionaler- oder Kreisebene.

3.12 Interessenausgleich

Zusammenfassung

Grundsätzlich wurden drei Formen des Interessenausgleichs betrachtet: erstens ein finanzieller Ausgleich für Gemeinden, die wenige Kontingente erhalten; zweitens ein Ausgleich als Bestandteil der Verhandlungen über die Aufteilung von Kontingenten auf einer Ebene (Länder, Regionen, Gemeinden), wobei die Kontingentfrage an andere Themen der räumlichen Entwicklung (Vorteile, Lasten) geknüpft wird; drittens bei der Anwendung der (bereits verteilten) Kontingente, wenn Kommunen einzelne Vorhaben im Wege freiwilliger Zusammenarbeit realisieren (z. B. interkommunale Gewerbegebiete).

Es überwiegt die Einschätzung, dass insbesondere mit Blick auf das Regionenmodell die Interessen der Region und weniger der Einzelgemeinde im Vordergrund stehen sollten, wenn es um Formen des Ausgleichs geht. Es besteht das Erfordernis nach wirksamen Unterstützungen zur Verstärkung der Innen- bzw. Bestandsentwicklung, die im Zusammenhang mit der mengenmäßigen Kontingentierung zu betrachten sind. Daher sind geeignete Programme, fachliche Hilfestellungen und ausreichende Budgets für Innenentwicklung bereitzustellen, z. B. durch die Städtebauförderung und die Dorferneuerung Somit werden mit dem Interessenausgleich eher „flankierende Maßnahmen“ konnotiert (vgl. Abschnitt 3.11).

In einem engen Zusammenhang mit dem Gesamtinteresse von Regionen an einem effizienten Umgang mit begrenzten Kontingenten steht die mögliche Übertragung von Kontingenten zwischen Gemeinden oder die Zusammenlegung von Kontingenten im Rahmen interkommunaler Flächenentwicklungen. Hierfür sind Weitergabemöglichkeiten von Kontingenten zu berücksichtigen. Schließlich könnte der Handel mit Flächenzertifikaten eine Kompensation für Regionen oder Gemeinden ermöglichen, die bewusst auf neue Flächenausweisungen verzichten. Weiterhin könnte eine flächensparende Siedlungsentwicklung perspektivisch auch in die Ansätze zur Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen.

Eine Deckelung der Flächenneuinanspruchnahme im Wege der Kontingentierung würde für die meisten Kommunen bedeuten, dass sie aufgrund der Verknappung von Bauland ihr Flächenausweisungsverhalten deutlich verändern müssen. Eine Steuerung nach raumordnerischen Kriterien wie im Regionenmodell würde dazu führen, dass ein Teil der Gemeinden weniger deutliche Reduzierungen in Kauf nehmen müsste, während andere Gemeinden mit einer sehr deutlichen Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme konfrontiert wären. Es ist zu klären, ob und in welcher Form ein Interessenausgleich erforderlich ist. Damit verbunden ist die Frage nach der

Ebene eines Interessenausgleichs (zwischen Regionen, innerhalb von Regionen, bezogen auf einzelne Gemeinden) bzw. dem Zweck des Ausgleichs.

Hierzu wurden in den Workshops drei Formen eines Interessensausgleiches unterschieden:

- Form 1: Gemeinden, die wenige Kontingente erhalten, erhalten grundsätzlich einen (finanziellen) Ausgleich von den Gemeinden, die viele Kontingente erhalten.
- Form 2: Im Zuge der Verhandlung über die Aufteilung von Kontingenten auf einer Ebene (Länder innerhalb Deutschlands, Regionen innerhalb eines Landes, Gemeinden innerhalb einer Region) könnte diese mit anderen Themen (Vorteile, Lasten) der räumlichen Entwicklung verknüpft werden, wenn dies ein konsensfähigeres Verteilungsergebnis erwarten lässt.
- Form 3: Bei der Anwendung der (bereits verteilten) Kontingente finden sich Kommunen für einzelne Vorhaben freiwillig zusammen, um Flächen interkommunal zu entwickeln und hierfür ihre Kontingente zusammenzulegen.

Zu Form 1:

Der Begriff „Interessenausgleich“ im Sinne der Form 1 suggeriert, dass Flächensparen gegen die Interessen der Kommunen gerichtet sei und dass der (erzwungene) Verzicht auf Außenentwicklung mit dem Verzicht auf „Entwicklung“ gleichzusetzen ist. Beide Botschaften sollten in jedem Fall vermieden werden, denn das Flächensparen widerspricht nicht per se dem Interesse der Gemeinden.

Es erscheint wenig zielführend, wenn die Zentralen Orte für ihre Kontingentzuteilung auch noch zahlen müssten. Sie tragen hohe Infrastrukturkosten, auch gerade im Zusammenhang mit der zusätzlichen Schaffung von Wohnraum. Wenn sie zusätzlich auch noch für ihre Kontingentzuweisungen einen Ausgleichsbetrag zahlen müssten, würden sie gar keine neuen Flächen mehr entwickeln, zumal gerade in Ballungsgebieten entsprechende Flächen bereits knapp und Vorbehalte gegen weitere Ausweisungen in der Bevölkerung vorhanden sind.

Bei den Teilnehmenden der Workshops überwiegt die Einschätzung, dass es im Kontext einer Kontingentierung und insbesondere beim Regionenmodell um die Interessen der Region gehen sollte, weniger um die Einzelinteressen von Gemeinden. Bei einer verbindlichen Beschränkung der Flächenneuausweisung im Außenbereich hätten alle Gemeinden Interesse an einer wirksamen Unterstützung einer verstärkten Innen- bzw. Bestandsentwicklung. Parallel zur Kontingentierung wäre es daher wichtig, die Städtebauförderung und die Dorferneuerung deutlich aufzustocken, da die bestehenden Programme bislang die Innen- bzw. Bestandentwicklung nicht im notwendigen Umfang unterstützen. Ebenso bestehen vielerorts Hindernisse bei der Anwendung des auf die Innenentwicklung ausgerichteten Instrumentariums des Baurechts. Entsprechend sind geeignete Programme, fachliche Hilfestellungen und ausreichende Budgets für Innenentwicklung bereitzustellen. Diese sind aber eher als „flankierende Maßnahmen“ (siehe Abschnitt 3.11) zu verstehen und nicht als Instrumente eines Interessensausgleichs.

Zu Form 2:

Im Zuge der Verhandlungen über die genaue Verteilung der Kontingente könnte ein Interessenausgleich hilfreich sein. Dieser könnte bereits auf Länderebene einsetzen. Ein regionaler Ausgleich könnte auch verhindern, dass schrumpfende Gemeinden nicht doppelt (Schrumpfung + wenige Kontingente) benachteiligt werden. Zu beachten ist zudem, dass Gemeinden mit Wachstum und Gemeinden mit Schrumpfung unterschiedliche Bedarfe haben: Während in Wachstumsphasen oft Investitionen in die Infrastruktur erforderlich sind, müssen schrumpfende Gemeinden einem Funktionsverlust von Gebäudebestand und Infrastruktur entgegenwirken. Auch hier wären Ausgleiche denkbar. Wichtig sei aus Sicht der Workshopteilnehmenden dabei vor allem,

die Logik der Bürgermeister*innen, großflächige Einfamilienhausgebiete als Instrument gegen die Schrumpfung einzusetzen, zu brechen. Es wird außerdem darauf verwiesen, dass der „gefühlte Kompensationsbedarf" dann geringer ist, wenn eine Aufteilung von Kontingenten als gerecht empfunden wird.

Zu Form 3:

In der Phase der Nutzung der Kontingente durch die Gemeinden sind Mechanismen denkbar, mit denen die Gemeinden Kontingente an andere Gemeinden weitergeben können. Für die Stadt-Umland-Räume der Stadtstaaten sowie Regionen, die sich über mehrere Länder erstrecken (z. B. Region Rhein-Neckar), sollte es die Möglichkeit geben, Kontingente auch über Landesgrenzen hinweg weiterzugeben bzw. zu poolen.

Für eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von bestimmten Flächen (insbesondere von regionaler Bedeutung) könnte es auch regionalplanerische Vorgaben geben. Im Regionalplan Köln sind acht Flächen enthalten, die nur interkommunal entwickelt werden dürfen. Ähnliche Festlegungen finden sich im Regionalplan Westpfalz und u. a. mit dem Ziel der Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme sind auch im Entwurf des Regionalplans Mittelhessen Gewerbeflächen mit interkommunalem Entwicklungserfordernis dargestellt.

Im Zuge der weiteren Diskussion wurde in den Workshops die Überlegung angestellt, ob es Kompensationen für Regionen oder Gemeinden geben könnte, die bewusst auf einen Teil der Flächenneuinanspruchnahme im Umfang der zugeteilten Kontingente verzichten. Dies käme einem Handel mit Kontingenten/Zertifikaten im Sinne eines „Flächenzertifikatehandel“ sehr nahe. Es könnte daher sinnvoll sein, einen Vergleich der Vor- und Nachteile einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung vs. durch einen Flächenhandel gegenüberzustellen. Im Mittelpunkt stünde die Frage, welche Komplexität man sich mit dem einen Modell erspart, dafür aber ggf. an einer anderen Stelle Vorteile wieder durch hohe Transaktionsaufwände erkauft. Ein entsprechender Vergleich findet sich im Ergebnisbericht in Abschnitt 4. Daneben ist zu prüfen, bei einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung Weitergabemöglichkeiten von Kontingenten zwischen dem Kommunen vorzusehen.

Nicht zuletzt darf bei der auf Mengen fixierten Debatte um begrenzte Flächenkontingente nicht versäumt werden, qualitative Aspekte der Siedlungsentwicklung im Blick zu behalten und hierfür die geeigneten Anreize zu setzen. Es muss somit bei der Kontingentierung noch deutlich mehr über Qualitäten der Stadt- und Ortsentwicklung (z. B. im Rahmen der dreifachen Innenentwicklung) gesprochen werden, statt ausschließlich über die Quantitäten zu diskutieren. Weiterhin sollte geprüft werden, ob und wie der Aspekt des Flächensparens auch Eingang in die Kommunalen Finanzausgleiche finden könnte. Für Schleswig-Holstein liegt hierzu ein Vorschlag vor (Gerhards et al. 2019, S. 225 ff.).

Es ergeben sich folgende Implementierungsoptionen und Prüfaufträge:

- Der Bund sollte wirksame Anreize bzw. Förderprogramme für eine vorrangige Innen- bzw. Bestandsentwicklung auflegen, die die Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme flankieren. Hierfür sind die Investitionsbedarfe zu ermitteln, um bestehende Programme wie die Städtebauförderung und die Dorferneuerung aufzustocken bzw. geeignete neue Programme zur Unterstützung der der Innen- und Bestandsentwicklung einzurichten.

- Mit Blick auf die interkommunal bzw. regional abgestimmte Verwendung begrenzter Flächenkontingente sollten die Länder entsprechende Anreizmechanismen entwickeln, die innerhalb der Regionen eingesetzt werden können. Es sollte geprüft werden, wie diese Anreizmechanismen mit Vorgaben der Regionalplanung verknüpft werden. Die Regionen bzw.

Kommunen hätten die Aufgabe, geeignete Aushandlungsmethoden bzw. -verfahren zu etablieren, die die regionalplanerisch vorgezeichnete Allokation von Flächennutzungen (Wohnen, Gewerbe) im Konsens ermöglichen. Darüber hinaus sind zwischen den Ländern passfähige Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Ländern bzw. von Stadtstaaten und ihrem Umland zu treffen. Es sollte von Bund und Ländern geprüft werden, inwieweit raumordnerische Verträge angewendet werden können, um Lasten und Nutzen von kooperativen Flächenentwicklungen rechtlich bzw. finanziell abzusichern. Weiterhin sollten die Länder klären, ob der Zertifikatehandel mit Blick auf Komplexität bzw. Aufwand der geeignete Weg ist, einen Interessenausgleich für die Nicht-Inanspruchnahme von neuem Bauland herbeizuführen. Weitergabemöglichkeiten zwischen Kommunen bei einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung ermöglichen ebenfalls entsprechende Prozesse. Der Bund und die Länder sollten prüfen, ob eine Nachjustierung des Kommunalen Finanzausgleichs z. B. mit Nebenansätzen zur Honorierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung geeignet ist, das Erreichen des Flächensparziels bis hin zu „Netto-Null“ im Jahr 2050 finanziell zu unterstützen (Gerhards et al. 2019, S. 225 ff.).

4 Überlegungen zu Kombinationsmöglichkeiten zwischen einem regulatorischen und einem umweltökonomischen Ansatz

Im Rahmen des Vergleichs zwischen einem rein regulatorischen Ansatz zur Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung und einem umweltökonomischen Ansatz durch Flächenzertifikatehandel (siehe Abschnitt 4 im Ergebnisbericht) wurden Überlegungen zu Kombinationsmöglichkeiten zwischen beiden Ansätzen erarbeitet. Diese werden im Folgenden dokumentiert.

Prinzipiell erscheint eine Kombination zwischen einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung (regulatorischer Ansatz) und einem Flächenzertifikatehandel (umweltökonomischer Ansatz) wie folgt denkbar.

- Modell 1: Umsetzung eines Flächenzertifikatehandels entsprechend dem Planspiel Flächenhandel entwickelten Modell (Henger et al. 2019), wobei die Erstaufteilung zwischen den Kommunen nicht entlang eines bundesweiten Aufteilungsschlüssels erfolgt, sondern im Rahmen der räumlichen Planung entsprechend dem im Ergebnisbericht in Abschnitt 3 dargestellten Gesamtkonzepts

  Modell 2: Umsetzung eines Handelssystem auf Länderebene, da das Gesamtkonzept (siehe Abschnitt 3 im Ergebnisbericht) den Ländern bei der Aufteilung der Kontingente auf die gemeindliche Ebene eine weitgehende Freiheit einräumt.

Es ergeben sich folgende Vor- und Nachteile dieser Modelle:

- Modell 1: Im ersten Modell ergibt sich der Nachteil, dass die durch Leitbilder und Ziele der Raumordnung begründete Aufteilung der Kontingente an die Kommunen durch den anschließenden Handel konterkariert werden könnte. So könnten Kommunen, die aus Sicht der Raumordnung begründet keine (oder wenige) Kontingente zugeteilt bekommen, aber finanziell gut ausgestattet sind, durch ein Aufkaufen von weiteren Kontingenten die Aufteilung umgehen. Die Raumordnung müsste dem mit einer zusätzlichen Steuerung entgegenwirken. Weiterhin könnten strukturschwache Kommunen ohne Entwicklungsbedarfe, denen weniger Kontingente zugewiesen werden, im Gegensatz zu einem Handelssystem mit gleichem Aufteilungsschlüssel für alle Kommunen keine Einnahmen durch den Verkauf nicht benötigter Kontingente erzielen. Zudem muss zusätzlich zu den Verteilprozessen durch die Raumordnung ein Handelssystem mit Börse aufgebaut werden. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage, wieso zunächst eine aufwändige Steuerung und Aufteilung im Rahmen der räumlichen Planung erfolgen sollte, wenn diese anschließend durch einen Handel nivelliert werden könnte. Dem stehen die Vorteile einer höheren Flexibilität gegenüber einer ausschließlichen Aufteilung durch räumliche Planung gegenüber, da zum Beispiel von Kommunen nicht benötigte Kontingente verkauft werden können. Insbesondere würde die Handlungsfähigkeit derjenigen Kommunen zunehmen, die bei Aufteilung durch die Raumordnung mehr Kontingente erhalten würden, als bei einem bundesweit gleichen Aufteilungsschlüssel für alle Kommunen, da sie diese entweder für Flächenentwicklungen einsetzen oder durch einen Verkauf Einnahmen erzielen könnten.

- Modell 2: Bei der Umsetzung eines Handelssystems auf Länderebene handelt es sich abgesehen vom Verteilprozess zwischen Bund und Ländern letztlich um einen reinen umweltökonomischen Ansatz und somit weniger um eine Kombinationsmöglichkeit.

Schlussfolgerung

Das im Ergebnisbericht in Abschnitt 3 dargestellte Gesamtkonzept einer Kontingentierung im Rahmen der räumlichen Planung beinhaltet die Möglichkeit einer Weitergabe von Kontingenten zwischen Kommunen sowie von Übernahmeerklärungen. Dabei kann die Weitergabe von Kontingenten prinzipiell auch an Gegenleistungen geknüpft werden und dieser „Verkauf“ von Kontingenten z. B. durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. Damit enthält das Gesamtkonzept bereits ein zentrales Merkmal ähnlich dem Flächenzertifikatehandel in niedrigschwelliger Form und ermöglicht eine gewisse Flexibilität (z. B. für den Umgang mit nicht benötigten Kontingenten) und Erzielung von Vorteilen eines Handelssystems, ohne dabei eine Handelsbörse zu benötigen. Zugleich kann die Möglichkeit der Weitergabe bzw. von Übernahmeerklärungen 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. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Entwicklung weitergehender Kombinationsmöglichkeiten nicht erforderlich.

Möglich wäre es, die Weitergabe von Kontingenten stärker in den Vordergrund zu rücken und als „Handel“ zu deklarieren. Optional könnte im Rahmen des Monitorings nach Einführung einer Kontingentierung geprüft werden, welche Rolle die Weitergabe von Kontingenten spielt und ob die Einführung einer Handelsplattform zielführend (und von den Akteuren gewünscht) ist.

Eine Umsetzung eines landesweiten Zertifikatehandels ist grundsätzlich möglich, sofern Länder sich für diesen Weg einer Umsetzung der landesweiten Kontingentierung entscheiden.

5 Literatur

Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Aktionsplan Flächensparen. Umweltbundesamt (Hrsg.). UBA-Reihe „Texte“ 38/2018. Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf.

Bodle, R.; Dück, L.-M.; Hermann, A.; Miller, R., Stockhaus, H; von Vittorelli, L., (2023): Überarbeitung des Bodenschutzrechts - Diskussionspapier. Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen. Umweltbundesamt (Hrsg.). UBA-Texte XX/2023. Dessau-Roßlau. www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50089-novelle-bbodschg-diskussionspapiere-bodle-et-al-2023%20vorabversion.pdf.

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.

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

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf.

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

Burgi, M (2007): Künftige Aufgaben der Kommunen im sozialen Bundesstaat. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl). 122 (2007). S. 70-78.

Gerhards, E.; Gutsche, J.-M.; Kreuter, H.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein. FiFo-Berichte Nr. 27. Oktober 2019. Köln. https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2019/FiFo-Berichte_Nr_27.pdf.

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

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

Hendler, R. (2018): Raumordnungsrecht. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 1907-1917. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Raumordnungsrecht.pdf.

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 (UBA).

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

Kment, M. (2018): Flächenverbrauchsobergrenzen, Flächenhandelssysteme und kommunale Planungshoheit – eine bayerische Perspektive. In: Natur und Recht (NuR). April 2018. S. 217-228.

Kment, M. (2017): Verfassungsfragen zum Gesetzesentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 17/16760). Rechtswissenschaftliches Gutachten.

Köck, W., Bovet, J (2019): Gesetzliche Ziele der Raumordnung zur Flächenverbrauchsbegrenzung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl). 134 (2019), S. 1501-1508.

Köck, W.; Bovet, J. (2008): Anforderungen aus rechtlicher Sicht. 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. 96-109.

Köck, W.; Bovet, J.; Tietz, H. (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.): Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) Ausgabe 2/2018, S. 67-75. www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_18_02.pdf.

Kümper, B. (2023): Transformation durch räumliche Gesamtplanung. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). 34. Jahrgang. S. 205-211.

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.

Marty, M. (2011): Der Handel mit Flächenausweisungsrechten – Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument. In Verein für Umweltrecht e.V. (Hrsg.): Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). 22. Jahrgang. S. 395-402

Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): ILS-Working Paper 4: Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. Dortmund. www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/WorkingPaper_4_Regulierungsintensitaet_ONLINE.pdf.

Schmidt, T. (2014): Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3. Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht. Aktualisierte Fassung vom 6. Oktober 2014. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr03-neu_0.pdf.

SRU – Rat für 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.

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

Walz, R.; Toussaint, D.; Küpfer, C.; Sanden, J. (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. UBAReihe „Texte“ 23/2009, Umweltbundesamt (Hrsg.). www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf.

A Dokumentation: 1. Expert*innengespräch „Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 25. Juli 2022, 9.30–12.00 Uhr, online

A.1 Teilnehmer*innen

- Dr. Kerstin Gröhn (Kanzlei Klemm & Partner)
- Prof. Dr. Wolfgang Köck (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung)
- Dr. Boas Kümper (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)
- Prof. Dr. Willy Spannowsky (Technische Universität Kaiserslautern)
- Lutke Blecken, Dr. Michael Melzer (Institut Raum & Energie)

A.2 Einführung

Im Rahmen des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ werden rechtliche Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume geprüft, wie verbindliche Ziele zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Kontingentierung) im Rahmen der Raumordnung umgesetzt werden können. Im Zentrum stehen dabei gesetzliche und planerische Möglichkeiten der Setzung und Umsetzung von Flächensparzielen. Auf Basis der Ergebnisse einer Literaturrecherche wird im Arbeitspaket 3 untersucht, welche Implementierungsoptionen für quantifizierte Vorgaben zur Verringerung des Flächenverbrauchs bestehen. Dies betrifft zum einen **rechtliche Optionen** gem. ROG sowie zum anderen **operative und institutionelle Lösungsmöglichkeiten**, wobei beide Aspekte miteinander verknüpft betrachtet werden müssen.

Im Rahmen des Online-Gruppengesprächs am 25. Juli 2022 werden grundsätzliche Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels diskutiert. Dabei werden v. a. folgende Aspekte thematisiert:

- Diskussion der Eignung und der Besonderheiten einer Verankerung über ein Gesetzes- und Planungsmodell
- Diskussion der rechtlichen Machbarkeit sowie von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Modelle einer Zuteilung eines bundesweiten Flächensparziels auf die verschiedenen institutionellen Ebenen (Bundesmodell, Bund-Länder-Modell, Regionenmodell)
- Diskussion verschiedener Regelungsorte (Bodenschutzrecht, Raumordnungsrecht, Baurecht) zur Einführung einer Flächenkontingentierung

Ziel des Expert*innengesprächs war es, erfolgversprechende Implementierungsoptionen entlang dieser Themenblöcke zu prüfen, aber auch Hemmnisse hierfür aufzuzeigen.

In Vorbereitung des Gesprächs wurden in einer Literaturrecherche gewonnene Erkenntnisse in Bezug auf Optionen zur rechtlichen Verankerung und Umsetzung eines Flächensparzieles struk-

turiert in Form von Thesen und Schlussfolgerungen zusammengefasst. Diese dienen dazu, die ermittelten Befunde im Rahmen des Expert*innengesprächs zu prüfen und davon ausgehend Optionen für eine rechtliche Verankerung und Umsetzung einer Kontingentierung zu entwickeln.

Im Folgenden werden zu den einzelnen Fragestellungen jeweils die Ausgangslage, die Thesen und die Einschätzungen der Expert*innen dargestellt.

A.3 Gesetzes- und Planungsmodell

Ausgangslage:

Für die Einführung einer Flächenkontingentierung kommen das Gesetzesmodell und das Planungs-modell in Betracht:

- Das Gesetzesmodell basiert auf einem Parlamentsgesetz bzw. einer Rechtsverordnung für eine Zuteilung von Flächenausweisungsrechten auf die Gemeinden, je nach Modell zzgl. Landesgesetzen bzw. Rechtsverordnungen (vgl. Köck und Bovet 2008, 104 ff.).
- Beim Planungsmodell würde ein vom Bund festgelegtes Mengenziel im Wege der Landesplanung bis auf Ebene der Gemeinden transformiert. Hierfür bedürfte es Ergänzungen des Raumordnungsrechts (vgl. Köck und Bovet 2008, 105 ff.).

Thesen:

Gesetzesmodell

- Soll ein quantifiziertes Flächensparziel wie das Flächensparziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nicht nur ein politisches Ziel bleiben, sondern zu einem rechtsverbindlichen Ziel werden, bedarf ein solches Ziel der rechtlichen Verankerung in einem Bundesgesetz.
- Auch ein Sondergesetz in Form eines Gesetzes zur Begrenzung des Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr ist denkbar. Hierfür spricht, dass in einem solchen Gesetz die grundlegende Zielfestlegung und die Aufteilung der verfügbaren Flächenmengen auf die Länder erfolgen könnte, ohne in die Architektur des ROG eingreifen zu müssen.
- Es ist zu konstatieren, dass in der Literatur in Bezug auf das Gesetzesmodell zumeist pauschal von der Einführung eines Flächenzertifikatehandels ausgegangen wurde. Es ist anzunehmen, dass ein Gesetzesmodell auch für die Einführung einer Kontingentierung angewandt werden kann.

Planungsmodell

- Durch die Steuerungs- und Abwägungsfunktionen der Raumordnung ist diese besonders geeignet, Kontingente von der Bundesebene, über die Landes- und regionale Ebene unter Berücksichtigung spezifischer Bedarfe und räumlicher Ausgangslagen auf Kommunen zu verteilen.
- Den Ländern steht das Instrumentarium der Raumplanung zur Verfügung, um über die weitere Mengenverteilung im jeweiligen Landesgebiet zu entscheiden. Hierbei kommt der Ebene der Landesplanung (Landesentwicklungsgesetze und -programme) eine große Bedeutung zu, weil hier Zentrale Orte, Siedlungsschwerpunkte oder Kommunen mit besonderen Funktionen festgelegt werden. Nach ähnlichen Kriterien könnte auch eine entsprechende Zuteilung von Flächenkontingenten erfolgen.

- Je mehr Entscheidungsbefugnis über die Verteilung der Kontingente der Bund den Ländern zugesteht, desto mehr entfernt sich die Verteilungsentscheidung von einem reinen Gesetzesvollzug hin zu einer planerischen Implementation.

Einschätzungen der Expert*innen

- Erforderlich ist eine Kombination aus einem Gesetzes- und Planungsmodell.
- In einem ersten Schritt bedarf ein quantifiziertes Flächensparziel, das nicht nur ein politisches Ziel bleiben, sondern zu einem rechtsverbindlichen Ziel werden soll, einer rechtlichen Verankerung in einem Bundesgesetz durch den Gesetzgeber im Sinne eines Gesetzesmodells. Nur durch eine sondergesetzliche Abstützung kann die Rechtspflicht quantitativ in dem Maße durchgesetzt werden, wie es notwendig wäre, um tatsächlich das 30-Hektar-Ziel erreichen zu können.
  - Möglich wäre eine Verankerung in einem neuen Sondergesetz oder eine Ergänzung eines bereits bestehenden Gesetzes.
  - Der Gesetzgeber beruft sich dabei auf sein Gesetzgebungsermessen, welches er durch den Verfassungsauftrag des Staatsziels Umweltschutz/Ressourcenschutz (Artikel 20a GG) und dem Vorsorgeprinzip begründen kann.
  - In einem Bundesgesetz kann eine Aufteilung der Kontingente auf die Länder anhand bestimmter Kriterien (bspw. Einwohnerentwicklung) festgelegt werden. Den Ländern sollte dabei die weitere Verteilung der Kontingente auf untergeordnete Ebenen überlassen werden.
  - Grundsätzlich sollte mit einer Regelung auf Bundesebene nur ein möglichst schonender Eingriff in die Länderrechte verbunden sein und damit Regelungsspielräume für die Länder erhalten bleiben.
  - Das Gesetzesmodell sollte nur eine Rahmensetzung herstellen. Dieser gesetzliche Rahmen ist für die exekutivische Aufgabenwahrnehmung (Planung) erforderlich, die bei den Regionen und untergeordnet bei den Kommunen liegt.
- In einem zweiten Schritt kann im Sinne eines nachgelagerten Planungsmodells die weitere Verteilung und Steuerung von Kontingenten auf untergeordnete Ebenen über die Landesentwicklungspläne bzw. -programme und die Regionalen Raumordnungspläne erfolgen.
  - Die Länder können nach ihren eigenen Konzeptionen von Raumfunktionen, Zentralen Orten etc. Festlegungen darüber treffen, wie der durch den Bund gesetzte Rahmen für die einzelnen Regionen und Kommunen ausgefüllt wird.

A.4 Modelle der Zuteilung von Flächenkontingenten

Ausgangslage:

Ausgangspunkt sind drei Modelle, in welchen über verschiedene institutionelle Ebenen entlang eines bundespolitischen Flächensparziels (z. B. Flächenneuinanspruchnahme < unter 30 Hektar pro Tag bis 2030) Kontingente verteilt werden würden (vgl. Köck et al. 2008, S. 206):

- **Bundesmodell:** Flächenkontingente werden unmittelbar vom Bund an die Gemeinden zugeteilt;

- **Bund-Länder-Modell:** Flächenkontingente werden den Ländern zugeordnet, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Länder liegt;
- **Regionenmodell:** als ein dem Bund-Länder-Modell ähnlicher Ansatz; die auf die Länder heruntertransformierten Flächenkontingente werden 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.

Allen Modellen gemeinsam ist die Zuteilung von Flächenkontingenten auf die Kommunen. Die Modelle unterscheiden sich in Art und Weise der Zuteilung (Zuteilungsweg, Zuständigkeiten, Allokation von Flächenkontingenten).

Thesen:

- Ein Bundesmodell als Gesetzesmodell, das letztlich die Verteilungsentscheidung bis auf die kommunale Ebene trifft, läuft Gefahr, räumliche Erfordernisse außer Acht zu lassen. Das gleiche gilt für ein Planungsmodell, das im Wesentlichen auf den Bund als Planer setzt, weil die Planungskapazitäten auf Bundesebene begrenzt sind.
- Ein Bund-Länder-Modell als Gesetzesmodell, das sich darauf beschränkt, das Flächensparziel verbindlich zu verankern und Zuteilungen für die Länder vorzunehmen, im Übrigen aber lediglich Kriterien für die Verteilungsaufgabe der Länder regelt, erscheint sachgerecht, weil Gesetzgebungsarbeit hier klar von der eigentlichen Planungsarbeit abgesetzt ist.
- Das Regionenmodell belässt Spielräume auf der Ebene der Regionalplanung und hat damit besondere Potenziale, bedarfsgerecht zu steuern; es ist aber auch das zeitaufwändigste Modell und deshalb mit Blick auf eine Umsetzung und Erreichung des Ziels „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 problematisch.

Einschätzungen der Expert*innen

- Die Wahl des Verteilungsmodells sollte unter dem Gesichtspunkt der Autonomieschonung und der Verhältnismäßigkeit erfolgen.
  - Jede Regelungsebene sollte nur Vorgaben für die jeweils nächste Planungsebene machen, nicht aber für weiter darunterliegende Ebenen.
  - Eine größtmögliche Autonomieschonung würde auch der Frage der Akzeptanz und damit dem aus Sicht der Expert*innen kritischsten Aspekt, Rechnung tragen. Es sollte Prämisse sein, dass eine gemeinsame Lösung im Konsens aller Planungsebenen gefunden wird.
  - Zur Verankerung eines Flächensparziels muss die planungsstrategische Koordinierungsfunktion in Abstimmung zwischen Bund und Ländern wahrgenommen werden, wofür das ROG bestimmte Mechanismen an die Hand gibt. Hierfür sind die MKRO, Handlungsempfehlungen auf Ebene der Raumordnung und eine ressortübergreifende Abstimmung auf Bundesebene erforderlich.
- Wenn eine bundesgesetzliche Kontingentierung als harter regulatorischer Schritt eingeführt wird, sollten alle weiteren Verteilungsentscheidungen entsprechend eines Bund-Länder-Modells den Ländern überlassen werden.

- Wie die Länder die weitere Ausgestaltung organisieren, sollte alleinig in der Verantwortung der Länder liegen. Möglich ist beispielsweise, dass
  - die Länder die vorgegebenen Kontingente im Sinne eines Bund-Länder-Modells über Ziele der Raumordnung im LEP auf die unteren Planungsebenen verteilen, oder
  - sie nur Grundsätze im LEP verankern und alle weiteren Schritte im Sinne eines Regionenmodells der Regionalplanung überlassen.
- Der Transaktionsaufwand für die Bundesebene wäre bei diesen Modellen relativ klein, nämlich eine Festlegung von Kontingenten, die nicht willkürlich sein darf und nach klaren Maßstäben gewählt werden muss (z. B. Einwohnerzahl, Funktion im bundesstaatlichen Zusammenhang).
- Erforderlich ist zusätzlich eine Evaluation. Hierfür müsste ein Governance-Mechanismus mit Berichtspflichten über die Zielerreichung bzw. -verfehlung etabliert und im ROG integriert werden. Im Sinne des Zielerreichungspotenzials und der Allokationsgenauigkeit könnte so eine Nachsteuerung erfolgen.

A.5 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten/Regelungskompetenz

Ausgangslage:

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung werden folgende rechtliche Regelungsorte diskutiert:

- Bodenschutzrecht
- Bauplanungsrecht
- Raumordnungsrecht

Thesen:

- Das **Bodenschutzrecht** bezweckt weniger die Reglementierung der Bodennutzung, sondern den Schutz des Bodens und der Bodenfunktion (vgl. Grüner 2018, S. 283). Es findet keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts vorliegen (§ 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG). Dadurch kommt es für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung nicht in Betracht (vgl. Gröhn 2016, S. 80 ff.).
- Die räumliche Perspektive des **Bauplanungsrechts** ist die jeweilige Kommune, der in ihrer Gemarkung die kommunale Planungshoheit zusteht und die eigenverantwortlich Bauleitpläne aufstellen kann. Da die Zuteilung eines Flächenkontingents an einzelne Gemeinden eine überörtliche Dimension hat, ist das Bauplanungsrecht für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung der falsche Regelungszusammenhang (vgl. Köck et al. 2018, S. 71; Kümper 2021, S. 161).
- Eine gesetzliche Mengenfestlegung und anschließende Verteilung von Kontingenten sollte im Sinne eines raumbezogenen, überörtlichen und überfachlichen Regelungsansatzes durch das **Raumordnungsrecht** und damit durch ein Planungsmodell erfolgen. Es knüpft durch den Wirkungsmechanismus des § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungspflicht) an das Zusammenspiel von Raumordnung und Bauleitplanung an.

Einschätzungen der Expert*innen

Zum Bodenschutzrecht

- Laut Koalitionsvertrag soll das Bodenschutzgesetz grundlegend evaluiert werden. Hier böte sich ggf. die Option an, ein Flächensparziel in die Grundkonzeption des Bodenschutzgesetzes einzufügen.
- Hinsichtlich der Möglichkeit einer Verankerung eines Flächensparziels im Bodenschutzrecht haben die Expert*innen wiedersprechende Auffassungen:
  - Das Bodenschutzgesetz wäre für eine bundesrechtliche Verankerung von Flächensparzielen naheliegend, weil das Kontingentierungsziel aus dem Grundgedanken des Ressourcenschutzes erwächst und der Ressourcenschutz im Bodenschutzgesetz eine primäre Verankerung hat. Es existiert eine enge Verbindung zwischen Flächenverbrauch und Bodenschutz. Dies umfasst auch quantitativen Bodenschutz, weswegen das Schutzgut Fläche nicht neu ist. Allerdings lag es bislang nicht im Fokus. Zudem könnte eine Implementierung des Flächensparziels im Bodenschutzrecht dieses an sich stärken.
  - Ein Flächensparziel bzw. eine Flächenkontingentierung sollte nicht in das Bodenschutzrecht einfließen, nur weil die Fläche neben dem Boden als Schutzgut erklärt wurde und weil das Bodenschutzgesetz den Boden vorwiegend unter qualitativen Gesichtspunkten abbildet. Letztlich ist ein Flächensparziel nicht der Aufgabenschwerpunkt des Bodenschutzrechts. Ein solch wichtiges Ziel in ein ansonsten unverändertes Bodenschutzgesetz einzubringen, könnte daher zu Missinterpretationen führen.

    Stattdessen sollte das Flächensparziel gesondert angesprochen werden. Im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz hat Fläche bereits als eigenständiges Schutzgut Verankerung gefunden.

Zum Raumordnungsrecht

- Zu unterscheiden ist zwischen den Fragen, in welchem Gesetz eine Regelung getroffen wird, und um was für eine Regelung es sich handelt. So können z. B. bodenrechtliche Regelungen auch im Wasserhaushaltsgesetz festgeschrieben sein. Dementsprechend hat die Frage, was ein Flächensparziel verfassungsrechtlich ist und ob eine naturschutzrechtliche Regelung im ROG platziert wird, mit der Technik der Platzierung erst einmal nichts zu tun. Im Grunde würde mit dem Flächensparziel eine fachrechtliche Anforderung in das Raumordnungsgesetz festgeschrieben.
- Bei der Festlegung eines Flächensparziels durch den Gesetzgeber beruft dieser sich auf sein Gesetzgebungsermessen, welches er aus dem Verfassungsauftrag des Staatsziels Umweltschutz/Ressourcenschutz und dem Vorsorgeprinzip schöpft.
- Das Raumordnungsrecht erscheint als geeignete Regelungsmaterie zur Verankerung eines Flächensparziels. Die Gründe dafür sind:
  - Ressourcenschutz und Umweltschutz sind integraler Bestandteil des Raumordnungsrechts und des Bauplanungsrechts. Insofern kann beides auch über das Recht der räumlichen Planung verankert werden.
  - Unter den Gesichtspunkten einer Systembetrachtung regelt eine Flächenkontingentierung die Landnutzung, gehört also in ein Landnutzungsrecht. Die Raumordnung hat die Aufgabe, die Landnutzung zu ordnen.

- Bei der Verankerung eines Flächensparziels geht es nicht darum, wie im Gebietsschutz nur bestimmte Teile zu schützen, sondern eine Gesamtmenge von den Planungsträgern im gesamten Raum zu verteilen.
- Wenn ein Flächensparziel als Ziel der Raumordnung zu verstehen ist und umgesetzt werden soll, wäre dies im Raumordnungsgesetz am klarsten zu fassen.

► Wie die Regelungskompetenz im Raumordnungsrecht abgestützt werden kann, ist im Detail zu prüfen:

- Um für den Gesamtraum des Bundesgebiets ein Flächensparziel sicherstellen zu können, ist eine standardisierte einheitliche Vollziehung erforderlich. Erforderlich ist eine Raumordnungsregelung für den Gesamtstaat welche kraft Natur der Sache Bundeskompetenz ist. Eine Abstützung allein auf diese Feststellung sei allerdings womöglich nicht ausreichend.
- Eine Kompetenz lässt sich zusätzlich auch auf die Umweltgesetzgebungskompetenz, also den Flächenressourcenschutz stützen. Hier ist fraglich, ob sich eine Abweichungsmöglichkeit der Länder (Artikel 72 Abs. 3 GG) ergäbe. Für den Naturschutz besteht diese nur bedingt, da es einen abweichungsresistenten Kern, nämlich die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes gibt. Wenn der flächenbezogene Ressourcenschutz zu einem allgemeinen Grundsatz des Naturschutzes erhoben werden könnte, bestünde keine Abweichungsmöglichkeit der Länder.
- Letztlich müsste eine Kompetenz zur Regelung einer Kontingentierung mosaikartig begründet werden, ähnlich wie sich auch die Bodenschutzkompetenz des Bundes als Mosaikkompetenz aus ganz unterschiedlichen Kompetenztiteln ergibt. Es sollte eine Doppelabstützung durch eine Kompetenz für die Raumordnung für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache kombiniert mit dem Ressourcenschutzargument als abweichungsresistentem Kern erfolgen.

► Zur Festlegung im Raumordnungsgesetz lassen sich folgende Aussagen treffen:

- § 1 ROG umfasst eine Aufgabenbeschreibung der Raumordnung, § 2 legt die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung fest, worin bisher die Ermächtigung für quantifizierte Vorgaben als Grundsatz zu finden sind. Die weiteren Regelungen betreffen die Organisation und die Raumordnungsplanung selbst. Bei der Verankerung eines Flächensparziels sollte die Systemkohärenz eingehalten werden. Zudem ist zu berücksichtigen, wer der Adressat der Regelung ist.
- Möglich ist eine Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung oder als ein Instrument sui generis.
- Möglich ist auf der Raumordnungsebene im Sinne eines Gesetzesmodells eine Festlegung in einem § 1 oder § 1a ROG.
- Eine Verankerung der fachgesetzlichen Regelung innerhalb des Regelungssystems des ROG zwischen die Grundsätze der Raumordnung erscheint nicht geeignet, weil das Flächensparziel letztlich eine Planungsentscheidung ist. Zudem kann eine Festlegung einer konkreten Kontingentierung für die Länder nicht als Grundsatz getroffen werden, der der Abwägung zugänglich ist.

- Weitere Regelungen im ROG, die Aussagen zur Verteilung der Kontingente an die Länder treffen und den Ländern ein taugliches raumordnungsrechtliches Instrumentarium ermöglichen, um die Kontingente weiter herunterzubrechen, würden vom Gesetzesmodell zum Planungsmodell übergehen. Hierfür wäre wiederum § 2 ROG geeignet.
- Möglich wäre auch die Erstellung eines Bundesraumordnungsplans, vergleichbar mit dem Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz, der ein raumordnungsrechtliches Instrument mit Vorgaben an die Länder ist. Hierfür müsste das Instrument des Bundesraumordnungsplans in § 17 ROG erweitert werden. Dies hätte Konsequenzen für den Bund, weil er mehr Personal für die entsprechende Planung bräuchte.

► In Rheinland-Pfalz gibt es eine quantifizierbare Steuerung der Siedlungsentwicklung, indem der LEP die Träger der Regionalplanung verpflichtet, Schwellenwerte festzulegen nach Maßgabe bestimmter Kenngrößen (Bevölkerungsvorausberechnung, Dichte, Einwohnerzahl). Die Regionalplanungsträger sind mit dieser Vorgabe in unterschiedlicher Weise verfahren.

- Ein Regionalplanungsträger hat seine konkreten planerischen Anforderungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme mit Kenngrößen an die Träger der Flächennutzungsplanung adressiert, die wiederum ganz konkret ausrechnen mussten, wie viel Hektar sie noch in Anspruch nehmen dürfen. Dagegen wurde mit Normen-Kontrollklagen angegangen gestützt auf die Planungshoheit, eine fehlende Ermächtigung und eine fehlende Letztentscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat das Vorgehen des Regionalplanungsträgers bestätigt.
- Der Regionalplan Rheinhessen-Nahe hingegen konnte rechtssicher mit genauen Hektarangaben bis 2030 umgesetzt werden, wobei ein Puffer gebildet wurde, um die Eigenentwicklung sicherzustellen und Härtefälle zu berücksichtigen.

Zum Bauplanungsrecht:

► Im Bauplanungsrecht braucht es eine Reihe von Anpassungsregelungen.

- Im BauGB müsste eine Regelung getroffen werden, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente planen dürfen.
- Eine Festlegung von Flächenkontingenten im ROG als Ziele der Raumordnung würden eine Anpassungspflicht über §1 Abs. 4 BauGB auslösen. In diesem Fall sind zusätzliche Regelungen nur für spezielle Aspekte erforderlich.
- Im Rahmen von § 35 BauGB muss es eine Vorschrift geben, die dafür Sorge trägt, dass Zulassungsentscheidungen mit dem Kontingentierungsziel einhergehen.
- Zudem werden hierfür Sonderregelungen erforderlich, z. B., da der Windenergieausbau nicht geleistet werden kann, wenn dieser in das 30-Hektar-Ziel einfließen würde. § 35 BauGB enthält ein Privilegierungsregelung für die Windkraft, für PV hingegen nicht. Eine Möglichkeit besteht darin, dass § 35er-Flächen nur im Falle einer Bauleitplanung und einer Planfeststellungsentscheidung in ein Flächensparziel einfließen.
- Es müsste ein Selbstbehalt für den Bund für Bundesprojekte aus gesamtstaatlicher Sicht berücksichtigt werden. Das Gleiche gilt für die Länder für landesplanerische Kontingente. Es bestehen Erfahrungswerte, wie viel Flächen für überörtliche Vorhaben in Anspruch genommen werden. Diese Werte könnten zugrunde gelegt werden. Auch für Gemeinden scheint es nicht problematisch zu sein, wenn bundes- oder landesbedeutsame

Vorhaben, wie Flughafen- oder Messestandorte, aus überörtlichen Gründen auf ein Landeskontingent und nicht auf ein Gemeindekontingent angerechnet würden.

Wedel, 23.08.2022

B Dokumentation: 2. Expert*innengespräch „Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 4. Oktober 2022, 9.30–12.00 Uhr, online

B.1 Teilnehmer*innen

- Prof. Dr. Arno Bunzel (Deutsches Institut für Urbanistik)
- Dr. Kerstin Gröhn (Kanzlei Klemm & Partner)
- Prof. Dr. Wolfgang Köck (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung)
- Dr. Boas Kümper (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)
- Prof. Dr. Willy Spannowsky (Technische Universität Kaiserslautern)
- Lutke Blecken, Gabriel Götze (Institut Raum & Energie)

B.2 Einführung

Im Rahmen des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ werden rechtliche Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume geprüft, wie verbindliche Ziele zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Kontingentierung) im Rahmen der Raumordnung umgesetzt werden können. Im Zentrum stehen dabei gesetzliche und planerische Möglichkeiten der Setzung und Umsetzung von Flächensparzielen. Auf Basis der Ergebnisse einer Literaturrecherche wird im Arbeitspaket 3 untersucht, welche Implementierungsoptionen für quantifizierte Vorgaben zur Verringerung des Flächenverbrauchs bestehen. Dies betrifft zum einen rechtliche Optionen gem. ROG sowie zum anderen operative und institutionelle Lösungsmöglichkeiten, wobei beide Aspekte miteinander verknüpft betrachtet werden müssen.

Im Rahmen eines 1. Expert*innengesprächs am 25. Juli 2022 wurden grundsätzliche Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels diskutiert. Dabei wurden folgende Aspekte thematisiert:

- Diskussion der Eignung und der Besonderheiten einer Verankerung über ein Gesetzes- und Planungsmodell.
- Diskussion der rechtlichen Machbarkeit sowie der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Modelle einer Zuteilung eines bundesweiten Flächensparziels auf die verschiedenen institutionellen Ebenen (Bundesmodell, Bund-Länder-Modell, Regionenmodell).
- Diskussion verschiedener Regelungsorte (Bodenschutzrecht, Raumordnungsrecht, Baurecht) zur Einführung einer Flächenkontingentierung.

Im einem 2. Expert*innengespräch am 4. Oktober 2022 wurden *konkrete Verankerungsmöglichkeiten über das Raumordnungsrecht auf Bundes- und Landesebene inkl. der Abweichungsbefugnisse der Länder* diskutiert. Ziel des Gespräches war es, erfolgversprechende Implementierungsoptionen zu prüfen, aber auch Hemmnisse aufzuzeigen.

Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse

Bundesebene:

- Ein Mengenziel kann durch eine bundesrechtliche Lösung im ROG verankert werden. Dies ist verfassungsrechtlich möglich.
- Das Ziel wird in einem Anhang des ROG auf die Länder heruntergebrochen.
- Dabei sind voraussichtlich Regel-Ausnahmeregelungen erforderlich, um die Mengenfestlegungen in Einklang mit der Staatsqualität der Länder zu bringen, da keine zu weitgehenden Vorgaben in die Landnutzung gemacht werden dürfen.

Landesebene:

- Bei Existenz einer Bundesregelung ist eine Verankerung von Mengenzielen in den Landesplanungsgesetzen nicht zwingend erforderlich.
- 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 erste Stellgröße und den Regionalplänen als zweite Stellgröße.
- Auf Ebene der Länder und der Regionen ist ein großer Spielraum erforderlich, um eine schonende und bedarfsgerechte Umsetzung zu ermöglichen.

Bund-Länder-Prozess

- Die Umsetzung des jeweiligen Flächensparziels liegt in der Zuständigkeit der Länder, die eine eigene Staatsqualität besitzen, weswegen ihnen ein weitgehender Gestaltungsspielraum gelassen werden muss.
- Erforderlich ist eine Beteiligung der Länder am Entscheidungsprozess durch einen vorgeschalteten Governance-Prozess zwischen Bund und Ländern.
- Die Verteilung zwischen den Ländern muss gerecht und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungs- und Übermaß-/Verhältnismäßigkeitsgebots vorgenommen werden.

Verhältnismäßigkeit bei der Auf-/Zuteilung von Kontingenten

- Bei der Zuteilung von Kontingenten an die Länder und Kommunen müssen Flexibilisierungen, Abweichungsmöglichkeiten und Härtefallregelungen eingeräumt werden (Regel-/Ausnahmesteuerung), um Härten abzufangen und Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Flankierende Maßnahmen

- Flankierend zur Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels sind Maßnahmen hinsichtlich einer sozialgerechten Bodenordnung erforderlich, damit nicht Marktkräfte dazu führen, dass ein Bewirtschaftungsrecht in dieser Form nicht aufrecht zu erhalten ist.

B.3 Optionen zur verbindlichen Verankerung über das Raumordnungsrecht

Ausgangslage:

Auf Bundesebene existieren bisher lediglich politische, rechtlich unverbindliche Zielvorstellungen zur Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme. Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels müsste das Raumordnungsgesetz (ROG) (und die Landesentwicklungspläne bzw. -programme) so ertüchtigt werden, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten umgesetzt werden müssen. Hierzu werden in der Literatur vier Optionen benannt:

- Option A: Festlegung eines Flächensparziels, indem § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG vom Grundsatz zum *Ziel der Raumordnung* gehoben wird (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 29; SRU 2016, S. 271).
- Option B: Festlegung von Mengenzielen in den *Leitvorstellungen der Raumordnung* (§ 1 ROG) in Verbindung mit einer Änderung der Begriffsbestimmungen des ROG (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) (vgl. SRU 2016, S. 271)
- Option C: Festlegung eines Flächensparziels 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 (vgl. SRU 2016, S. 271)
- Option D: 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 (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 104 ff.)

Thesen:

- Zu Option A: Mengenziele in raumordnerischer Zielqualität im ROG wären rechtlich keine Ziele der Raumordnung, da es diese nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nur in Raumordnungsplänen gibt. Daher können nur die 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 enthalten und eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen.
- Eine sichere Verbindlichkeit würde erst mit der Übernahme eines Ziels durch die Landes- und Regionalplanungen hergestellt werden. Dies müsste durch eine Bund-/Länder-Vereinbarung erfolgen.

Einschätzungen der Expert*innen

Option A: Festlegung als Ziel der Raumordnung

- Die Expert*innen sprechen sich tendenziell gegen eine *Umsetzung eines Mengenziels als „Ziel der Raumordnung" im ROG* aus, da es diese nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nur in Raumordnungsplänen gibt.
- Eine Umsetzung einer Zielvorgabe über die Kategorie der „Ziele der Raumordnung" würde daher nicht im ROG erfolgen, sondern müsste im Rahmen eines Bundesraumordnungsplans oder der Landesentwicklungspläne umgesetzt werden. Zur Erstellung eines Bundesraumordnungsplans ist eine entsprechende Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung erforderlich, bundesweite Zielvorgaben zu machen, die für den Nationalstaat insgesamt gelten und auf die Länder verteilt werden. Anstelle dieses Vorgehens wäre eine gesetzliche Regelung mit unmittelbarer Bindungswirkung (bspw. Option B) einfacher umzusetzen,

in der definiert wird, welche Anteile die Länder in Hinblick auf das übergeordnete Ziel Ressourcenschutz verteilen dürfen. (Zur Erstellung eines Bundesraumordnungsplans siehe auch die Ausführungen zu Option C weiter unten.)

- Dr. Gröhn und Prof. Köck: Es besteht allerdings die Möglichkeit, die *Architektur des ROG durch eine Veränderung des Begriffssystems* anzupassen, indem der Begriff der „Ziele der Raumordnung" derart neu definiert wird, dass Ziele der Raumordnung nicht nur in Raumordnungsplänen, sondern auch durch Gesetz (im ROG) getroffen werden können. Erforderlich wäre dafür eine zusätzliche Anpassung der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Der Gesetzgeber besitzt eine entsprechende Befugnis. Der Vorteil dieser Lösung wäre, dass sich die Diskussion darüber erübrigt, ob das Flächensparziel eine neue Kategorie oder eine Leitvorstellung sei.

Option B: Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung

- Eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung (in § 1 oder als § 1a) wäre eine *Gesetzeslösung* (durch eine eigene Kategorie unabhängig von der bisherigen Architektur des ROG), die unmittelbar wirken würde und Bindungswirkung entfalten würde, da sie die Adressaten als Norm zu betrachten haben.
- Anders argumentiert Prof. Spannowsky: Leitvorstellungen sind kein Ziel und unverbindlich sowie lediglich eine Ausrichtung auf eine bestimmte Zwecksetzung. Um eine Verbindlichkeit gegenüber den Ländern zu erreichen, müsste die Regelung eine Stufe höher getroffen und auf eine normative Ebene gebracht werden.
- Zusätzlich könnte die Regelung als neue Kategorie der gesetzlichen Festlegungen in den Begriffsbestimmungen im § 3 ROG festgelegt und damit auch mit Blick auf die Bindungswirkungen entsprechend verankert werden.
- Im Vergleich mit den anderen Optionen bestehen bei Option B die geringsten Transaktionskosten: Es erfolgen direkt Vorgaben durch den Bund und es sind zunächst keine weiteren planerischen Akte notwendig. Diese Lösung würde die größte Wirksamkeit entfalten. Zugleich wäre sie das mildeste Mittel und mit Blick auf die Planungszeiten die zügigste Lösung.
- Die Begründung einer solchen Regelung müsste sehr klar formuliert werden, was über das Argument Ressourcenschutz aber gut möglich wäre.

Option C: Festlegung eines Flächensparziels als raumordnerischer Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG in Verbindung mit der Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans

- Es ist fraglich, ob der Bund die Verwaltungskompetenz hinsichtlich der Aufstellung eines entsprechenden Bundesraumordnungsplans hat. So sei dies beim Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz verfassungsrechtlich höchst fragwürdig (Dr. Kümper). Erforderlich wäre eine entsprechende Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung, bundesweite Zielvorgaben zu machen, die für den Nationalstaat insgesamt gelten und auf die Länder verteilt werden.
- Für die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplanes müsste der Bund entsprechende Ressourcen bereitstellen und auf Ebene des ROG eine Planungsermächtigung schaffen. Darüber hinaus ist bei dieser Option mit einer langwierigen Planungszeit u. a. aufgrund der notwendigen Beteiligung der Länder und der Öffentlichkeit zu rechnen.

Option D: Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG)

- Möglich ist auch eine Verankerung als Erfordernis der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG) mit Bindungswirkung. Verbindliche Mengenziele würden anschließend als Plansatz in den Raumordnungsplänen erfolgen, was als Planungspflicht in § 7 ROG festgelegt würde.
- Dr. Kümper: Option D weist eine gewisse Nähe zur Option B oder zum erweiterten Verständnis der Option A auf, da eine Umgestaltung der Begrifflichkeiten des ROG dahingehend erfolgen würde, dass die gesetzlichen Vorgaben eine Art planerisches Ziel der Raumordnung darstellen. Es geht also darum, die Erfordernisse der Raumordnung anders zu fassen und dieser gesetzlichen Regelung eine Ziel- und Bindungsqualität beizumessen.

Zwischenfazit

- Die Expert*innen halten eine Umsetzung durch **eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung** (Option B) hinsichtlich Transaktionskosten und Wirksamkeit am erfolgversprechendsten.
- Alternativ ist eine **Veränderung der Begriffsbestimmung** von „Zielen der Raumordnung" (Option B), was aber eine Veränderung der Architektur des ROG bedeuten würde oder durch eine Verankerung als Erfordernis der Raumordnung möglich wäre.
- Die **Erstellung eines Bundesraumordnungsplans** wird kritisch bewertet, da hierfür eine Erweiterung der Kompetenz für die Bundesraumordnung erforderlich ist und entsprechende Ressourcen auf Bundesebene bereitgestellt werden müssten.
- Möglich ist alternativ eine Gesetzeslösung über ein Flächenbegrenzungsgesetz des Bundes.

B.4 Abweichungsbefugnis der Länder

Ausgangslage:

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."

Thesen:

- Die Abweichungsbefugnisse der Länder könnten eine Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels 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 (vgl. Gröhn 2016, S. 81).
- Sofern sich ein Flächensparziel auf die Umweltgesetzgebungskompetenz stützt, besteht nur eine bedingte Abweichungsbefugnis, da es nach Art. 72 Abs 3 GG einen abweichungsresistenten Kern, nämlich die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes gibt. Wenn der flächenbezogene Ressourcenschutz zu einem allgemeinen Grundsatz des Naturschutzes erhoben werden könnte, bestünde keine Abweichungsmöglichkeit der Länder.
- Aufgrund der Abweichungskompetenz der Länder könnten diese bereits heute verbindliche Flächensparziele in die Landesplanungsgesetze aufnehmen. Bisher hat kein Bundesland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. Bovet 2017, S. 15; Kümper 2021, S. 158).

Einschätzungen der Expert*innen

- Die Kompetenz zur Verankerung eines Flächensparziels im Raumordnungsgesetz würde durch eine Doppelabstützung erfolgen:
  - zum einen aus der Kompetenz durch die Raumordnung für den Gesamtstaat, der weniger Fläche für Siedlung und Verkehr zur Verfügung stellt, um unterschiedlichen Landnutzungsinteressen gerecht werden zu können, wodurch eine Abweichungsfestigkeit signalisiert wird;
  - zum anderen aus einer Mosaikkompetenz aus unterschiedlichsten Bereichen, die dem Umwelt- und Ressourcenschutz zugehörig sind.

  Der gesetzliche Begründungskontext speist sich also auf verschiedene Kompetenztitel. Der Ort der Regelung wäre das Raumordnungsgesetz.
- Hinsichtlich der Abweichungsbefugnis der Länder kommt es nicht darauf an, ob die Argumentation hinsichtlich der Kompetenz auf Basis eines flächenbezogenen Ressourcenschutzes zu einem allgemeinen Grundsatz des Naturschutzes ausgeformt wird. Entscheidend ist (in Verbindung mit der Doppelabstützung) eine Argumentation, die darauf abzielt, dass eine Flächenverbrauchsbegrenzung immer auch Ressourcenschonung ist und zugleich eine Versorgungssicherheit gewährleisten kann. So lassen bspw. kompakte Siedlungen Platz für andere Raumnutzungszwecke, die ebenfalls erforderlich sind. In der Begründung müsste durchscheinen, dass es bei einem Flächensparziel um einen grundlegenden Punkt des Umwelt- und Ressourcenschutzes geht, der nicht in verschiedenen Fachgesetzen abgestützt werden kann, sondern unter Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip zu einem gesetzlichen Ziel gemacht wird. Eine solche Argumentation würde verfassungsgemäß sein.

B.5 Optionen zur verbindlichen Verankerung in Landesentwicklungsgesetzen

Ausgangslage:

Zahlreiche Länder haben in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen, Landesplanungsgesetzen oder Nachhaltigkeitsstrategien bereits Mengenbegrenzungen der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen verankert. Aus diesen politischen Zielstellungen in Strategien oder Programmen geht allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit hervor, weder gegenüber der Raumordnung noch der kommunalen Bauleitplanung. Am Beispiel des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (LPlG) werden in der Literatur vier Optionen benannt, wie verbindliche quantifizierte Ziele für Flächenneuausweisungen implementiert werden könnten:

- Option 1: gesetzliche Mengenvorgabe in einem Art. 1a LPlG („Aufgaben und Instrumente der Landesplanung“) (vgl. Bovet 2017, S. 13)
- Option 2: eigenständige Kategorie der Erfordernisse des Raumordnungsrechts in Art. 2 LPlG (vgl. Bovet 2017, S. 13 ff.)
- Option 3: konkretisierende Formulierung in dem landesgesetzlichen „Grundsatz zur Raumstruktur“ in Art. 6 Abs. 2 S. 2 LPlG (vgl. Bovet 2017, S. 13 ff.)
- Option 4: Aufnahme einer Festlegung als Leitziel und Leitmaßstab in Art. 5 Abs. 3 S. 1 LPlG (vgl. Wagner 2019, S. 301).

Thesen:

- Zu Option 1: Mengenziele in raumordnerischer Zielqualität sind im LPlG nicht möglich und würden einen Systembruch darstellen, da alleinig 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 können (vgl. Wagner 2019, S. 302; Kümper 2021, S. 157 ff., Runkel 2018, S. 2993).
- Zu Option 3: Eine konkretisierende Formulierung in den landesgesetzlichen „Grundsatz zur Raumstruktur" in Art. 6 Abs. 2 S. 2 LPlG würde als Grundsatz nur abwägend zu berücksichtigen sein und keine Bindungswirkung entfalten.

Einschätzungen der Expert*innen

- In Bezug auf die Umsetzung eines Flächensparziels durch die Länder ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

  1. Es wird kein Flächensparziel auf Bundesebene verankert, sondern es wird den Ländern überlassen, eigene Flächensparziele umzusetzen.
  2. Es wird ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert, die in der Folge von den Ländern übernommen werden.

  Die folgenden Aussagen beziehen sich auf den zweiten Fall.

- Bei der Festlegung von Mengenzielen auf Bundesebene muss die Aufteilung auf die Länder bundesgesetzlich vorbereitet werden: Dies kann über eine Rechtsverordnung auf Bundesebene erfolgen, worin Kriterien der Verteilung oder die Verteilung selbst geregelt werden, oder die Verteilung wird als Anhang im ROG integriert. Als Vorbild kann das Windenergiebedarfsgesetz herangezogen werden, in dessen Anhang die Verteilung auf die Länder vorgenommen wurde.
- Nachgelagert müsste im Landesrecht der jeweiligen Länder geregelt werden, wie mit dem Landeskontingent umgegangen und die (Weiter-)Verteilung im System der jeweiligen Landesplanung vollzogen wird. Dabei ist zu beachten, dass jedes Bundesland eine eigene Staatsqualität besitzt und die jeweiligen Entscheidungsmechanismen nicht durch den Bund aufoktroyiert werden dürfen. Die Umsetzung des jeweiligen Flächensparziels liegt in der Zuständigkeit der Länder, denen ein weitgehender Gestaltungsspielraum gelassen werden muss. Ähnlich wurde beim Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) vorgegangen, bei dem es den Ländern überlassen wird, ob sie ihre Flächenbeitragswerte auf die jeweiligen Flächennutzungsplanungsebenen transferieren oder entsprechende Flächen in Form von Eignungs- und Vorbehaltsgebieten ausweisen.
- Voraussichtlich würden die Länder die Umsetzung eines Flächensparziels nicht per Gesetz regeln, sondern auf Landesentwicklungsplanebene (s. u.) ein allgemeines Ziel formulieren, welches in den Flächenländern die Regionalplanungsträger bindet. Das Vorgehen würde sich in den Stadtstaaten (und im Saarland ohne Regionalplanungsebene), in denen die Flächennutzungsplanung die gesamträumliche Planung darstellt, entsprechend unterscheiden.

B.6 Verbindliche Verankerung in landesweiten Raumordnungsplänen

Ausgangslage:

Die Festlegung einer landesspezifischen Flächenverbrauchsobergrenze ist explizit auch auf der Ebene des landesweiten Raumordnungsplans erforderlich (vgl. Kümper 2021, S. 158). Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass Festlegungen im Landesentwicklungsplan oder -programm sich 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. ebd). Dabei sind die spezifischen Bedingungen der einzelnen Länder (u. a. Stadtstaaten, Saarland ohne regionale Planungsebene) zu beachten.

Thesen

- Quantitative Flächenverbrauchsziele mit Zielfunktion auf der Ebene der Raumordnungsplanung (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) gelten als verbindlich und abschließend abgewogen und erfüllen die Voraussetzung des Zielbegriffs nach § 3 Abs.2 Nr.2 ROG (vgl. Kümper 2021, S. 169).
- Quantifizierte Vorgaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen lösen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus (vgl. Brinktrine 2017, S. 18).

Einschätzungen der Expert*innen

- Quantifizierte Zielvorgaben (wie sie z. B. in Rheinland-Pfalz durch Schwellenwerte verankert sind) entsprechen den Anforderungen von Zielen der Raumordnung. Das gilt nach derzeitiger Rechtsprechung auch dann, wenn sie über eine mathematische Formel festgelegt werden. Wichtig ist, dass die Ziele hinreichend konkretisiert und bestimmbar sind und quantifizierende Festlegungen enthalten.
- Ziele der Raumordnung lösen eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB aus.
  - Auch ein Ziel der Landesplanung kann so konkret sein, dass eine Adressatenwirkung auf kommunaler Ebene entsteht. Ein Beispiel hierfür sind Festlegungen über die zentralen Orte. Ebenso ist es juristisch denkbar, dass es in einem Landesentwicklungsplan eine klare Kontingentierung für Gemeinden als Ziel der Raumordnung gibt, die dann abgewogen sein muss und nicht zu grob gesetzt sein darf, um eine Zielqualität zu erreichen. Gleiches gilt aber auch für konkrete Aussagen über Ober-, Mittel- und Unterzentrum, die sich letztendlich rechtfertigen lassen müssen, um als Ziel Bestand zu haben.
  - Wenn eine Zielvorgabe im Landesentwicklungsplan oder -programm allerdings quantifiziert die Raumordnung adressiert, richten sich diese nicht an die Kommunen, sondern hier ist ein weiterer Regelungsschritt über die regionale Raumordnung notwendig. In diesem Fall werden zunächst Vorgaben an die regionalen Planungsträger adressiert, welche anschließend konkret auf die Gemeindeebene runtergebrochen werden. Dieses Vorgehen wird für die Flächenländer empfohlen, um regionale Raumerfordernisse berücksichtigen zu können und Unsicherheiten zu vermeiden.
  - In den Stadtstaaten fehlt die Regionalplanungsebene und ein Landesentwicklungsplan, sodass dort die Verteilung über den Flächennutzungsplan erfolgen müsste, der so konkret sein muss, dass die Adressierung auf kommunaler Ebene eindeutig ist, und der evtl. auch Festlegungsgegenstände beinhaltet.

- Im Saarland fehlt die Regionalplanungsebene, sodass der Landesentwicklungsplan die Voraussetzung eines Regionalplans erfüllen und daher entsprechend konkret sein muss. In einem einstufigen Landesplanungsmodell müssen mit verschärften Anforderungen auch die kommunalen Interessen berücksichtigt werden.

► Hinsichtlich der Konkretisierung der Kontingentierung durch die regionale Raumordnung ist zu prüfen, welche *Gestaltungsspielräume* ihr überlassen werden, um die quantitativen Vorgaben für den Planungsraum zu erreichen. Dies kann auf unterschiedliche Weise durch regionalplanerische Festlegungen erreicht werden und nicht nur durch eine Weitergabe und Aufteilung des Kontingents auf die Kommunen. Hier ergeben sich Anknüpfungspunkte zu bereits bestehenden Instrumenten und Festlegungen, so könnte bspw. an die in einigen Regionalplänen integrierte Honorierung interkommunaler Kooperation angeknüpft werden, indem Mechanismen genutzt werden, die über Ausnahmeregelungen mehr Flexibilität in die Umsetzung bringen.

B.7 Bund-Länder-Prozess zur Verteilung eines Flächensparziels auf die Länder

Einschätzungen der Expert*innen

► Priorisiert wird eine bundesrechtliche Regelung, die ein absolutes Mengenziel vorgibt, das unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten die Grenzen der Flächenneuinanspruchnahme für den Gesamtraum definiert, also eine absolute Mengenvorgabe pro Jahr, und diese auf die Länder herunterbricht.

► Aufgrund der jeweils eigenen Staatsqualität der Länder dürfen diese nicht zu stark vom Bund in ihrer Entscheidungskompetenz zur Landnutzung eingeschränkt werden. Die Verteilung der bundesweiten Mengenvorgabe auf die Länder muss zudem gerecht und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungs- und Übermaß-/Verhältnismäßigkeitsgebots vorgenommen werden. Um keine harte Vorgabe des Bundes auszulösen, die die Länder in ihren Gestaltungsmöglichkeiten stark beschneiden würde, und um die Frage der Angreifbarkeit zu lindern, ist eine Beteiligung der Länder am Entscheidungsprozess bzw. eine Art von Planungsprozess erforderlich. In diesem könnten die Länder ihre Sichtweise einbringen, mit der der Bund abwägend umgehen kann. Zwar wären Länder auch ohne einen solchen vorgeschalteten Prozess in die Gesetzgebung einbezogen, allerdings formal erst relativ spät.

- Der Prozess könnte auf Basis einer Vereinbarung untereinander oder über die Ministerkonferenz für Raumordnung erfolgen.
- Es ist denkbar, aber nicht zwingend erforderlich, dass die Ergebnisse in eine Bund-Länder-Vereinbarung münden, die anschließend rechtlich umgesetzt werden müsste: Die Länder und der Bund müssten eine solche Vereinbarung über Beschlüsse der Parlamente, die dann die Bindungswirkung auslösen, ratifizieren.
- Eine Option wäre es, dass der Bund den Ländern einen Zeitraum vorgibt, in dem sie unter dem Dach eines bundesweiten Gesamtkontingentes eine Lösung aushandeln, wie eine gerechte Verteilung zwischen den Ländern auszusehen hat. Sollten sie dieses nicht geschafft haben, könnte die Bundesseite eine Abwägungsentscheidung über die Verteilung der Kontingente vornehmen. Dieser Mechanismus würde den Bund ein Stück weit entlasten, die Länder in die Pflicht nehmen und den Bund in die Lage versetzen, bei ausbleibender Einigung der Länder selber zur Tat zu schreiten. Dieser Ansatz würde die aus

Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionalebene aufgreifen, dass Kontingente zwischen Kommunen verhandelbar sind und über Kooperationen Änderungen vorgenommen werden können. Um den Verteilprozess zwischen den Ländern verfassungsgemäß auszugestalten, könnte den Ländern ebenfalls eine solche Option eingeräumt werden, indem sie in Aushandlungsprozessen unter Beachtung der durch die Bundesebene vorgegebenen Gesamtkontingente, eine Kontingentverschiebung möglich machen könnten.

Für ein solches Verfahren kann das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) als zentrales Vorbild dienen, in welchem die Länder dazu gebracht werden, selbst Lösungen für die Allokation zu finden. Der Bund würde damit nicht die Entscheidungskompetenz der Länder beschneiden und ein Zeitfenster vorgeben, in dem die Länder aktiv werden müssen. Nach Ablauf dieses Zeitfensters kann der Bund agieren und einen Mechanismus einbauen, damit Mengenziele verbindlich eingehalten werden (im Falle Windenergie bleibt die Privilegierung bestehen).

- Prof. Köck: Das BVerfG hat sich bei Entscheidungen zur Neugliederung der Länder bzw. der Gemeinden dazu geäußert, welcher *Prüfungsmaßstab bei gesetzlichen Entscheidungen* mit planungsmäßigem Einschlag zugrunde liegen sollte und einen Prüfungsmaßstab entwickelt, allerdings keinen förmlichen Planungsprozess verlangt, der vorgeschaltet werden muss.

B.8 Zuteilung von Kontingenten unter Wahrung von Verhältnismäßigkeit/Übermaßgebot

Einschätzungen der Expert*innen

- Bei der Aufteilung von Kontingenten zwischen den Ländern und einer Zuteilung von Kontingenten an die Kommunen sind **Flexibilisierungen, Abweichungsmöglichkeiten durch Regel-Ausnahme-Tatbestände und Härtefallregelungen** erforderlich.
  - Im Flächenzertifikatehandel bestand eine flexibilisierende Maßnahme darin, dass spezifischen Bedarfen der Gemeinden dadurch gerecht werden konnte, dass seitens der Gemeinden immer die Möglichkeit besteht, sich über eine Börse Flächennutzungsrechte anzueignen. Sofern auf solche **flexibilisierende Maßnahmen** nicht zurückgegriffen werden kann, sind sehr klare Bedarfsberechnungen oder weitergehende Ausnahmemöglichkeiten erforderlich.
  - Es müssen **Abweichungsmöglichkeiten** eingeräumt werden, wobei mit einer Regel-Ausnahmesteuerung gearbeitet werden müsste, um Härten abzufangen. Sofern durch den Planungsträger den Kommunen konkrete Hektarvorgaben gemacht werden (und diese nicht auf Basis von quantifizierenden Vorgaben selber eine konkrete Hektarzahl ermitteln, wie es bei den Schwellenwerten in einigen Regionen in Rheinland-Pfalz der Fall ist), ist mit Härtefällen zu rechnen und es müssen Ausnahmen und **Härtefallklauseln** im Plansatz verankert werden, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren.
  - Beispiel Entwicklung des § 13b BauGB: Die Regelung ist eine Ausnahme als Kompromiss, um übergangsweise genügend Flächen für Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen. Für solche Härtefallsituationen muss ein Puffer geschaffen werden.
- Ein **Verteilungskriterium** sollte möglichst einfach und nachvollziehbar sein und darf nicht zu viele Sondersituationen berücksichtigen, weil sonst Handlungsfähigkeit verloren geht. Ein

auch mit Blick auf das Übermaßverbot sachgerechter Maßstab wäre die Einwohnerzahl, zumal es zunächst noch um eine Verteilung von Wachstum geht und nicht um eine Bewirtschaftung von Mangel.

- Problematisch ist eine **nicht ausreichende Datengrundlage**, weil die Flächenerhebung nicht einheitlich ist und zum Teil die Flächen für Erneuerbare Energien, also eigentlich gewerbliche Flächen, gar nicht bemessen werden. Bei der bisherigen quantitativen Steuerung haben die Länder nur die Wohnbauflächenentwicklung gesteuert. Ohne ausreichende Datengrundlage ist eine Kontingentierung auch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit nicht belastbar herstellbar.
- Bei der Verteilung sind **Sonderbedarfe** einzuplanen. Der Bund muss Flächen zur Realisierung von Bundesprojekten zurückhalten (z. B. Infrastrukturprojekte des Bundes), die nicht in die Verteilungsmasse der Länder eingehen. Ähnlich würden auch die Länder Flächen für Landesinfrastrukturprojekte nicht an die Kommunen weiterleiten.
- Es ist zu überlegen, bestimmte Flächenneuinanspruchnahmen nicht als **Flächenneuinanspruchnahmen im rechtlichen Sinn** zu zählen. Beispielsweise ließe sich der Flächenbedarf für erforderliche neue Energieinfrastruktur, die auf Landnutzung basiert, nicht in einem Flächensparziel unterbringen, wie etwas das Ziel von 2 % der Landesfläche für die Windenergie.

B.9 Erforderliche flankierende Maßnahmen einer sozialgerechten Bodennutzung

Einschätzungen der Expert*innen

- Eine verbindliche Umsetzung eines bundesweiten Flächensparziels ist durch weitere flankierende Maßnahmen zu begleiten.
- In diesem Zusammenhang ist das Bodenrecht eine wichtige Stellgröße: Die Bodenpreise sind Marktpreise, die bereits jetzt stark anwachsen. Bei einer weiteren Verknappung der Bodennutzung ist eine sozialgerechte Bodennutzung mitzudenken. Es müssen daher die Möglichkeiten der Gemeinden bestärkt werden, zu Reallokationen des Bodens zu kommen. Andernfalls wird es zu stark steigenden Preisen kommen, sodass die Marktkräfte dazu führen, dass ein Bewirtschaftungsrecht in dieser Form nicht aufrecht zu erhalten und eine Politik der Innenentwicklung nicht durchzuhalten ist. Der Grund dafür ist einerseits sozial, da Menschen kein Land erwerben können, um Wohnungen zu bauen, und andererseits kommunalpolitisch, da Kommunen keine Handlungsmöglichkeiten mehr haben würden. Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass die Möglichkeiten des Gesetzgebers hier umso größer sind, je höher der soziale Bezug des Bodens ist.
- Es müssen Wechselwirkungen in Bezug auf eine Systemkohärenz mitgedacht werden: Beispielsweise wurde die Siedlungsflächenentwicklung in Rheinland-Pfalz durch Schwellenwerte beschränkt, die die Träger der Flächennutzungsplanung adressieren, nicht aber die Ortsgemeinden. Eine Verlängerung des § 13b BauGB ermöglichte diesen wiederum, weitergehende Flächenkontingente in Anspruch zu nehmen, sodass durch eine Bundesregel die Flächensteuerung übersteuert wurde.

Wedel, 20.02.2023

C Dokumentation: Online-Workshop „Rechtliche Grundlagen der Verankerung und Umsetzung eines Flächensparziels“ im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ am 20. April 2023, 9.30-12.30 Uhr

C.1 Teilnehmer*innen

- Carsten Alsleben, Oliver Weber (Umweltbundesamt)
- Prof. Dr. Ralph Brinktrine (Universität Würzburg)
- Lutke Blecken, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer (Institut Raum & Energie)
- Peter Fritsch (Bundesministerium für Umwelt- und Verbraucherschutz)
- Dr. Kerstin Gröhn (Kanzlei Klemm & Partner)
- Prof. Dr. Christian Jacoby, Christoph Binder (Universität der Bundeswehr München)
- Prof. Dr. Wolfgang Köck (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung)
- Dr. Boas Kümper (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)
- Jonas Marschall (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung)
- David Pehlke (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- Thomas Preuß (Deutsches Institut für Urbanistik)

C.2 Einführung

Im Rahmen des Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ werden rechtliche Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume geprüft, wie verbindliche Ziele zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Kontingentierung) im Rahmen der Raumordnung umgesetzt werden können. Im Zentrum stehen dabei gesetzliche und planerische Möglichkeiten der Setzung und Umsetzung von Flächensparzielen. Auf Basis der Ergebnisse einer Literaturrecherche wird im Arbeitspaket 3 untersucht, welche Implementierungsoptionen für quantifizierte Vorgaben zur Verringerung des Flächenverbrauchs bestehen. Dies betrifft zum einen **rechtliche Optionen** gem. ROG sowie zum anderen **operative und institutionelle Lösungsmöglichkeiten**, wobei beide Aspekte miteinander verknüpft betrachtet werden müssen.

Im Rahmen eines 1. Expert*innengesprächs am 25. Juli 2022 wurden grundsätzliche Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung eines Flächensparziels diskutiert. Dabei wurden folgende Aspekte diskutiert:

- Eignung und Besonderheiten einer Verankerung über ein Gesetzes- oder Planungsmodell.
- Rechtliche Machbarkeit sowie Vor- und Nachteile unterschiedlicher Modelle einer Zuteilung eines bundesweiten Flächensparziels auf die verschiedenen institutionellen Ebenen (Bundesmodell, Bund-Länder-Modell, Regionenmodell).

- Verschiedene Regelungsorte (Bodenschutzrecht, Raumordnungsrecht, Baurecht) zur Einführung einer Flächenkontingentierung.

Im einem 2. Expert*innengespräch am 4. Oktober 2022 wurden konkrete Verankerungsmöglichkeiten über das Raumordnungsrecht auf Bundes- und Landesebene inkl. der Abweichungsbefugnis der Länder und der Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit diskutiert. Ziel des Gesprächs war es, erfolgversprechende Implementierungsoptionen zu prüfen, aber auch Hemmnisse aufzuzeigen.

Auf dem zusammenführenden Workshop am 20.04.2023 wurden die im Rahmen der Expert*innengespräche erarbeiteten rechtlichen Implementierungsoptionen zur Verankerung und Umsetzung eines Flächensparziels diskutiert und rückgekoppelt.

C.3 Gesetzes- und Planungsmodell

Ausgangslage

Für die Einführung einer Flächenkontingentierung kommen das Gesetzesmodell und das Planungs-modell in Betracht:

- Das Gesetzesmodell basiert auf einem Parlamentsgesetz bzw. einer Rechtsverordnung für eine Zuteilung von Flächenausweisungsrechten auf die Gemeinden, je nach Modell zzgl. Landesgesetzen bzw. Rechtsverordnungen (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 104 ff.).
- Beim Planungsmodell würde ein vom Bund festgelegtes Mengenziel im Wege der Landesplanung bis auf Ebene der Gemeinden transformiert. Hierfür bedürfte es Ergänzungen des Raumordnungsrechts (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 105 ff.).

Vorläufiges Ergebnis

Erforderlich ist eine Kombination aus einem Gesetzes- und Planungsmodell: Zunächst muss auf Bundesebene eine rechtliche Verankerung eines quantifizierten Flächensparziels in einem neuen Sondergesetz oder durch Ergänzung eines bereits bestehenden Gesetzes erfolgen. In einem nachgelagerten Planungsmodell kann die weitere Verteilung und Steuerung von Kontingenten auf untergeordnete Ebenen durch die Länder erfolgen. Die Regelung auf Bundesebene sollte nur einen möglichst schonenden Eingriff in die Länderrechte bedeuten und ausreichende Regelungsspielräume zur Weiterverteilung auf die Regionen und Kommunen bieten.

Einschätzungen der Expert*innen

- Die Teilnehmenden signalisieren eine breite Zustimmungen zu den bisherigen Ergebnissen in diesem Themenfeld.
- Zu berücksichtigen ist, dass das eigentliche Ziel des Flächensparziels in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die Vermeidung von Freiraumverlusten ist. Freiraum hat unterschiedliche Qualitäten, sodass es bei dem Planungsmodell nicht nur am das alleinige Runterbrechen von Kontingenten auf die kommunale Ebene gehen sollte, sondern gleichzeitig auch der Schutz wertvoller Freiräume über andere Instrumente im Mittelpunkt stehen muss. Freiraumschutz ist bereits im Raumordnungsrecht und im Naturschutzrecht verankert. Das Ziel eines Freiraumschutzes sollte in der Verankerung und letztlich in der Begründung zu einer Einführung von Flächenkontingenten deutlich werden.

C.4 Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten

Ausgangslage

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung werden folgende rechtliche Regelungsorte diskutiert:

- Bodenschutzrecht
- Bauplanungsrecht
- Raumordnungsrecht

Vorläufiges Ergebnis

Zur Umsetzung einer Flächenkontingentierung werden in der Literatur als rechtliche Regelungsorte das Bodenschutzrecht, das Bauplanungsrecht und das Raumordnungsrecht diskutiert. Das Bodenschutzrecht bezweckt weniger die Reglementierung der Bodennutzung, sondern den Schutz des Bodens und der Bodenfunktion (vgl. Grüner 2018, S. 283). Es findet keine Anwendung, soweit Vorschriften des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts vorliegen (§ 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG). Dadurch kommt das BBodSchG für eine überörtliche Flächenverbrauchsbegrenzung nicht in Betracht.

Quantifizierte Mengenvorgaben für ein bundesweites Flächenreduktionsziel haben einen überörtlichen Charakter: Es erfolgt keine konkrete flächenbezogene Kontingentierung, sondern eine rein quantitative Reduktion. Da die Umsetzung eines Flächensparzieles also die „örtliche Ebene“ übersteigt und einer maßgeblichen Berücksichtigung überfachlicher Gesichtspunkte in den Bereich der „überörtlichen Planung“ obliegt, sollte eine gesetzliche Mengenfestlegung und anschließende Verteilung von Kontingenten weniger durch das Bauplanungsrecht sondern im Sinne eines raumbezogenen, überörtlichen und überfachlichen Regelungsansatzes durch das Raumordnungsrecht erfolgen.

Einschätzungen der Expert*innen

Das Raumordnungsrecht wird übereinstimmend als der richtige Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten gesehen.

C.5 Regelungskompetenz im Raumordnungsrecht

Ausgangslage

Für die Bundesraumordnung besteht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache (Art. 71, 73 GG). Dem Bund steht insgesamt also eine Kompetenz zum Erlass einer Vollregelung im Bereich der Raumordnung zu. Zudem kann sich der Bund bei der Festlegung der Länder-Obergrenzen als Bundesgesetz (beispielsweise im ROG) auf die konkurrierende Kompetenz zur Raumordnung berufen, wobei den Ländern in Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG eine Abweichungsbefugnis eingeräumt ist, für die nach dem Wortlaut der Verfassung kein abweichungsfester Kern vorgesehen ist.

Vorläufiges Ergebnis

Erforderlich ist eine Raumordnungsregelung für den Gesamtstaat, welche kraft Natur der Sache Bundeskompetenz ist. Eine Abstützung allein auf diese Feststellung ist allerdings womöglich nicht ausreichend. Eine Kompetenz lässt sich zusätzlich auch auf die Umweltgesetzgebungskompetenz – also den Flächenressourcenschutz als abweichungsresistenten Kern – stützen. Somit bestünde keine Abweichungsmöglichkeit der Länder (Artikel 72 Abs. 3 GG) mehr. Letztlich

müsste eine Kompetenz zur Regelung einer Kontingentierung mosaikartig begründet werden, ähnlich wie sich auch die Bodenschutzkompetenz des Bundes als Mosaikkompetenz aus ganz unterschiedlichen Kompetenztiteln ergibt. Es sollte eine Doppelabstützung durch eine Kompetenz kraft Natur der Sache kombiniert mit dem Ressourcenschutzargument als abweichungsresistentem Kern erfolgen. Entscheidend ist (in Verbindung mit der Doppelabstützung) eine Argumentation, die darauf abzielt, dass eine Flächenverbrauchsbegrenzung immer auch Ressourcenschonung ist und zugleich eine Versorgungssicherheit gewährleisten kann.

Einschätzungen der Expert*innen

- Es konnte zum Teil nicht nachvollzogen werden, warum zusätzlich zu einer Raumordnungskompetenz eine Umweltschutz-Gesetzgebungskompetenz in Form einer doppelten Abstützung herangezogen wird. Der Art. 20a GG ist nur eine Staatszielbestimmung, woraus keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz entsteht. Zudem stellt das sog. Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts 1954 (Rechtsgutachten vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 408 f) fest, dass die Gesetzgebungsbefugnis kraft Natur der Sache für die Raumordnung des Gesamtstaats den Bund dazu berechtigt, die Raumordnung im Gesamtstaat vollständig zu regeln. Damit erübrige sich eine weitere kompetenzrechtliche Abstützung über den Ressourcenschutz.

- Eine Doppelabstützung ist somit nicht zwingend notwendig, eine Kompetenzgrundlage für die Raumordnung würde ausreichen. Wenn eine Verankerung eines Flächensparziels nur auf die konkurrierende Raumordnungskompetenz gestützt wird, besteht allerdings eine Abweichungsmöglichkeiten der Länder, die damit die Regelung konterkarieren könnten. Um das zu vermeiden, ist die Argumentation mit der Raumordnung für den Gesamtstaat wichtig, wobei auch bei dieser Vorgehensweise Unsicherheiten bestehen, weil die Frage in dieser Zuspitzung bislang noch nicht beantwortet worden bzw. ihre Antwort mangels einschlägiger Rechtsprechung nicht prognostizierbar ist. Aus diesem Grund sollte eine weitere mosaikartige Abstützung durch ein Ressourcenschutzargument als abweichungsresistentem Kern die Rechtssicherheit erhöhen.

- Zu prüfen wäre, ob die Gesetzgebungskompetenz sich durch die Raumordnung für den Gesamtstaat (kraft Natur der Sache) oder die Raumordnung in den Ländern (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) ergibt. Sofern der Bund nach einheitlichen Kriterien die Kontingente auf die Länder verteilt, liegt eine Regelung für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache vor. Wenn der Bund jedoch den Ländern wiederum Kriterien für deren weitere Verteilung innerhalb der Länder vorgibt, dann würde dies die Raumordnung in den Ländern betreffen und ist damit nicht mehr von der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Raumordnung im Gesamtstaat gedeckt. In diesem Fall wäre unter Umständen auch die Abweichungskompetenz der Länder geöffnet.

  Aus diesem Grund wird zunächst eine gesetzliche Regelung benötigt, die das Mengenziel als solches über eine Bundesregelung fixiert und als ersten Verteilschritt eine Aufteilung dieses Mengenziels auf die Länder festlegt. Die weitere Aufteilung soll dann nicht mehr im Bundesgesetz geregelt werden, sondern den Ländern überlassen werden. Damit würde es sich um eine Gesetzgebung durch die Raumordnung für den Gesamtstaat (kraft Natur der Sache) handeln.

C.6 Zuteilung von Flächenkontingenten

Ausgangslage

In der Literatur werden drei Modelle diskutiert, in denen über verschiedene institutionelle Ebenen entlang einem bundespolitischen Flächensparziel (z.B. Flächenneuinanspruchnahme unter 30 Hektar pro Tag bis 2030) Kontingente verteilt werden (vgl. Köck et al. 2008, S. 206) (vgl. Abb. 1):

- **Bundesmodell:** Flächenkontingente werden unmittelbar vom Bund an die Gemeinden zugeteilt; Ein Bundesmodell als Gesetzesmodell, das letztlich die Verteilungsentscheidung bis auf die kommunale Ebene trifft, läuft Gefahr, räumliche Erfordernisse außer Acht zu lassen. Das gleiche gilt für ein Planungsmodell, das im Wesentlichen auf den Bund als Planer setzt, weil die Planungskapazitäten auf Bundesebene begrenzt sind.
- **Bund-Länder-Modell:** Flächenkontingente werden den Ländern zugeordnet, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Länder liegt; Ein Bund-Länder-Modell als Gesetzesmodell, das sich darauf beschränkt, das Flächensparziel verbindlich zu verankern und Zuteilungen für die Länder vorzunehmen, im Übrigen aber lediglich Kriterien für die Verteilungsaufgabe der Länder regelt, erscheint sachgerecht, weil Gesetzgebungsarbeit hier klar von der eigentlichen Planungsarbeit abgesetzt ist.
- **Regionenmodell:** als ein dem Bund-Länder-Modell ähnlicher Ansatz; die auf die Länder heruntertransformierten Flächenkontingente werden 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. Das Regionenmodell belässt Spielräume auf der Ebene der Regionalplanung und hat damit besondere Potenziale, bedarfsgerecht zu steuern; es ist aber auch das zeitaufwändigste Modell und deshalb mit Blick auf eine Umsetzung und Erreichung des Ziels „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 problematisch.

Vorläufiges Ergebnis

Unter dem Gesichtspunkt der Autonomieschonung und Verhältnismäßigkeit sowie der Akzeptanz sollte ein Verteilmodell gewählt werden, das jeweils nur Vorgaben für die jeweils nächste Planungsebene macht. Der Bund würde daher im Sinne eines Bund-Länder-Modells in einem Abstimmungsprozess mit den Ländern eine Verteilung der Kontingente auf die Länder vornehmen. Diese können in alleiniger Verantwortung und unter Beachtung raumordnerischer Funktionen die weitere Verteilung auf die Regionen oder direkt auf die Kommunen regeln.

Einschätzungen der Expert*innen

- Konflikt zwischen Planungspflicht (§ 1 Absatz 3, Satz 1 BauGB) und Anpassungspflicht (§ 1 Absatz 4 BauGB):

  Die Umsetzung von quantitativen Mengenvorgaben könnte auf der kommunalen Ebene mit weiteren (städtebaulichen) Zielstellungen in Konflikt geraten, etwa bei der Durchsetzung von Planungspflichten nach § 1 Absatz 3, Satz 1 BauGB, z. B. wenn eine Gemeinde erstmalig Fläche in Anspruch nehmen muss, um einem anderen Raumordnungsziel gerecht zu werden. Es ist denkbar, dass eine solche Planungspflicht (z. B. auf Wunsch von Kläger*innen) gerichtlich festgestellt wird. In diesem Fall stellt sich die Frage, wie mit einer solchen Situation umgegangen werden kann, sofern eine Kommune keine Flächenkontingente mehr zu Verfügung hat. Damit verbunden ist die Frage, wie sich raumordnerische Mengenziele zu anderen raumordnerischen Zielvorgaben verhalten.

- § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB hängt stark von den städtebaulichen Vorstellungen der jeweiligen Gemeinde ab. Ein verbindliches Flächensparziel begrenzt die Bauleitplanung allerdings nur in flächenmäßiger Hinsicht. Da die stadtplanerische Konzeption, die eine Gemeinde zugrunde zu legen hat, von vornherein auf ein bestimmtes Maß an Flächeninanspruchnahme beschränkt wird, sollte es keine Konflikte hinsichtlich der Planungspflicht geben.
- Die Planungspflicht nach § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB sollte 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.
- Einen Konflikt zum Flächenverbrauchsziel würde die Planungspflicht nur dann hervorrufen, wenn eine Kommune erstmalig Fläche verbrauchen müsste, um einem anderen Raumordnungsziel gerecht zu werden. Dies scheint ein Ausnahmefall zu sein, der aber vorkommen kann (bspw. großflächiger Einzelhandel, Bereitstellung von Flächen für Unterkünfte von Geflüchteten).
- Ein entsprechender Konflikt zwischen Anpassungspflicht an das Mengenziel und Planungspflicht müsste im Zweifel auf der Ebene der Raumordnungsplanung (z. B. durch ein Zielabweichungsverfahren) aufgelöst werden. Zudem macht dieses Beispiel deutlich, dass die Einführung von Ausnahme- bzw. Härtefallregelungen wichtig ist, die es erlauben, eine Flächenverbrauchsbeschränkung zu überschreiten. Eine entsprechende Klausel zu Befreiungen oder Härtefällen ist wichtig, da nicht jeder potenzielle Konfliktfall vorausgesehen werden kann. Dies würde eine entsprechende Flexibilität in außerordentlichen Fällen ermöglichen und zudem die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit einer Flächenverbrauchsbegrenzung im Einzelfall sicherstellen.

► Transformationspfad hin zu „Netto-Null“:

Mit Blick auf die Zielstellung ab 2050 „Netto-Null“ könnte dieses zunächst in die ROG-Leitvorstellungen als langfristiges Ziel übernommen werden ohne eine direkte Verbindlichkeit.

- Angesichts der anzunehmenden Schwierigkeiten, ein verbindliches Flächensparziel überhaupt politisch umzusetzen, wird dafür plädiert, zunächst den Fokus darauf zu legen und nicht auf ein langfristiges Ziel „Netto-Null“. Stattdessen sollte im Sinne einer „Experimentalgesetzgebung“, deren Praktikabilität und Folgen gemonitort werden müssen, zunächst eine verbindliche Verankerung z. B. eines 30 ha-Ziels bis 2030 im ROG inkl. Zuteilung auf die Länder und die kommunale Ebene erfolgen, um Erfahrungen mit diesem neuen Instrument sammeln zu können. Zugleich sollte im Gesetz verankert werden, dass ab 2030 erneut politisch über ein Flächensparziel inkl. Aufteilung entschieden werden soll. Dabei könnte festgelegt werden, dass die Zuteilung in einer folgenden Zuteilungsperiode unter der bisherigen Zuteilung, zumindest aber unter 30 Hektar pro Tag liegen muss.
- Weiterhin sind parallele Anpassungen der Förder- und Steuerpolitik erforderlich, damit die globalsteuernden Instrumente das Mengenziel nicht konterkarieren, sondern es durch Steuer- und Förderpolitik stützen und flankieren.

- Zielkontrolle und Sanktionsmöglichkeiten:

  Sofern der Bund den Ländern gesetzliche Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme macht, müsste auch die Zielkontrolle beim Bund liegen.

  - Die Länder müssten verpflichtet werden, dem Bund die Implementation der Vorgaben innerhalb einer festzulegenden Frist zurückzumelden. Als Vorbild kann hier das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) mit Sanktionsmechanismen nach Ablauf einer Frist dienen, welches jedoch für eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme modifiziert werden müsste. Die Fristen sollten differenziert werden, je nachdem welches Verteilungsmodell gewählt wird, sodass auch die mit längeren Planungszeiten verknüpfte Weiterverteilung über die regionale Raumordnung innerhalb einer solchen Frist möglich ist. Diese Rückmeldungsmechanismus könnte im Rahmen eines Governance-Prozesses zwischen Bund und Ländern erfolgen inkl. der Umsetzung eines Monitorings, um Nachsteuerungserfordernisse anzuzeigen.

  - Weiterhin ist ein Sanktionsmechanismus zu entwickeln, sofern Länder ihrer Kontingentierungspflicht nicht nachkommen. Auch im Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) ist eine entsprechende Regelung enthalten, indem eine flächendeckende Privilegierung bestehen bleibt, sofern Länder keine Gebiete für Windenergie ausweisen. Entsprechend könnte eine Regelung erfolgen, dass ohne Umsetzung einer landesweiten Kontingentierung von den Kommunen keine neuen Baugebiete entwickelt werden dürfen oder ersatzweise eine Zuteilung des Bundes an die Kommunen greift. Fraglich ist, ob die Bundesraumordnung in der Lage ist, ersatzweise eine sachgerechte Planung aufzustellen. Andernfalls könnten eine an der Einwohnerzahl orientierte Ersatzzuteilung erfolgen.

  - Für das Monitoring und ggf. einen Sanktionsmechanismus könnte der Flächenrechner des Umweltbundesamtes zum Tragen kommen. Dieser könnte auch Informationsgrundlage für die Aufsichtsbehörde sein, die einen B-Plan einer Kommune genehmigen muss.

- Freiraumsicherung

  - Neben Kontingenten sollte im Sinne eines Planungsmodells auch eine qualitative Freiraumsicherung durch regionale Instrumente erfolgen, auch weil Flächenkonkurrenzen zunehmen. Die Kontingentierung und die regionalplanerische Freiraumsicherung müssen aufeinander bezogen werden.

- Umsetzbarkeit zugeteilter Kontingente

  - Bei der Zuteilung von Kontingenten ist zu beachten, dass diese auch in den jeweiligen Kommunen umsetzbar sind und z. B. nicht durch vorhandene Vorgaben zur Freiraumsicherung eingeschränkt sind. Ein Ausweg hierzu wäre bereits bei der Zuteilung eine interkommunale Kooperation/Abstimmung zu fordern. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass z. B. in Nordrhein-Westfalen zugeteilte Kontingente ausreichen, um festgelegte Allgemeine Siedlungsbereiche überplanen zu können. Beides verdeutlicht die wichtige Rolle des integrierten Blickes der Regionalplanung bei der Zuteilung.

  - Bei der Zuteilung von Kontingenten ist zu beachten, dass nicht nur diese Adressaten von Kontingenten sind, sondern ein Teil des Flächenverbrauchs durch nicht-kommunale Planungen verursacht wird. Bei der Abbildung der Zuteilungsoptionen könnte eine entsprechende Ergänzung vorgenommen werden.

C.7 Optionen zur verbindlichen Verankerung über das Raumordnungsrecht

Ausgangslage

Auf Bundesebene existieren bisher lediglich politische, rechtlich unverbindliche Zielvorstellungen zur Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme. Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels müssten das Raumordnungsgesetz (ROG) (und die Landesentwicklungspläne bzw. -programme) so ertüchtigt werden, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten umgesetzt werden müssen. Hierzu werden in der Literatur vier Optionen benannt:

- Option A: Festlegung eines Flächensparziels, indem § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG vom Grundsatz zum *Ziel der Raumordnung* gehoben wird (vgl. Köck und Bovet 2008, S. 29; SRU 2016 S. 271)
- Option B: Festlegung von Mengenzielen in den *Leitvorstellungen der Raumordnung* (§ 1 ROG) in Verbindung mit einer Änderung der Begriffsbestimmungen des ROG (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) (vgl. SRU 2016, S. 271)
- Option C: Festlegung eines Flächensparziels 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 (vgl. SRU 2016, S. 271)
- Option D: 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 Raumordnungspläne in § 7 ROG (vgl. Köck und Bovet 2008 S. 104 ff.)

Vorläufiges Ergebnis

Eine Festlegung von Mengenzielen in den Leitvorstellungen der Raumordnung (in § 1 oder als § 1a) wäre eine *Gesetzeslösung* (durch eine eigene Kategorie unabhängig von der bisherigen Architektur des ROG), die unmittelbar wirken und Bindungswirkung entfalten würde, da sie die Adressaten als Norm zu betrachten haben. Zusätzlich könnte die Regelung als neue Kategorie der gesetzlichen Festlegungen in den Begriffsbestimmungen im § 3 ROG festgelegt und damit auch mit Blick auf die Bindungswirkungen entsprechend verankert werden. Im Vergleich mit den anderen Optionen bestehen bei Option B die geringsten Transaktionskosten: Es erfolgen direkte Vorgaben durch den Bund und es sind zunächst keine weiteren planerischen Akte notwendig. Diese Lösung würde die größte Wirksamkeit entfalten. Zugleich wäre sie das mildeste Mittel und mit Blick auf die Planungszeiten die zügigste Lösung.

Einschätzungen der Expert*innen

- Option A: Der § 2 ROG mit der Darstellung der Grundsätze der Raumordnung ist nicht der richtige Regelungszusammenhang, weil Grundsätze abwägungsoffen sind und damit keine verbindliche Regelung erzeugt werden kann.
- Option B: Die Platzierung von Mengenzielen auf gesetzgeberischer Ebene mit Letztabwägung ist in den Leitvorstellungen der Raumordnung am klarsten zu fassen. Den Anwendungsbereich des § 1 ROG würde man vergrößern und bspw. „Leitvorstellungen, Mengenzielbegrenzung“ betiteln, um zu verdeutlichen, dass die Regelung verbindlich und letztabgewogen ist. Neben dem Begriff der Leitvorstellungen im ROG könnten auch der Begriff der verbindlichen Planungsleitsätze verwendet werden, wie sie derzeit in der Fachplanung bzw. in Planfeststellungsverfahren angewandt werden.

- Eine Mengenbegrenzung auf der Bundesebene für den Gesamtstaat muss nicht zwingend in die Architektur und Begrifflichkeit der Raumordnung eingepasst werden. Möglich ist die Verwendung einer Begrifflichkeit und Nomenklatur, die aus Begriffen Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung, Erfordernisse der Raumordnung ausschert, gleichwohl aber Gesetz ist, indem § 1 die Leitvorstellungen der Raumordnung inklusive eines Mengenbegrenzungsziel festlegt.
- Zudem sollte als Anlage zum Raumordnungsgesetz die Aufteilung eines Flächensparziels (etwa 30 Hektar pro Tag) auf die 16 Länder erfolgen, ähnlich dem Vorgehen im Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) mit tabellarischer Zuteilung von Flächenwerten. §1 würde auf diese Anlage verweisen.
- Auf der Bundesebene sollte lediglich mit der Anlage zum Raumordnungsgesetz die Aufteilung auf die Länder erfolgen, die Weiterverteilung ist zunächst Ländersache. Die Länder haben die Möglichkeiten, entweder das Landeskontingent im Landesentwicklungsplan auf die Kommunen herunterzubrechen oder die Regionalplanungsebene zwischenzuschalten. Letzteres wäre mit einer deutlich längeren Planungszeit verbunden.

C.8 Umsetzung über die Landesraumordnung

Ausgangslage:

Es wird ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert. Nachgelagert müsste im Landesrecht der jeweiligen Länder geregelt werden, wie mit dem Landeskontingent umgegangen und die (Weiter-)Verteilung im System der jeweiligen Landesplanung vollzogen wird. Dabei ist zu beachten, dass jedes Bundesland eine eigene Staatsqualität besitzt und die jeweiligen Entscheidungsmechanismen nicht durch den Bund aufoktroyiert werden dürfen.

Ergebnis

In Bezug auf die Umsetzung eines Flächensparziels durch die Länder ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

1. Es wird kein Flächensparziel auf Bundesebene verankert, sondern es wird den Ländern überlassen, eigene Flächensparziele umzusetzen.
2. Es wird ein Flächensparziel mit Vorgaben für die Länder auf Bundesebene verankert, die in der Folge von den Ländern übernommen werden.

Die folgenden Aussagen beziehen sich auf den zweiten Fall, bei dem eine Verankerung von Mengenzielen in den Landesplanungsgesetzen nicht zwingend erforderlich ist. Die Umsetzung des jeweiligen Flächensparziels liegt in der Zuständigkeit der Länder, denen ein weitgehender Gestaltungsspielraum gelassen werden muss. Ähnlich wurde beim Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) vorgegangen, bei dem es den Ländern überlassen wird, ob sie ihre Flächenbeitragswerte auf die jeweiligen Flächennutzungsplanungsebenen transferieren oder entsprechende Flächen in Form von Eignungs- und Vorbehaltsgebieten ausweisen. Voraussichtlich würden die Länder die Umsetzung eines Flächensparziels nicht per Gesetz regeln, sondern auf Landesentwicklungsplanebene ein allgemeines Ziel formulieren, welches in den Flächenländern die Regionalplanungsträger bindet. Das Vorgehen würde sich in den Stadtstaaten (und im Saarland ohne Regionalplanungsebene), in denen die Flächennutzungsplanung die gesamträumliche Planung darstellt, entsprechend unterscheiden.

Einschätzungen der Expert*innen

Die Aufteilung auf Landesebene kann über zwei Wege erfolgen:

1. Die Länder können das zur Verfügung stehende Kontingent durch die oberste Landesplanungsbehörde selber auf die einzelnen Kommunen herunterbrechen. Das kann nach einem Einwohnermaßstab erfolgen, oder auch anhand von Zusatzkriterien. So sollten z. B. alle Zentralen Orte ihren räumlichen Funktionen entsprechend bedacht werden. Da die Länder auch die Zentralen Orte festlegen, sollte eine Zuteilung bis auf die kommunale Ebene im Landesentwicklungsprogramm möglich sein.
2. Andernfalls würde das Landesentwicklungsprogramm das Landes-Flächensparziel nur als Grundsatz festhalten. Die weitere Zuteilung an die Kommunen würde auf der Regionalplanungsebene erfolgen. Hierfür wäre ein größerer Zeitaufwand erforderlich, der eine Umsetzung bis 2030 unwahrscheinlich macht, was für eine Direktzuteilung durch die Länder spricht.

C.9 Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit

Ausgangslage

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).

Vorläufiges Ergebnis

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.

Einschätzungen der Expert*innen

- Die Ausführungen finden breite Zustimmung unter den Teilnehmenden.
- Betont wird auch die Schlussfolgerung, dass aus dem Staatsziel Umweltschutz heraus eine verfassungsmäßige Pflicht des Gesetzgebers gibt, eine Mengenbegrenzung umzusetzen, um

weitere Anforderungen an die Fläche (natürlicher Klimaschutz, Biodiversitätssicherung etc.) zu ermöglichen.

- Es wurde konstatiert, dass das Gewicht des zu schützenden Interesses an der Beschränkung des Flächenverbrauchs mit seinem Fortschreiten an Bedeutung gewonnen hat gegenüber den Maßstäben, die für die Rechtfertigung von Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in der Vergangenheit vom Bundesverfassungsgericht formuliert wurden.
- Die Argumentation zu einer Vereinbarkeit von Flächensparzielen mit der kommunalen Planungshoheit müsste auch dahingehen, dass das 30-Hektar-Ziel schon über 20 Jahre von den Bundesregierungen verfolgt wird und (obwohl nicht erreicht) stetig aufrechterhalten worden ist, dennoch hat es bislang zu keiner deutlichen Reduzierung geführt. Damit kann bspw. die Behauptung abgewehrt werden, dass es mildere Mittel gäbe, das Flächensparziel zu erreichen.
- Das in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerte Flächensparziel wurde 2001 zunächst angesichts des Auseinanderlaufens von Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung mit entsprechenden ökonomischen Konsequenzen unter den Aspekt Generationengerechtigkeit gestellt. Erst 2016 wurden zusätzlich die Aspekte Siedlungsdichte (mit ökonomischem Gesichtspunkt) sowie Freiraumschutz aufgenommen. Das Flächensparziel ist somit ein Nachhaltigkeitsziel, dessen Dimensionen sich nicht alle auf Artikel 20a GG, wohl aber auf legitime Gemeinwohlgründe beziehen lassen.

C.10 Flächenbedarf für Erneuerbare Energien

Hinsichtlich des Flächenbedarf für den Ausbau von Erneuerbaren Energien sollte zwischen dem Indikator zur Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und der Umsetzung eines verbindlichen Flächensparziels unterschieden werden. Der Indikator sollte in jedem Fall auch den Ausbau Erneuerbarer Energien im Freiraum umfassen, um seine Funktion der Berichterstattung und Zeigerwirkung aufrecht zu erhalten. Eine politische Debatte und Entscheidung wird dahingehend erforderlich sein, ob der Ausbau auch bei der Umsetzung des Flächensparziels berücksichtigt oder ausgenommen werden sollte. Letztlich ist hierzu eine raumordnungsgesetzliche Definition von „Freiflächenverbrauch“ erforderlich. Hierbei ist zu beachten, dass das Flächensparziel sich in weitere politische Ziele einordnen muss und ggf. auch zu diesen in Konflikt stehen kann. Dieser Zielkonflikt sollte allerdings nicht auf Ebene der Gemeinde aufgemacht werden, indem sich eine Gemeinde zwischen Freiflächen-PV und weiterer Siedlungsentwicklung entscheiden muss.

Wedel, 22.06.2023

D Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop A, 02. Mai 2023

D.1 Teilnehmende

Teilnahme von insgesamt 31 Personen aus Landes- und Regionalplanung, Kommunen, Wissenschaft, Bundesministerien sowie von Auftraggeber- und Auftragnehmerseite

D.2 Begrüßung und Einführung

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß begrüßt die Teilnehmenden zum Auftakt der dreiteiligen Workshopreihe im Rahmen des Projektes „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“. Eine umweltpolitische Zielstellung ist es, die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) bis 2030 auf „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 und auf „Netto-Null“ bis 2050 zu reduzieren. Dennoch ist diese in den vergangenen Jahren wieder angestiegen. Im Rahmen des REFOPLAN-Vorhabens soll die Frage beleuchtet werden, wie das Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 und im Weiteren das „Netto-Null“-Ziel verbindlich verankert und operationalisiert werden kann.

D.3 Einführung in das Projekt „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“

Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Lutke Blecken stellt die Hintergründe und Folgen eines hohen Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke vor. In diesem Kontext geht er auf die verschiedenen flächenpolitischen Ziele auf der Bundesebene ein und stellt kurz den Flächenrechner des Umweltbundesamtes vor. Im Raumordnungsgesetz findet sich bereits eine Vorgabe zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Dabei handelt es sich jedoch nur um einen unverbindlichen Grundsatz ohne jegliche Operationalisierung. Auch auf Länderebene gibt es in Landesplanungsgesetzten, Koalitionsverträgen, Landesentwicklungsplänen und Nachhaltigkeitsstrategien flächenpolitische Zielsetzungen. Doch auch hier fehlt Verbindlichkeit und Operationalisierung. Ebenfalls gibt es auf regionaler und Landesebene einige raumplanerische indirekte Ansätze einer quantitativen Begrenzung der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung. Es fehlt jedoch eine flächendeckende verbindliche Verankerung quantitativer Flächensparziele.

Daher ist das Ziel des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ ein rechtliches Organisationsmodell abzuleiten und zur Operationalisierung der Bundesziele einen regulatorischen, raumordnerischen Steuerungsansatz zu entwickeln.

D.4 Rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume einer Kontingentierung

Lutke Blecken, Institut Raum und Energie,

Im Vorhaben werden konkrete rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume einer Kontingentierung erarbeitet. Hierfür wurden aus einer Literaturrecherche abgeleitete Thesen in mehreren

Expert*innengesprächen mit Rechtsexpert*innen sowie auf einem Workshop mit Rechts- und Planungsexpert*innen diskutiert.

Im Rahmen der Erarbeitung von rechtlichen Optionen und Gestaltungsspielräumen wurden verschiedene Themenstellungen untersucht. Dabei wurde unter anderem geprüft, wie eine verbindliche Verankerung des Ziels „unter 30 Hektar pro Tag" bis 2030 über ein Planungs- oder Gesetzesmodell erreicht werden kann. Auch der Regelungsort für die Einführung von Flächenkontingenten sowie die Regelungskompetenz im Raumordnungsrecht wurden näher betrachtet. Ein weiterer wichtiger Aspekt waren die Zuteilung von Flächenkontingenten und die Optionen zur verbindlichen Verankerung über das Raumordnungsrecht auf Bundes- oder Landesebene. Dabei wurden in einer Kurzexpertise die Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit geprüft sowie die erforderlichen Anpassungen des Baugesetzbuches berücksichtigt. Insgesamt ging es darum, rechtliche Rahmenbedingungen zu beschreiben, die eine erfolgreiche Umsetzung des Ziels ermöglichen. Dazu müssen rechtliche Optionen und Gestaltungsspielräume erarbeitet werden, die sowohl eine verbindliche Verankerung des Ziels als auch eine praktikable Umsetzung in der Praxis ermöglichen.

Die folgende Diskussion zu den rechtlichen Optionen leitet Lutke Blecken. Prof. Dr. Wolfgang Köck (Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig) steht für Fragen und Klärungsbedarf der Teilnehmenden zur Verfügung.

Hinweise und Anregungen der Teilnehmenden:

- **Begründung und Definition:** Von Teilnehmenden wird der Wunsch geäußert die *Flächensparziele* (Kontingentierung) argumentativ stringent mit weiteren politischen Zielen (Wirtschaftsentwicklung, Wohnbauflächenbedarf, Ausbauziele des ÖPNV etc.) zu verknüpfen. Damit verbunden sollte die Festlegung der maximalen Flächenneuinanspruchnahme nachvollziehbar begründet werden. Auch sollten die Begrifflichkeiten (Flächenneuinanspruchnahme, Versiegelung etc.) klar definiert werden, auch mit Blick auf ihre unterschiedlichen Auswirkungen (SuV-Flächenneuinanspruchnahme nicht gleichbedeutend mit Versiegelung; Versiegelung zentrales Problem mit Blick auf Bodenschutz, Flächenneuinanspruchnahme für SuV-Zwecke hingegen für Freiraumschutz). Prof. Köck weist daraufhin, dass sich das 30-Hektar-Ziel nicht mit derselben wissenschaftlichen Stringenz begründen lasse wie bspw. das 1,5 bis 2°-C-Klimaschutzziel. Das Flächensparziel beruhe auf Vorsorgeüberlegungen zur Bewirtschaftung des Raums und diene dazu, 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 sei und weil 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.

- **Aufteilung der Länderkontingente auf untergeordnete Ebenen:** Prof. Köck führt aus, dass die Länderkontingente im Anhang zum Raumordnungsgesetz (ROG) verbindlich festgelegt werden könnten, lässt aber offen, ob eine solche Regelung dem Kompetenztitel der Raumordnung oder anderen Kompetenztiteln des Bundes (Bodenrecht, Bodenschutz als Mosaikkompetenz verschiedener auf den Umweltschutz zielender Kompetenztitel) zuzuordnen sei. Damit verbunden ist die Frage nach der *verbindlichen Aufteilung der Flächenkontingente auf die untergeordneten Planungsebenen durch die Länder* (Landesplanung). Diese muss nach

Einschätzung von Prof. Köck ebenfalls gesetzlich durch den Bund adressiert werden. Eine Umsetzung könnte nach dem Vorbild des § 3 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) erfolgen. Festgelegt werden sollten darin Fristen zur Umsetzung (hierbei sollte ein angemessener Zeitraum eingeräumt werden, der die Zeitschienen der Aufstellung von Raumordnungsplänen berücksichtigt). Verbunden mit der Festlegung der Flächenkontingente sollte ein Stichtag festgelegt werden, von dem an die bei Neuplanungen die Erforderlichkeit entsprechender SuV-Flächenkontingente wirksam wird. Ein solcher Stichtag sollte deutlich vor dem eigentlichen Start der Flächenkontingentierung liegen, um Flächenausweisungen auf Vorrat bzw. über den Bedarf hinaus zu verhindern. Eine *räumliche Flexibilisierung der Kontingente*, vergleichbar zum bereits erprobten Flächenzertifikatehandel, mit der die Weitergabe von Kontingenten zwischen Kommunen ermöglicht wird, könnte und sollte rechtlich implementiert werden.

- **Sanktionsmöglichkeiten:** Weiterhin sollte rechtlich ein Mechanismus verankert werden, der greift, sofern Länder ihre Pflicht zur Verankerung und Verteilung der Flächenkontingente versäumen. Diskutiert werden für diesen Fall Sanktionsmöglichkeiten, etwa das Versagen weiterer B-Pläne durch Kommunen, soweit kein Kontingentnachweis erbracht wird. Eine solche indirekte Sanktionsmöglichkeit wird jedoch, auch mit Blick auf die kommunale Planungshoheit, als problematisch angesehen. Eine Option könnte darin bestehen, dass bei Ausbleiben einer Aufteilung, die Kommunen der betroffenen Länder direkt vom Bund Kontingente für die Ausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen erhalten (sog. „Ersatzregelung“). Basis der Berechnung könnte in diesem Fall ein Bevölkerungsschlüssel oder ein um weitere Indikatoren erweiterter Berechnungsschlüssel der kommunenspezifischen Flächenkontingente sein. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf den bestehenden „Flächenrechner“ des Bundes, der geeignet sein könnte, als Rückfallregelung eingesetzt zu werden.
- **Flankierende Maßnahmen:** Die Einführung einer Flächenkontingentierung sollte mit flankierenden Maßnahmen durch den Bund untersetzt werden. Hintergrund ist u. a. die Sorge weiter steigender Bodenpreise, sollte das Gut Fläche im Wege einer Kontingentierung verknappt werden. Konkret sollten diesbezüglich die rechtlichen Instrumente und Möglichkeiten zur Innenentwicklung geschärft und deren Anwendung erleichtert werden. Hierzu gehört auch, die weiteren politischen Ziele (quantitative Ziele des Wohnungsbaus, Schaffung bezahlbaren Wohnraums) und sozialen Aspekte, die mit der Kontingentierung einhergehen, zu berücksichtigen und zu unterstützen (Kohärenz der (wohnungs-) politischen Ziele und Instrumente). Eine zentrale Rolle sollte hierbei die Nutzung des Bestands (Bestandssanierung, erweiterte Nutzungsmöglichkeiten im Bestand) spielen, die durch entsprechende Anreize vonseiten des Bundes gestärkt werden sollte.

D.5 Basissetting für die Ausgestaltung der Kontingentierung

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß stellt eine mögliche Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens und der operativen Umsetzung der Kontingentierung von Flächen vor. Dabei müssen verschiedene leitende Kriterien berücksichtigt werden, um eine effektive und gerechte Umsetzung sicherzustellen. Zu den wichtigsten Kriterien gehören das Zielerreichungspotenzial, die Allokationsgenauigkeit, der Transaktionsaufwand und die Akzeptanz auf kommunaler Ebene. Das vorgeschlagene rechtliche Rahmenkonzept zur Umsetzung des Ziels „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 besteht aus einer Kombination aus einem Gesetzesmodell (Schritt 1) und einem nachgelagerten Planungsmodell (Schritt 2). Im Gesetzesmodell würde ein bundesweites quantifiziertes Flächensparziel in Form

eines Sondergesetzes verbindlich verankert werden. Die Mengenaufteilung auf die Länder erfolgt nach einem einfachen, aber belastbaren Kriterium wie der Einwohnerzahl des Landes. Im Planungsmodell erfolgt die weitere Verteilung und Steuerung von Kontingenten auf untergeordnete Ebenen durch die Länder über ihre Landesentwicklungsprogramme und regionalen Raumordnungspläne, wobei sie ihre eigenen Konzeptionen von Raumfunktionen und Zentralen Orten einbeziehen können. Die Kontingentzuteilung sollte unter Berücksichtigung der Autonomie und Verhältnismäßigkeit erfolgen. Die bundesgesetzliche Kontingentierung sollte dem Bund als regulatorischer Schritt dienen, während die Verteilung bis hinunter in die Gemeinde- oder Regionsebene von den Ländern festgelegt werden sollte. Eine Governance-Struktur zwischen Bund und Ländern erscheint für die Umsetzung der Kontingentierung von Bund auf Länder erforderlich. Dasselbe gilt für die Verteilung von Kontingenten in den Ländern. Eine Berichtspflicht über die Zielerreichung sichert das Monitoring der Zielerreichung sowie die Verteilungstransparenz. Monitoring und Berichtswesen zur Inanspruchnahme von Kontingenten sind insbesondere auch für den Fall einer Nachsteuerung zur Kontingentierung bzw. Zielerreichung erforderlich.

Hinweise und Anregungen der Teilnehmenden:

- Die Festlegung eines Zuteilungsschlüssels muss auf fundierten *Verteilungskriterien* basieren (Aushandlung der Kontingente zwischen Bund und Ländern). Eine Möglichkeit besteht darin, die Verteilung auf Basis eines Bevölkerungsschlüssels vorzunehmen, wie er im Planspiel Flächenhandel ausgearbeitet wurde. Gleichwohl könnten sich Bund und Länder auf einen differenzierteren Kriterienkatalog einigen, in welchen weitere Kriterien einfließen. (siehe hierzu auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Zuteilungsschlüssel).
- Es werden verschiedene Sonderbedarfe angesprochen, die bei einer Zuteilung zu berücksichtigen sind. Das betrifft die erforderliche Baulandbereitstellung, flächenintensive Nutzungen oder Nachholbedarfe in strukturschwachen Regionen u. a. durch den Strukturwandel in den Bergbaufolgelandschaften oder für landesweit bedeutsame Vorhaben (bspw. Messestandorte). Entsprechende Bedarfe sollten, so der Wunsch einiger Diskutant*innen, im politischen Verteilungsprozess auf Länderebene durch diese berücksichtigt werden (z. B. durch Berücksichtigung bei den Zuteilungskriterien oder aus Sicht der Teilnehmenden bevorzugt durch den Vorabzug einer entsprechenden *Landesreserve*).
- Diskutiert wurde die Frage, wie Flächen für Erneuerbare Energien (EE) in der *Flächenstatistik* unter den Bedingungen einer Kontingentierung berücksichtigt werden sollten. Verhindert werden muss die Aushebelung des Klimaschutzes (Ausbauziel EE) durch Vorgaben des Flächenschutzes. Dies betrifft sowohl den Bereich überörtlicher Planungen (Ausbau EE und damit verbundener Infrastruktur durch Bund und Länder) als auch die großflächige Ausweisung von PV-Flächen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Nach Aussage von Prof. Köck könnte dieses Problem behoben werden, indem solche Bedarfe privilegiert werden und sich damit nicht direkt zum Nachteil sonstiger gemeindlicher Entwicklungsmöglichkeiten bei Wohnen und Gewerbe auswirken.

D.6 Operative Umsetzung des Flächensparziels I – Transformationspfad | Zuteilungsschlüssel

Zur inhaltlichen Einführung in die zwei Themen der ersten Arbeitsgruppenphase stellen Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche und Robert Böhnke in kurzen Inputs mögliche Herangehensweisen für den Zuteilungsschlüssel und den Transformationspfad vor. Um die eingespeisten Fachinformationen

zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen unterteilt. Beide Arbeitsgruppen arbeiten zu beiden Themen (Wechsel der Gruppen in den jeweils anderen Themenraum nach der Hälfte der Zeit).

Ergebnisse aus der Gruppe „Zuteilungsschlüssel“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Gesamtziel/Reduktionspfad

- Eine **Prämisse** im Kontext der Kontingentierung sollte darin bestehen, dass alle Ebenen (Bund, Länder Gemeinden) aufgefordert sind, die Flächenneuinanspruchnahme deutlich zu reduzieren. Schließlich sei die Fläche ein begrenzt zur Verfügung stehende Gut, dessen Schonung im Zentrum aller Aktivitäten zu liegen habe.
- Eine Zuteilung von Flächenkontingenten müsste bei **„Netto-Null“** enden. Das muss nicht heißen, dass keine Flächen neu in Anspruch genommen werden. Allerdings müsste an anderer Stelle flächenmäßig kompensiert werden (z. B. durch Rückbau).
- Ein wichtiges Kriterium für die Vergabe bzw. den Einsatz von Kontingenten ist der **Freiraumschutz**. Ebenso sollte die Kontingentierung stärkere Anreize für die Entwicklung des Bestands setzen.

Aufteilung vom Bund auf die Ländern

- Die Verteilung der Kontingente vom Bund auf die Länder sollte in einem **konsensualen Prozess** erfolgen.
- Die Verteilung der Kontingente vom Bund auf die Länder sollte nicht ausschließlich nach Einwohnerzahl des jeweiligen Landes erfolgen. Die Zuteilung könnte aber z. B. ähnlich dem Verteilungsschlüssel des UBA-Flächenrechners (bzw. des Planspiels Flächenhandel) **gemeindespezifisch** ermittelt werden (mit höheren pro-Kopf-Zuteilungen für kleinere Gemeinden). Die Zuteilungen an die Länder entsprächen dann jeweils der Summe der (rechnerischen) Zuteilungen an die Gemeinden des betreffenden Landes. Dieses Gesamtvolumen können die Länder dann aber nach anderen Kriterien auf die eigenen Gemeinden verteilen.
- Ungerechtigkeiten könnten auftreten, wenn z. B. zwei gleich große Gemeinden dasselbe Kontingent erhalten, eine der beiden Gemeinden aber zugleich ein etablierter Gewerbestandort mit Lagegunst bzw. Zukunftspotenzial ist. Entsprechend wäre zu prüfen, ob z. B. die **Zahl der Arbeitsplätze** in den Verteilschlüssel integriert wird.
- Es wurde diskutiert, die Kontingente für die **Erneuerbaren Energien** grundsätzlich dem Bundesanteil an den Kontingenten zuzuordnen, da viele für den Ausbau von EE relevanten Gemeinden eine eher geringe Einwohnerzahl haben und die Flächenbedarfe – zumindest für die PV – immens sind (vgl. auch Diskussion in der Arbeitsgruppe „Kontingente für überörtliche Planungen“).
- Es erscheint erforderlich, vor einer Kontingentierung des Bundes auf die Länder zunächst die **Planerfordernisse** in den Ländern zu **erfassen**.
- Es sollte auch **flexible Kontingentierungsmechanismen** dort geben, wo z. B. bevölkerungs- und wirtschaftsstarke Ballungsräume Ländergrenzen überschreiten (z. B. bei den Stadtstaaten).

- **Regionale Besonderheiten** wie Strukturwandel (z. B. Bergbauregionen) und daraus resultierende besondere Flächenbedarfe sollten nach dem Willen einiger Diskutant*innen berücksichtigt werden.
- Es wird die Idee eingebracht, dass Länder, die **Kontingente abgeben**, im Gegenzug Mittel z. B. für den Moorschutz erhalten (Argument CO_2-Senke).

Aufteilung innerhalb der Länder

- Die Bevölkerungszahl alleine gestattet keine sachgerechte Verteilung der Kontingente. Vielmehr müssten raumordnerische Belange wie das **Zentrale-Orte-Prinzip** einfließen. Allerdings unterscheidet sich die Handhabung von Zentralitätseinstufungen zwischen den Ländern, was eine gerechte Anwendung dieses Kriteriums bei einer Bund-Länder-Zuteilung erschwert. Bei den Aufteilungen innerhalb der Länder sollte das Zentrale-Orte-Prinzip jedoch Berücksichtigung finden.
- Vor dem Hintergrund bestehender infrastruktureller Ausstattung erscheint es sinnvoll, einen **großen Teil der Kontingente in Städte** zu geben, anstatt diese stärker in die ländlichen Gemeinden zu verteilen.
- Vor der Zuteilung der Kontingente an die Gemeinden sollten alle Flächenbedarfe abgezogen werden, die die Länder aufgrund **überörtlich bedeutsamer Planungen** haben. Selbiges ist auch zu berücksichtigen, bevor der Bund Kontingente auf die Länder verteilt. Es sollte bei der Zuteilung von Kontingenten bzw. bei der „Belastung von Kontingent-Konten“ danach gehen, wer (Bund, Länder, Gemeinden) für die betreffenden Planungen zuständig ist (z. B. Straßen, Bahnstrecken).
- Eine **regionale Betrachtung von Flächenbedarfen** ermöglicht die raumordnerisch gebotene Zuordnung von Flächennutzungen und damit eine gute Allokation von Kontingenten**.**
- Die regional abgestimmte bzw. die interkommunale Umverteilung von Kontingenten zwischen den Gemeinden sollten eine bedeutende Rolle spielen. Daher spricht einiges für ein **Regionenmodell** bei der Kontingentverteilung. Auch regionale FNP wären eine geeignete Basis für die Verteilung von Kontingenten. Im Gegenzug wird es guter Mechanismen des Ausgleichs bedürfen.
- Ein **Handel mit Flächenzertifikaten** sollte in den Ländern grundsätzlich möglich sein. Es wird darüber hinaus angeregt, auch über einen Handel mit Flächenkontingenten zwischen Ländern nachzudenken.

Kommunale Nutzung der Kontingente

- Kommunen sollten die Möglichkeit erhalten, **Kontingente** aufzubauen bzw. **anzusparen**.

Ergebnisse aus der Gruppe „Transformationspfad“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

- Mit Blick auf einen möglichen **Transformationspfad** bis zum Erreichen eines Ziels „Netto-Null“ der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) im Jahr 2050 wurden folgende Anmerkungen gemacht: Grundsätzlich sollte ein Transformationspfad, wie auch immer er ausgestaltet ist, in einen inhaltlichen und regulatorischen Kontext mit den zahlreichen Transformationsaufgaben („Netto-Null“ im Kontext Energieproduktion,

Kreislaufwirtschaft im Baubereich etc.) gestellt werden. Die Erfahrungen aus dem Prozess der Umsetzung vom Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) (verpflichtende Ausweisung von 2 % der Landesflächen für Windenergie) sollten für das Flächensparen genutzt werden. Im Sinne der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme als Indikator der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist die deutliche Erhöhung der Ausweisung von Flächen für EE kein „weiteres oder zusätzliches Ziel". Es gehe um Flächenschutz. Entsprechend sollten die Ziele und Pfade der verschiedenen Transformationsaufgaben aufeinander abgestimmt werden.

- Neben diesen grundsätzlichen Hinweisen werden konkrete Vorschläge zum **Transformationspfad** gemacht: Vorgeschlagen wird ein Pfad, bei dem das Flächenkontingent jährlich zunächst um einen Hektar abnimmt und erst im weiteren Zeitverlauf stärker reduziert wird. Damit sollen den Planungsträgern Lernprozesse ermöglicht werden und gute Projekte zum Flächensparen nicht abgewürgt werden. Es wird darauf hingewiesen, dass der Bedarf nicht linear zu einem solchen Transformationspfad abnimmt, was die Planung erschwert.

- In den Diskussionsbeiträgen wird mit Blick auf lange Planungsprozesse für mehrjährige **Zuteilungsperioden** geworben (10 Jahre). Begründet wird dies im Wesentlichen mit der zeitlichen Geltungsdauer von relevanten Planungsdokumenten, etwa den Landesentwicklungsplänen (LEP) oder Regionalplänen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass mit einer längeren Periode die zeitaufwändigen Fortschreibungen (LEP, Regionalplan) möglichst synchron und damit auch inhaltlich aktuell auf das Flächensparziel abgestimmt vorgenommen werden könnten. Kürzere Zuteilungsperioden würden zu einem ständigen Versatz von Zielen in relevanten Planungsdokumenten führen. Als weiterer Grund wird die Anpassungspflicht der Bauleitpläne genannt (§ 4 BauGB). Aus kommunaler Sicht und aus den Erfahrungen des Planspiels Flächenhandel sind feste Grenzen innerhalb einer Zuteilungsperiode nicht praktikabel. Besser wäre eine lineare, jährliche Abnahme der Kontingente, da dies die Planungssicherheit erhöhen würde. Dabei sollten aber dennoch die Planungsprozesse über mehrere Jahre betrachtet werden.

- Eng verknüpft mit der Frage nach den Zuteilungsperioden ist die Frage nach den Möglichkeiten **Flächenkontingente** über einen Zeitraum **anzusparen**. Dies erfordert einen Steuerungsmechanismus auf allen Planungsebenen. In allen Diskussionsbeiträgen wird eine solche Möglichkeit befürwortet bzw. gegen ein Verfallen von Kontingenten argumentiert. Für die genaue Ausgestaltung werden mehrere Optionen genannt. Teilnehmende plädieren für eine weitgehende Öffnung des Ansparzeitraumes, der sich auch auf weitere Zuteilungsperioden erstrecken kann. Laut Prof. Köck sprechen hingegen ökonomische Argumente für das Verfallen von Kontingenten bzw. für eine Begrenzung der Geltungsdauer eines Flächenbudgets, um einen Anreiz dafür zu setzen, nicht benötigte Kontingente anderen Gemeinden zu übertragen. Eine solche Verfallsklausel und Übertragungsklausel müsste gesetzlich integriert werden. Auch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) enthalte eine Regelung, die es gestatte, dass Flächenbeitragswerte zwischen den Ländern verhandelt werden können und ermögliche damit mehr Flexibilität (§ 7 Abs. 4 WindBG). Dies sei auch für den Umgang mit Flächenbudgets für Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sinnvoll. Vorgeschlagen wird aus dem Teilnehmendenkreis ein langsames Abschmelzen von Kontingenten, sodass Kommunen Flächenkontingente ansparen können, aber auch dazu motiviert werden die Kontingente zu nutzen und nicht dauerhaft vorzuhalten. Auch könnte den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden Flächenkontingente auf „Kredit", d. h. schon im Vorfeld einer Zuweisung zu nutzen. Verknüpft werden müsste dies mit einem Steuerungsmechanismus, der die

Einhaltung des Flächenkontingents garantiert bzw. eine solche Vorabnutzung mit Ausgleichsmechanismen verknüpft. Denkbar sind bspw. „Zinszahlungen", sodass Kommunen für diesen Kredit ein bestimmter vorgesehener Anteil Flächenkontingentes abgezogen wird. Eine weitere Option könnte darin bestehen, dass die Länder ihren Kommunen überschüssige/nicht genutzte Kontingente abkaufen. Damit könnten Kommunen, die eine flächensparende Siedlungsentwicklung betreiben, finanziell belohnt werden. Diese Kontingente könnten die Länder wiederum nach eigenen Zielvorstellungen an Kommunen weitergeben (bspw. Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten; Kommunen mit Entlastungsfunktion für Verdichtungsräume, Kommunen mit wirtschaftlichen Kernfunktionen/Industriezentren) oder für eigene überörtliche Planungen nutzen (bspw. Ausbau EE).

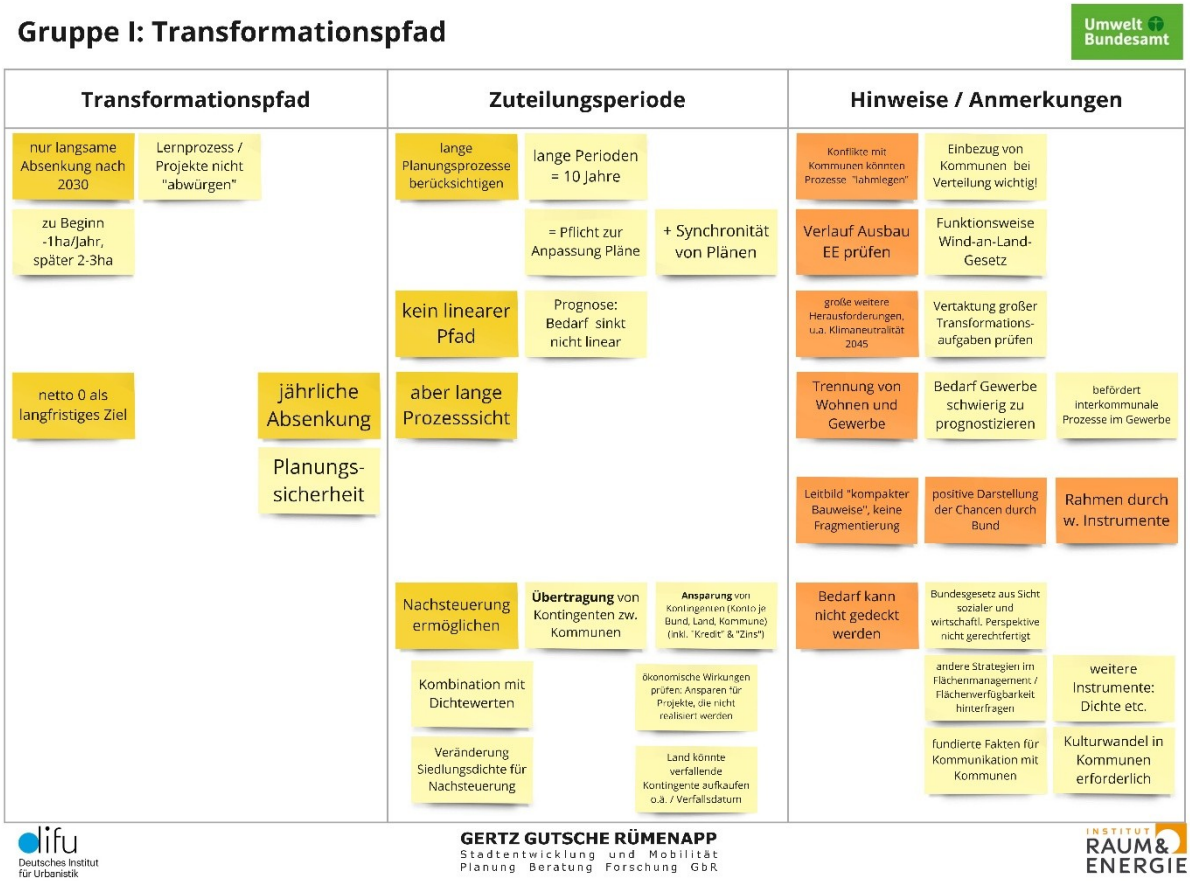
- Neben der zeitlichen Übertragung von Kontingenten wird die räumliche **Übertragung von Kontingenten zwischen Kommunen** diskutiert. Eine solche Übertragung sollte nach Ansicht von Teilnehmenden möglich sein, ohne die Ziele der übergeordneten Planungsebenen (bspw. Dichtevorgaben im Regionalplan) aus den Augen zu verlieren. Hierzu könnte auf Länderebene ein Ausgleichssystem der Über- und Unternutzung von Kontingenten eingerichtet werden. Kritisch angemerkt wird, dass eine Kopplung der Flächenkontingente mit einem finanziellen Ausgleichssystem zu einer starken Zunahme der Komplexität führt und die Handhabbarkeit des gesamten Vorhabens damit fraglich erscheint. Einfacher scheint es, die Ziele des Flächensparens mit flankierenden Maßnahmen zu untersetzen (bspw. Fördermittel). Außerdem sollte die Möglichkeit der Übertragung von Kontingenten nicht dazu führen, dass finanziell schwache Kommunen (Haushaltssicherung) gezwungen werden, ihre Kontingente an finanziell leistungsfähigere Kommunen zu verkaufen.

- Flächenkontingente sollten nach Ansicht von Teilnehmenden getrennt nach Wohnen und Gewerbe vorgegeben werden. Begründet wird dies damit, dass Bedarfsprognosen für Gewerbeflächen deutlich schwieriger zu treffen sind als für Wohnflächen. Darüber hinaus bestehen mit Blick auf ein Ausgleichssystem von Kontingenten zwischen Kommunen gute Erfahrungen bzgl. **interkommunaler Kooperationen** bei der Entwicklung von Gewerbeflächen. Ein solches System lässt sich aufgrund der fiskalischen Rahmenbedingungen nicht einfach auf den Bereich des Wohnens übertragen. Ein weiterer Grund für eine getrennte Kontingentierung von Wohnen und Gewerbe bestehe darin, dass Kommunen, die eine solche interkommunale Kooperation bereits eingegangen sind und damit zum Flächensparen beitragen, nicht bestraft werden sollten. Dies würde bei Kommunen der Fall sein, in deren Gemarkung sich die Gewerbeflächen mehrerer Kommunen befinden (interkommunales Gewerbegebiet) und die damit anteilig weniger Flächen für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung zur Verfügung hätten. Als gute Praxiserfahrung wird auf die Neuaufstellung des Regionalplans in Mittelhessen verwiesen. Dort wird erstmals auch die Ausweisung von neuen Gewerbeflächen kontingentiert. Die Kommunen haben diese Beschränkungen gut aufgenommen, weniger als 10 % der Kommunen haben hier Anpassungsbedarf gemeldet.

- Schon jetzt erscheinen vielerorts die Bedarfe für Wohnen und Gewerbe größer als die Möglichkeiten, Flächen hierfür darzustellen, worauf die Planungspraxis bspw. mit stärkerer Verdichtung reagiert. Aber grundsätzlich bleibt das Problem bestehen, dass die Bedarfe mit der bisher praktizierten Flächenpolitik nicht gedeckt werden können. Das Umdenken auf der Planungsebene bereitet jedoch Probleme, da eine mögliche Kontingentierung einen **Kulturwandel in der Planung** voraussetzt, der eine stärkere Auseinandersetzung der Nutzung des Bestandes einschließt. Der Befürchtung, dass es bei einer Kontingentierung zu einer Zersie-

delung des Außenbereichs kommt, wird entgegnet, dass auch bei einer Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme die fachrechtlichen raumordnerischen und sonstigen fachlichen Anforderungen weiterhin bestehen bleiben.

Abbildung 3: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Transformationspfad“



Quelle: Eigene Darstellung

D.7 Operative Umsetzung des Flächensparziels II – Ermittlung der Kontingentierungspflicht | Kontingente für überörtliche Planungen

Zur inhaltlichen Einführung in die zwei Themen der ersten Arbeitsgruppenphase stellen Thomas Preuß und Lutke Blecken in kurzen Inputs mögliche Herangehensweisen für den Umgang mit Kontingenten für überörtliche Planungen und die Ermittlung der Kontingentierungspflicht vor. Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen unterteilt. Beide Arbeitsgruppen arbeiteten zu beiden Themen (Wechsel der Gruppen in den jeweils anderen Themenraum nach der Hälfte der Zeit.

Ergebnisse aus der Gruppe „Kontingente für überörtliche Planungen“:

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

- In Bezug auf die in der Präsentation benannten überörtlich bedeutsamen Planungen von Bund und Ländern, die Kontingente erfordern, die einen Vorab-Abzug vor der Bemessung

der Kontingente für die Gemeinden nach sich ziehen sollten, bestehen keine grundsätzlichen Einwände.

- Als Grundsatz für die Zuordnung und Bemessung der Kontingente für überörtliche Planungen wird an das **Konnexitätsprinzip** erinnert. Entsprechend müsste zunächst erst einmal diejenige administrative Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) für die notwendigen Kontingente aufkommen, in deren Baulast das betreffende Infrastruktur- oder Siedlungsvorhaben steht oder die das entsprechend Baurecht schafft.

- Diskussions- bzw. Klärungsbedarf besteht beim Thema **Freiflächen-PV**. Diese Anlagen und Flächen werden überwiegend im Wege von B-Plänen planerisch gesichert und fallen in geringem Umfang unter den Privilegierungstatbestand (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB; 200 m entlang von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes). Sie sind damit Gegenstand kommunaler Planung, aber zugleich im Bundesinteresse. Freiflächen-PV-Anlagen gehen als Gewerbeflächen in die amtliche Flächenstatistik ein. Der massive Ausbau der PV könnte als **Sonderbedarf** bezeichnet werden, der aufgrund der bundesweiten Energiewende erforderlich ist; grundsätzlich sollen Freiflächen-PV zwar kontingentpflichtig sein, der Ausbau von Freiflächen-PV sollte aber nicht zu (Kontingent-)Lasten der Gemeinden gehen.

- Bei der **Bewertung des Entzugs landwirtschaftlicher Flächen** sollte zwischen Freiflächen-PV und Agri-PV unterscheiden werden, ebenso in Bezug auf die Bodengüte der betroffenen Agrarflächen. In diesem Kontext erscheint eine Klarstellung des Begriffs „Freiraum“ sinnvoll. Es wird angemahnt, in Bezug auf die Installation von PV sehr viel stärker auf Dachflächen etc. zu fokussieren; die dort bestehenden Planungs- bzw. Installationshindernisse seien anzugehen.

- Es erscheint sinnvoll, die absehbaren Flächenbedarfe für Freiflächen-PV zu bilanzieren und den **Versiegelungseffekt** resp. Freiflächenentzug zu bewerten; zugleich ist zu konstatieren, dass Freiflächen-PV-Anlagen eine sehr geringe Bodenversiegelung verursachen und nach ihrer Nutzungsdauer (20-30 Jahre) beseitigt werden.

- Beim Umgang mit dem **Nachhaltigkeitsindikator** „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“ mit dem Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 sind zwei Wege denkbar:
  - Volle Berücksichtigung in den Indikatoren „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“ und „Kein Verlust an Freiraum“
  - Keine Berücksichtigung im Indikator „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“, dafür aber im Indikator „Kein Verlust an Freiraum“

- Dennoch ist die Ressource Fläche endlich und damit der Flächenindikator von hoher Aussagekraft. Erfordernisse der Energiewende lägen auf der Hand. Jedoch sollte vermieden werden, mit einer Fülle von Sonder- oder Ausnahmetatbeständen die Intentionen des Indikators zu konterkarieren.

- Wenn die zu erwartende zunehmende Ausweisung von Freiflächen-PV-Anlagen zu einem Anstieg des Nachhaltigkeitsindikators Fläche (Ziel „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030) führt, sollte dieses nicht „weggerechnet“ werden. Anderenfalls würde die Aussagekraft des Indikators leiden.

Abbildung 4: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Kontingente für überörtliche Planung“

Quelle: Eigene Darstellung

Ergebnisse aus der Gruppe „Ermittlung der Kontingentierungspflicht“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen., sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

- Das im Kurzinput vorgestellte Vorgehen zur **Ermittlung der Kontingentierungspflicht** aus dem Planspiel Flächenhandel ist grundsätzlich nachvollziehbar und übertragbar, gleichwohl gibt es Vorbehalte, da das System/die **Methodik** sehr kleinteilig und detailliert ist. Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel wurden mit dieser Methodik jedoch gute Erfahrungen gesammelt. Auf einer vergleichbaren Methodik werden im Regionalplan Mittelhessen „Vorranggebiete Siedlung Bestand“ definiert, die dem Innenentwicklungsbereich zugehörige Flächen von Flächen im Außenbereich bzw. dem Freiraum abgrenzen. Der im Regionalplan Mittelhessen festgelegte maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf wird dabei nur auf Flächen im Außenbereich/Freiraum angerechnet. Insgesamt wurden in Mittelhessen gute Erfahrungen mit der Methodik gesammelt. Eine solche Methodik zur Erfassung kontingentierungspflichtiger Vorhaben müsste rechtlich verankert werden (Verordnung, Sondergesetz).

- Bei der Festlegung der Kontingentierungspflicht spielen qualitative und quantitative Aspekte eine Rolle, die insb. bei **Flächen mit einer Vornutzung als SuV-Fläche** vermischt werden. Vorgeschlagen wird mit Blick auf die Festlegung kontingentierungspflichtiger Vorhaben,

dass bereits voll versiegelte Flächen (bspw. Pkw-Stellplätze) bei Überbauung (Nachverdichtung) positiv auf ein Kontingent angerechnet werden könnten, da es zu einer qualitativen Verbesserung der Flächennutzung führt. Hingewiesen wird auch auf mögliche „Fehlanreize" nach der Methodik aus dem Planspiel Flächenhandel: durch Entwicklung von Flächen < 5.000m² könnte eine Zertifikatepflicht/Kontingentierungspflicht umgangen werden.

- Verbunden mit der Kontingentierungspflicht ist die Frage nach der **Rücknahme von Planungen**, im Planspiel Flächenhandel als „Weiße Zertifikate" bezeichnet. Nach dem Regionalplan Mittelhessen werden Flächen bei der Rücknahme von rechtswirksamen, aber nicht entwickelten Bebauungsplänen, dem Kontingent „gutgeschrieben", was in der Praxis bislang kaum eine Rolle spielt. Gleichwohl bedarf es Überlegungen zu den Vorteilen für Kommunen, die mit so einer Rücknahme von Planungsrechten für Flächen verbunden sein könnten. Neben der Rücknahme könnte auch die **Entsiegelung von Brachflächen** positiv auf ein Kontingent angerechnet werden. Gleichwohl bedarf es hierzu einer Klarstellung des Begriffs Brachfläche, da entsiegelte Brachflächen statistisch nicht als „Nicht-SuV" gelten.

- **Flächen für die Klimaanpassung (Grünflächen)** sollten nicht als SuV und damit nicht kontingentierungspflichtig gelten. Solche Flächen mit weiteren Zielfunktionen (bspw. Kaltluftschneisen) sollten planerisch gesichert werden.

- Mit Blick auf die statistischen und methodischen Abweichungen (zwischen den Ländern) bei der Erfassung von SuV-Flächen wurde für eine **bundeseinheitliche Regelung** geworben; notwendige Anpassungsbedarfe sollten mit Blick auf eine einheitliche statistische Grundlage geprüft werden. Ein einheitliches Verfahren (wie in Mittelhessen) ist auch eine Frage der Gleichbehandlung.

- Gleichzeitig sollte ein solcher **Mechanismus** (Monitoring/Kontingentierungspflicht) möglichst **„aufwandsneutral, einfach, stabil und robust"** sein. In Mittelhessen werden die Kommunen durch das Raumordnungskataster diesbezüglich unterstützt. In der Planungsregion Düsseldorf werden die kommunalen Flächenbedarfe im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings alle drei Jahre überprüft (regionaler Überblick zu Potenzialen). In der Planungsregion Westpfalz wurden bislang gute Erfahrungen mit der Festlegung von Schwellenwerten für die Wohnbauflächen und des Monitorings durch den Raum+Monitor gesammelt.

- Als ein wesentliches Hindernis zur Anwendung eines Flächenmonitorings wird der bereits bestehende und sich weiter verschärfende **Fachkräftemangel** gesehen. Mit der Einführung einer Kontingentierungspflicht müssen für das Monitoring die entsprechenden personellen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Gerade für kleinere Kommunen dürfte kein Mehraufwand entstehen. Prinzipiell ist denkbar, dass der Nachweis durch externe Fachbüros und Gutachter*innen erfolgt, bspw. bei der Abarbeitung der UVP.

- Die **Rolle der Regionalplanung** sollte über Vorgaben/Prüfung hinausgehen in Richtung Unterstützung der Planungsakteure auf Gemeindeebene (Bauleitplanung). Damit verbunden ist der Wunsch, dass die Einführung einer Kontingentierung mit flankierenden Maßnahmen unterstützt werden sollte.

- Es klafft eine Lücke zwischen den politischen Ansprüchen (Flächensparen) und kommunaler Realität (fehlende strategische Planung). In viele Kommunen fehlt (aufgrund fehlender Kapazitäten) Wissen zum Thema Fläche (Flächenpotenziale, Verknüpfung mit strategischen Zielen) auch im Kontext mit anderen **Transformationsbedarfen** (Klimawandel, Klimaanpassung).

Abbildung 5: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Ermittlung der Kontingentpflicht“

Quelle: Eigene Darstellung

D.8 Zusammenfassung und weitere Schritte

Thomas Preuß, Difu

Abschließend fasst Thomas Preuß die wichtigsten Erkenntnisse aus der Veranstaltung zusammen und gibt einen kleinen Ausblick. Im Kern ist festzustellen, dass es großen Zuspruch zum Basissetting zum gesetzlichen Rahmen gibt. Diskussionswürdig erscheint dagegen die Verteilung der Kontingente. Ein Verteilungsschlüssel ausschließlich auf Basis von Einwohnerzahlen sei nicht ausreichend. Außerdem wird es eine gute Governance-Struktur zwischen Länder und Kommunen brauchen, um die Verteilung der Kontingente bedarfsgerecht zu gestalten. Die Vielzahl der in Bezug auf die Zuteilung von Kontingenten vorgebrachten Ideen bzw. Vorschläge für Ausnahmetatbestände u. ä. zeigt zum einen, wie sensibel auf eine Kontingentierung reagiert werden würde. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass die Berücksichtigung vieler Einzelfaktoren, die Verteilung von Kontingenten zusätzlich erschweren würde. Aus einigen Ländern wurde darauf verwiesen, dass die diskutierte Umsetzung des Flächensparziels über die Raumordnungsplanung problematisch sei, u. a. aufgrund schwerfälliger bzw. zeitaufwändiger Planungs- und Beteiligungsprozesse. Damit könnten Transparenz, Nachvollziehbarkeit und das Verlangen nach Verteilungsgerechtigkeit geschwächt werden. Zudem sei es im Kontext der Debatte um Flächenbedarfe für Erneuerbare Energien und andiskutierte Ausnahme- bzw. Sonderbedarfe wichtig, das Ziel und die Aussagekraft des Flächenindikators nicht aus den Augen zu verlieren. Im Kern sollten alle Aktivitäten auf eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

entlang den flächenpolitischen Zielen des Bundes gerichtet sein. Das gelte in besonderem Maße für eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme.

E Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop B, 24. Mai 2023

E.1 Teilnehmende

Teilnahme von insgesamt 18 Personen aus Landes- und Regionalplanung, Kommunen, Wissenschaft, Bundesministerien sowie von Auftraggeber- und Auftragnehmerseite.

E.2 Begrüßung und Einführung

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß begrüßt die Teilnehmenden zum zweiten Workshop. In einem kurzen Vortrag stellt er die Arbeitsergebnisse aus dem ersten Workshop dar. Hierzu gibt es aus Sicht der Teilnehmenden folgende Hinweise und Anregungen:

- Die Kontingente für Bund und Länder sollten nicht höherwertig zu den kommunalen Kontingenten eingestuft werden. Es dürfe auch keine „Rangfolge“ geben, nach welcher sich Bund und Länder zuerst „bedienten“ und der „Rest“ eines Kontingents an die Gemeinden gegeben werde. Der Anteil wurde im Planspiel Flächenhandel ermittelt und betrug ca. 20 % des Flächenverbrauchs. Im Flächenrechner des Umweltbundesamtes ist bei den auf die Kommunen zugeteilten Kontingenten dieser Anteil bereits berücksichtigt.
- Die Planungshoheit der Kommunen muss berücksichtigt werden.
- Freiflächen-PV sollte nicht herausgerechnet werden.
- Die Bedeutung einer Kontingentierung für die Gewerbeentwicklung sollte ermittelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Flächensparziel der Gedanke zugrunde liegt, dass Fläche nicht vermehrbar ist und alle bestehenden Ansprüche an die Fläche auf der zur Verfügung stehenden Fläche befriedigt werden müssen.
- Auf Nachfrage wurde nochmals dargestellt, dass die Abweichungsmöglichkeit der Länder (nach Art. 72 Abs. 3 GG) im Vorhaben berücksichtigt wird. Es würde eine kompetenzrechtliche Doppelabstützung eines Flächensparziels durch eine Kompetenz für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache kombiniert mit einer Kompetenz zum Ressourcenschutz als abweichungsresistentem Kern erfolgen. Zudem sollte die Aufteilung der Kontingente zwischen den Ländern in einem konsensualen Prozess erfolgen.

E.3 Operative Umsetzung des Flächensparziels III – Verteilungsprozess innerhalb der Länder | Institutionelle Strukturen Bund-Länder (Arbeitsgruppen)

Zur inhaltlichen Einführung in die zwei Themen der ersten Arbeitsgruppenphase stellen Lutke Blecken und Thomas Preuß in kurzen Inputs mögliche Vorgehensweisen zur Verteilung von Kontingenten innerhalb der Länder sowie die institutionellen Strukturen und den Prozess der Verteilung von Kontingenten vom Bund auf die Länder vor. Um die eingespeisten Fachinformationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen unterteilt. Beide Arbeitsgruppen arbeiten zu beiden Themen (Wechsel der Gruppen in den jeweils anderen Themenraum nach der Hälfte der Zeit).

Ergebnisse aus der Gruppe „Verteilungsprozess innerhalb der Länder“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Diskutiert wird, welche Vor- und Nachteile die möglichen Verteilungsmodelle (Regionenmodell, Bund-Länder-Modell) sowie Verteilungswege (Zuteilung, kooperativer Prozess, Kombination mit Zertifikatehandel) bei der Verteilung von Kontingenten auf der Landesebene an die Kommunen haben und welche raumordnerischen Belange dabei berücksichtigt werden sollten. Prämisse ist dabei, dass aus Sicht des Bundes jedes Bundesland ein eigenes Verteilungsmodell mit eigenen Verteilungswegen erarbeiten kann.

- Die Teilnehmenden sprechen sich für ein **Regionenmodell** aus. Sie weisen den Regionen eine wichtige Rolle bei der Verteilung der Kontingente zu, da diese die spezifischen Bedarfe und Befindlichkeiten der Kommunen aufnehmen, einen regionalen Aushandlungsprozess steuern sowie Vorbehalte gegenüber einer Kontingentierung auf kommunaler Ebene aufgreifen können und zudem rechtlich für die Verteilung geeignet sind.

- Zugleich wird betont, dass den Regionen von den Ländern (oder vom Bund) **Vorgaben für die Verteilung** gemacht werden sollten, da sonst die Gefahr besteht, dass aufgrund zu großer Nähe zu kommunalen Befindlichkeiten bzw. der tlw. kommunalpolitischen Verankerung der Regionalplanung, eine Gleichverteilung an alle Kommunen erfolgt, ohne raumordnerische Belange ausreichend zu berücksichtigen. Es sollten folgende Vorgaben gemacht werden:

  - Die Verteilung von Kontingenten sollte sich strikt an raumordnerischen Leitbildern orientieren wie Zentralen Orten etc., auch vor dem Hintergrund von naturräumlichen Restriktionen für Flächenentwicklungen.

  - Erforderlich ist eine (landesweit) einheitliche Methodik zur Berechnung unterschiedlicher Bedarfe auf kommunaler Ebene. Dabei ist neben der Einwohner- auch die Erwerbstätigenzahl zu berücksichtigen. Zudem sollte keine Fortschreibung historischer Entwicklungen erfolgen, da so Flächenausweisungen in der Vergangenheit durch einen höheren Bedarf belohnt werden.

- Die **Verteilung auf regionaler Ebene** über einen kooperativen Prozess unter Einbezug aller Kommunen ist wünschenswert, aber voraussetzungsvoll. Einerseits besteht die Gefahr, dass (gerade kleinere) Kommunen aufgrund fehlender Daten und fehlendem Wissen zu Bedarfen und Potenzialen von einem kooperativen Prozess überfordert wären und somit Bedarfe im Sinne einer Angebotsplanung einfordern. Andererseits könnte ein kooperativer regionaler Prozess einen Ansatz bieten, sich integriert und strategisch mit der kommunalen und regionalen Flächenentwicklung zu befassen. Es wird ein kooperativer Verteilprozess unter Vorgabe von klaren Leitplanken durch das Land empfohlen. Dabei sollen nicht Zahlen, sondern Parameter vorgegeben werden.

- Erforderlich ist daher eine **Unterstützung der regionalen Ebene durch die Länder** zur Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten sowie der kommunalen Ebene durch die Regionen und/oder Länder. Das betrifft

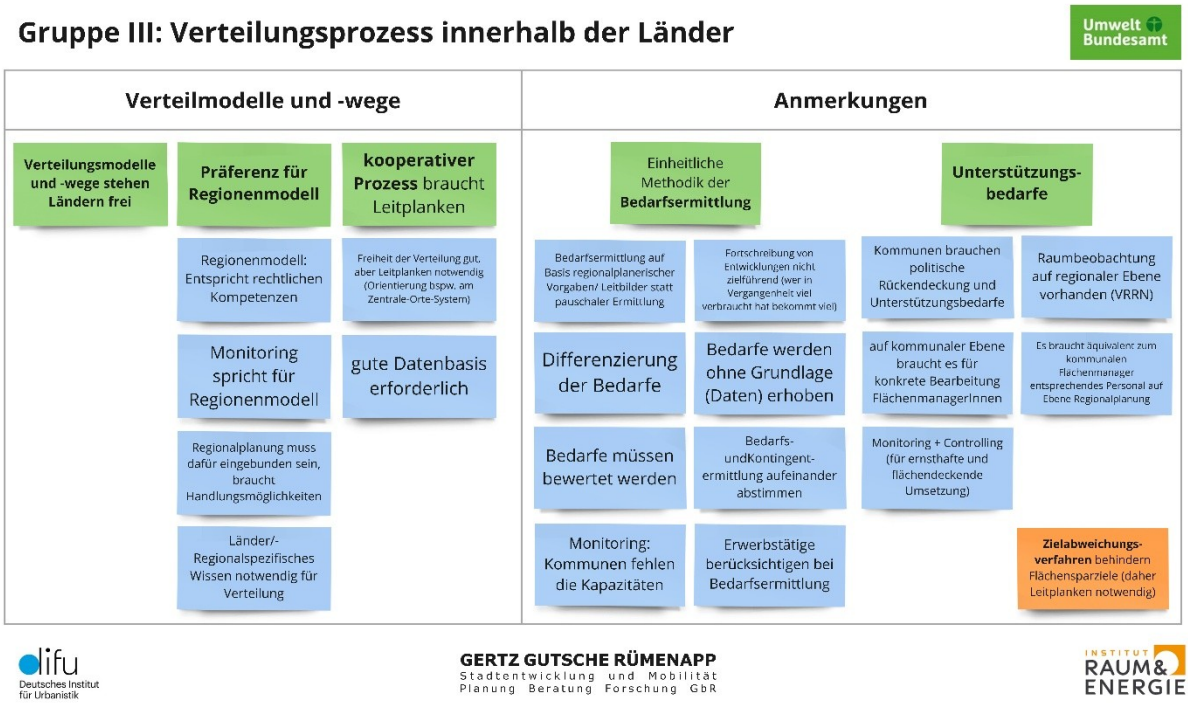
  - die Bereitstellung von Daten (zu Potenzialen und Bedarfen),

- konkreten Instrumenten zur Umsetzung des Flächensparziels auf der kommunalen Ebene, z. B. durch die Förderung von Flächenmanager*innen auf regionaler und kommunaler Ebene, sowie
- nicht zuletzt politische Rückendeckung hinsichtlich des Flächensparziels.

► Neben einem Monitoring des Flächenverbrauchs auf Landesebene ist auch ein **Controlling der Zieleinhaltung** erforderlich.

► Zu beachten ist, dass es zu **Zielabweichungsverfahren** aufgrund angenommener kommunaler Bedarfe kommen kann, welche eine Zielerreichung gefährden können.

Abbildung 6: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Verteilprozess innerhalb der Länder“



Quelle: Eigene Darstellung

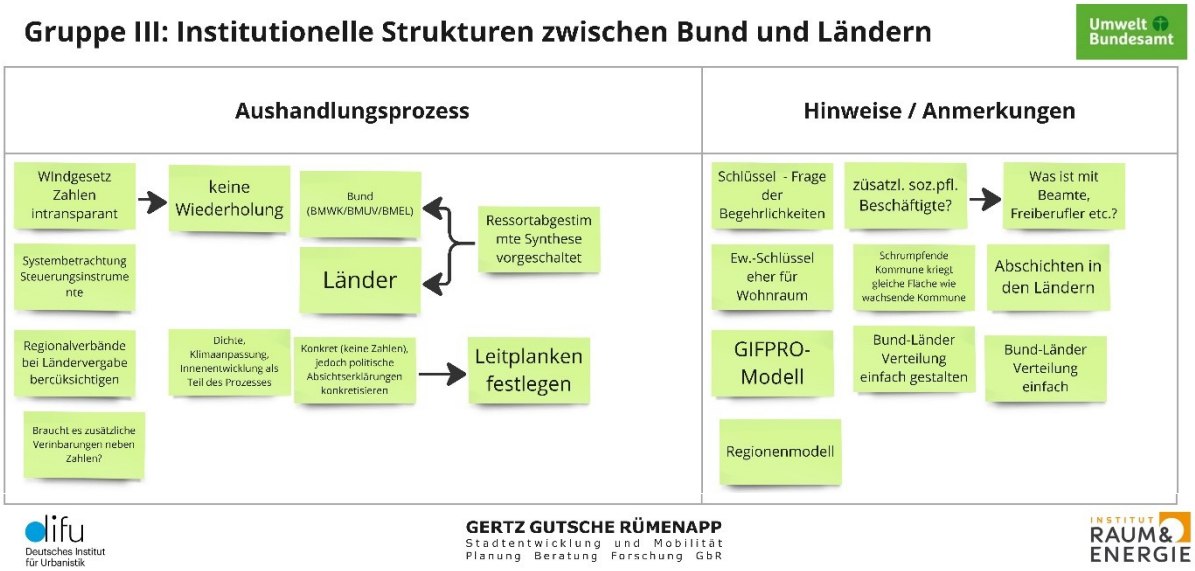
Ergebnisse aus der Gruppe „Institutionelle Strukturen und Prozess der Verteilung zwischen Bund und Ländern“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

► Die Gruppe befasst sich zunächst mit dem Thema **Verteilschlüssel**; während im Vorhaben „Planspiel Flächenhandel“ eine modellhafte Kontingentverteilung auf die Gemeinden entlang der Einwohnerzahl in Verbindung mit einem degressiven Ansatz zur Gemeindegröße erfolgte, wird nun wiederholt auf den **Faktor Arbeitskräfte** (Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) verwiesen; hierbei wären auch Beamte*innen und Freiberufler*innen einzuschließen: in Hessen bestünden Erfahrungen zur Ermittlung der gewerblichen Flächenbedarfe auf Basis von GIFPRO. Nach Einschätzung mehrerer Diskutant*innen solle ein **einfach nachvollziehbarer Verteilschlüssel** gewählt werden.

- In Bezug auf die Verteilung wird weiterhin eingebracht, dass es unverhältnismäßig sei, auch absehbar schrumpfenden Gemeinden dieselben einwohnerbezogenen Kontingente zuzuteilen wie einer gleich großen Gemeinde mit Wachstumsprognose; daher solle **eine Kopplung der Kontingentierung mit Einwohnerprognosen** geprüft werden.
- In der Debatte um Kontingentierung solle generell darauf geachtet werden, dass eine ausgefeilte kriteriengestützte Begründung von Flächenbedarfen letztlich nicht davon entbindet, dass mit begrenzt verfügbaren Kontingenten umgegangen werden muss, da die begrenzt verfügbare **Ressource Fläche** zu schützen ist.
- Nach Einschätzung mehrerer Diskutant*innen spreche aus Sicht einer nach raumordnerischen Kriterien optimalen Verteilung von begrenzt verfügbaren Flächenkontingente vieles für ein **Regionenmodell**.
- Mit Bezug auf einen Bund-Länder-Prozess der Kontingentierung wird dringend empfohlen, das Flächenthema resp. Frage der Kontingentierung zunächst einer ressortübergreifenden Synthese auf Bundesebene zu unterziehen; hierbei sollten auch **Konflikte mit Zielen in anderen Politikbereichen** (z. B. Wohnungsbau, Erzeugung Erneuerbarer Energien, landwirtschaftliche Produktion, Freiflächenschutz/Biodiversität) behandelt werden.
- Eine Bund-Länder-Vereinbarung sollte ressortübergreifende abgestimmte Vorgehensweisen beinhalten; zudem sollte sie **konkrete Leitplanken** zur Realisierung des Flächensparens vorgeben, z. B. die Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme entlang von städtebauliche Mindestdichten, den Umgang mit Wohnungsneubau im Kontext Klimaanpassung.
- Gegenstand einer Bund-Länder-Vereinbarung sollten auch **konkrete Vorgehensweisen der sozial gerechten Bodenordnung** sein; diese laste bislang auf den Schultern der Kommunen; damit verbunden ist die Frage, wie dieses Thema auf Ebene des Bundes implementiert werden könnte.

Abbildung 7: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Institutionelle Strukturen zwischen Bund und Ländern“



Quelle: Eigene Darstellung

E.4 Operative Umsetzung des Flächensparziels IV – Umgang mit Kontingenten: Planungspraxis und Monitoring (Arbeitsgruppen)

Zur inhaltlichen Einführung in die zwei Themen der ersten Arbeitsgruppenphase stellen Dr. Jens-Martin Gutsche und Robert Böhnke in kurzen Inputs Herausforderungen und Lösungsansätze für eine Integration der Kontingentpflicht in den Verfahren der kommunalen verbindlichen Bauleitplanung sowie anderen Baurecht schaffenden Verfahren (Fachgenehmigungen und Planfeststellung) sowie ein Konzept für ein mögliches Monitoring durch eine Kontingentbehörde vor. Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen unterteilt. Beide Arbeitsgruppen arbeiten zu beiden Themen (Wechsel der Gruppen in den jeweils anderen Themenraum nach der Hälfte der Zeit.

Ergebnisse aus der Gruppe „Planungspraxis“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Integration in die kommunalen Verfahren der verbindlichen Bauleitplanung

- Ein Abprüfen des Vorhandenseins von Kontingenten sollte im B-Plan-Verfahren – sofern möglich – weit vor der Entwurfsphase erfolgen („Phase 0“, Vorentwurf)
- Die frühzeitige Beteiligung/landesplanerische Stellungnahme wäre ein guter Zeitpunkt für die Festlegung der Zertifikate.
- Eine Mitteilungspflicht seitens der Kommunen über beschlossene Bebauungspläne und Satzungen erscheint sinnvoll – auch, damit die Gemeinden genauere Kenntnisse über die noch verfügbaren Kontingente haben.

Vorbereitende Bauleitplanung

- Auch bei den FNP müssten Kontingente eine Rolle spielen.
- Aus Sicht eines Diskutanten aus NRW wäre der FNP die Basis der Kontingentprüfung; zudem bestehe auf dieser Ebenen in NRW bereits ein Siedlungsflächenmonitoring.
- Demgegenüber wird eingewandt, dass im FNP zwar eine Gesamtberechnung erfolge, in der Planungsrealität (B-Pläne) jedoch Abweichungen von der FNP-Realität eintreten. Zudem gibt es keine Pflicht zur Aufstellung von FNP. Entsprechend kommt dem FNP in einigen Regionen und Ländern eine geringere Rolle zu als in NRW.
- Gleichwohl hätte die Berücksichtigung von Kontingenten bereits im FNP oder sogar den noch davor erfolgenden „freiwilligen“ strategischen Planungen der Kommunen (eine Diskutantin nennt hierzu Beispiele aus Leipzig/Sachsen) den Vorteil, dass das Schutzgut „Boden“ deutlich aufwertet wird, weil ihm nun eine quantitative Messgröße zugeordnet werden kann.

Sonderfall Freiflächen-PV

- Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Freiflächen-PV extra zu behandeln ist, sei es als Bundes-Topf, ggf. aber auch auf Landes- oder regionaler Ebene.

- Im Umkehrschluss wird mehrfach formuliert: Wenn die PV-Flächen in Zukunft aus kommunalem Kontingenten zu stemmen sind, werden sich fast alle Kommunen gegen PV-Flächen entscheiden.

Umgang mit Flächeninanspruchnahme auf Basis von Genehmigungen privilegierter Vorhaben nach §35 BauGB

- Die in der Präsentation vorgeschlagen Kontingentpflicht für § 35-Vorhaben mittels Pauschalwert wird als Beitrag zu Vereinfachung begrüßt.
- Zugleich wird bestätigt, dass darauf zu achten ist, dass der § 35 über diese Pauschalierung keine zusätzliche Aufwertung erfährt.

Regionalplanung/regionale Bedarfsplanung/Raumordnung

- In den Regionen könnte eine Verständigung über Flächenbedarfe der Kommunen für Wohnen und Gewerbe ähnlich dem bislang praktizierten Regionalplan-Aufstellungsprozess erfolgen, wobei künftig die Kontingentfrage in diesem Kontext abgehandelt werden müsste. Das bedeute eigentlich, dass die bisherige Bedarfsberechnungspraxis in eine Kontingentierungspraxis überführt werden muss.
- Ein regionaler Flächennutzungs- und Kontingente-Verteilansatz erscheint notwendig, damit die Ziele der Energiewende und die Darstellung/Ausweisung von Flächen für Freiflächen-PV (Kontingente nicht zu Lasten der Gemeinden) nicht an Kontingente-Konkurrenzen zwischen einzelnen Gemeinden scheitert.
- Kontingentwerte sollten als Ziele der Raumordnung in den Ländern festgeschrieben werden.
- Wichtig seien zudem freiwillige Verfahren, mit denen sich Gemeinden frühzeitig gegenseitig über ihre zertifikatspflichtigen Vorhaben informieren.

Monitoring/Genehmigung (siehe hierzu auch Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Monitoring“)

- Wichtig sei, dass die Regionalplanungsbehörde die in den Gemeinden vorhandenen/beanspruchten Kontingente für Wohnen und Gewerbe überblickt und außerdem wisse, welche Flächen für Freiflächen-PV in Anspruch genommen werden/wurden.
- Das Abprüfen von Kontingenten im Zuge von Planungen könnte ähnliche erfolgen wie die bisherige Praxis der Ökokonten.
- Aus Sicht der hessischen Regionalplanung bräuchte es keine Stelle, die das Vorliegen von Kontingenten prüft. Dieses könnte dort routinemäßig im Zuge der Stellungnahmen zu B-Plänen erfolgen. In Anlehnung an die Zielabweichungsverfahren in der Raumordnung könnten auch Verfahren entwickelt werden, die anzuwenden sind, wenn keine oder nicht ausreichende Kontingente vorliegen. Als Schlichtungsstelle könne ggf. die Regionalversammlung genutzt werden. Auch wenn es keine Anzeigepflicht von B-Plänen gibt, funktioniere der Austausch von Informationen über geschaffene Baurechte zwischen Kommunen und Regionalplanung in der Praxis gut.
- Auch aus NRW wird bestätigt, dass das Monitoring der Kontingentierung weitgehend innerhalb des bestehenden Monitorings zur Siedlungsflächenentwicklung erfolgen könnte.

- In Rheinland-Pfalz wäre es möglich, die bisherige Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme durch quantifizierte Vorgaben („Schwellenwerte“) in Form von Kontingenten weiterzuentwickeln.
- In Bayern hingegen besitze die Regionalplanung in puncto stringenter Steuerung nicht denselben Stellenwert wie in den vorgenannten Ländern. Hier brauche es somit neue Strukturen und Meldepflichten.
- Aus dem NEILA-Vorhaben („Nachhaltige Entwicklung durch Interkommunales Landmanagement“) wird berichtet, dass in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler mit ihrem hohen Wachstumsdruck auch bei einer konsequenten Flächensparstrategie (höherer bauliche Dichtes, mehr interkommunale Kooperation) das (regional heruntergebrochene) 30 Hketar-Ziel kaum zu erreichen ist.
- Ein*e weitere*r Diskutant*in nimmt diesen Hinweis zum Anlass, um noch einmal eine der aus seiner Sicht zentralen Botschaften des 30-Hektar-Ziels zu formulieren: „Wenn wir wachsen wollen, dann in die Höhe und in die Dichte.“ Es sei eine der zentralen Aufgaben, dies zu kommunizieren.
- Insgesamt zeigt die Diskussion, dass auch die Ausgestaltung des Monitorings Teil der länderspezifischen Ausfüllung sein sollte. Hierfür gilt es vonseiten des Bundes Mindestanforderungen und Berichtspflichten zu definieren.

Wann gilt ein Kontingent als genutzt?

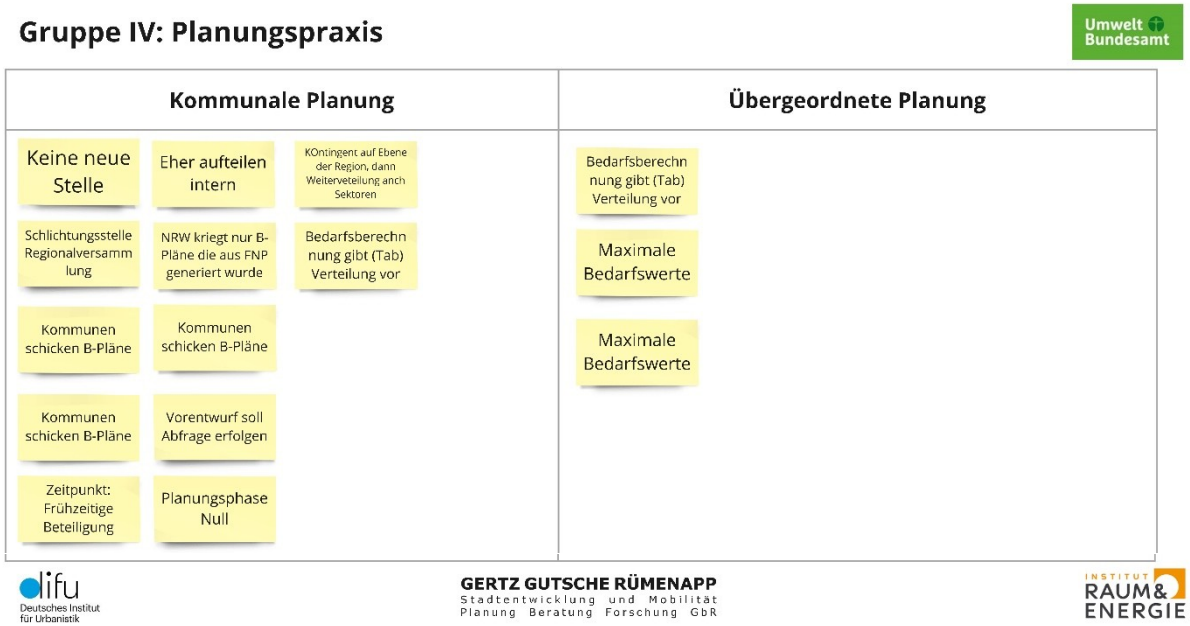
- Klärungsbedürftig erscheint, wann genau eine Flächennutzung kontingentwirksam wird: Nach der Baurechtsschaffung oder nach dem Beginn der Realnutzung (Fertigstellung)? Letzteres wäre zwar erstrebenswert, vermutlich aber kaum zu realisieren.
- Zudem müsse geklärt werden, welche Bedeutung der amtlichen Flächenstatistik zukommt, die ggf. andere Werte ausweist (aktualisierte Vermessungsergebnisse).
- Geklärt werden müsse zudem, wie mit einer erfolgten Reduzierung von Siedlungs- und Freiflächen umgegangen wird (wie sie ggf. die Flächenstatistik ausweist).

Öffentliche Datenbank

- Diskutiert wird, ob es eine öffentlich einsehbare Datenbank geben soll, aus der erkennbar wird:
  - wie viele Kontingente eine Gemeinde hat,
  - welche davon bereits genutzt wurden,
  - welche bereits für laufende B-Plan-Verfahren reserviert sind,
  - welche Reservierungen ggf. wieder storniert wurden (weil das B-Plan-Verfahren eingestellt wurde) und
  - wie viele Kontingente somit noch zur Verfügung stehen.
- Auf der einen Seite wird eine solche Datenbank im Sinne der Transparenz begrüßt.
- Ein Kontingente-Register im Internet wird auf der anderen Seite auch kritisch gesehen, da ansonsten auch Private Einblick in sensible Daten (z. B. „Wo könnte noch gebaut werden?“)

erhalten könnten. Ein entsprechendes kommunales Veto gab es z. B. im Rahmen des o. g. NEILA-Projektes im Zusammenhang mit einer Veröffentlichung der dort zusammengetragenen Projektdaten.

Abbildung 8: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Planungspraxis“



Quelle: Eigene Darstellung

Ergebnisse aus der Gruppe „Monitoring“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen., sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Für die Arbeitsgruppe „Monitoring“ werden im Kurzinput inhaltliche Überlegungen zur Integration der Nutzung von Flächenkontingenten anhand verschiedener Planungserfordernisse dargestellt. Daraus abgeleitet werden vier Leitfragen zur Strukturierung der Diskussion.

- In Rheinland-Pfalz existiert mit dem **Raum+Monitor** ein landesweites Monitoringsystem, das, vor dem Hintergrund der existierenden Schwellenwerte für die Wohnbauflächenausweisung in Rheinland-Pfalz (Zielfunktion), flächendeckend angewendet wird. Indem die Landesplanung durch Stellungnahmen von B-Plänen frühzeitig beteiligt wird, ermöglicht das System ein landesweit gutes Monitoring zur Nutzung von Flächenpotenzialen bzw. des Bedarfs der Kommunen. Auf Basis dieser Erfahrungen sollte auf Ebene der Landesplanung eine „Kontingentbehörde“ eingerichtet werden. Das System setzt Disziplin zur Pflege/Aktualisierung vonseiten der Kommunen voraus. Gleichwohl liefert das System eine gute **Blaupause** für ein einzuführendes Monitoringsystem im Rahmen einer Kontingentierung. Ein bundesweites Monitoring muss nicht zwingend in einem einheitlichen System erfolgen, wohl aber nach **einheitlichen Kriterien**. Die bestehenden Ländersysteme sollten diesbezüglich geprüft werden, um den Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

- Beispielhaft wird die Berücksichtigung von Grünflächen im Rahmen einer Kontingentierung angesprochen. Die Grünversorgung sollte eine wichtige Rolle spielen und nicht rein-/rausge-

rechnet werden. Aus Sicht von Teilnehmenden könnte das bestehende System der *Ökokonten* (Ausgleichsflächen) auch mit Blick auf das Monitoring von Flächenkontingenten genutzt werden, inkl. der dort bereits eingeübten Verfahren und Prozesse.

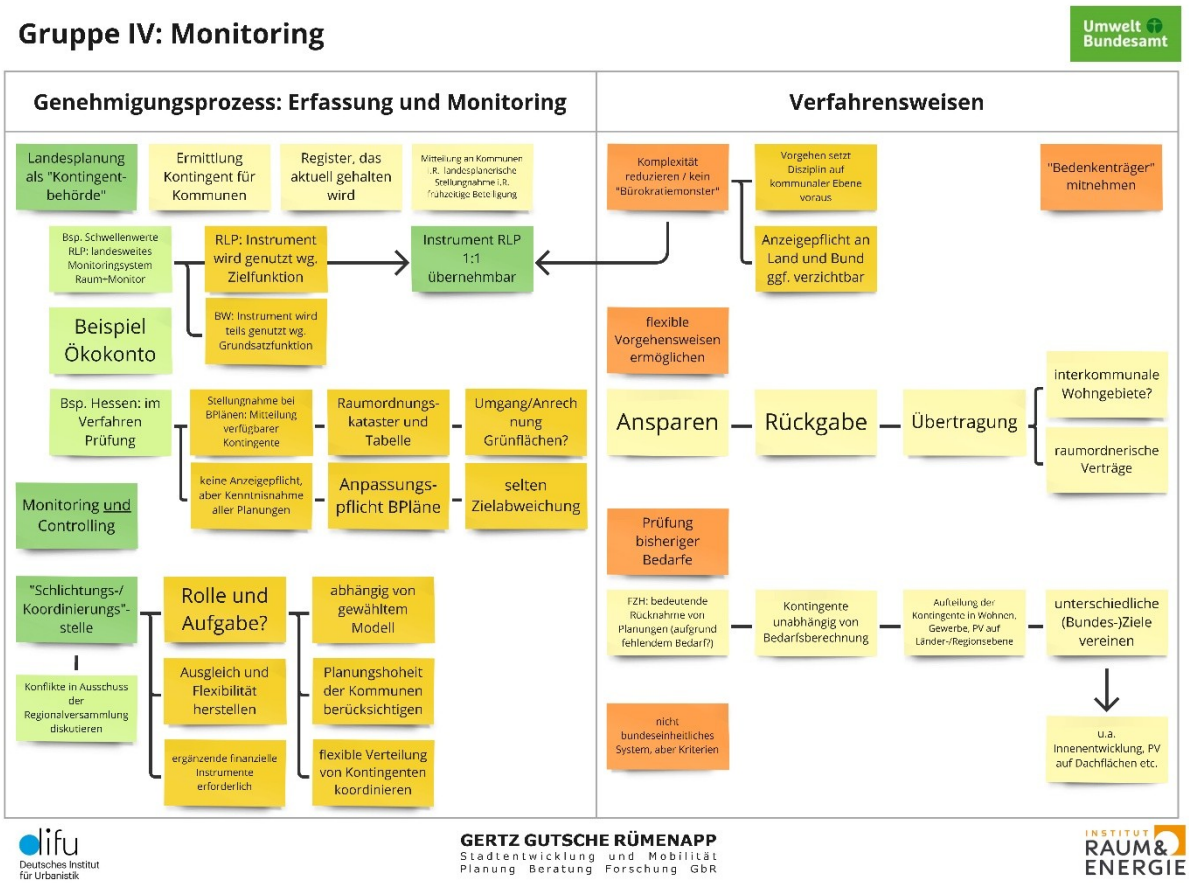
- Es wird die Sorge geäußert, dass (aufbauend auf den Ausführungen im Kurzinput) ein „Bürokratiemonster" aufgebaut würde. Daher sollten soweit wie möglich **bestehende Strukturen und Abstimmungs-/Genehmigungsprozesse genutzt werden**. Die im Kurzinput vorgestellte Anzeigenpflicht wäre mit Blick auf die Reduzierung der Komplexität ggf. verzichtbar. So besteht in der Planungsregion Mittelhessen keine Anzeigenpflicht, jedoch erhält die regionale Planungsstelle alle B-Pläne zur Kenntnisnahme. Eine Prüfung rechtskräftiger Bebauungspläne mit Blick auf die regionalplanerisch festgelegten maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfe wird im Einzelfall vorgenommen („wenn es knirscht"). Wenn dadurch mehr Flächen als regionalplanerisch vorgesehen genutzt werden, wird ein Zielabweichungsverfahren eingeleitet, was nur selten notwendig ist.

- Mit Blick auf valide Daten im Rahmen des Monitorings stellt sich die Frage nach dem **Umgang mit rechtskräftigen, aber nicht genutzten B-Plänen**. Eine Möglichkeit bestünde in einer Pflicht zur Aufhebung des B-Plans, wie sie z. T. bereits umgesetzt ist sowie in der Möglichkeit eines Flächentausches (Rücknahme B-Plan zugunsten Neudarstellung einer Baufläche im FNP). Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel haben die beteiligten Kommunen zwei Drittel ihrer Planungen zurückgenommen, da der Bedarf deutlich höher angenommen wurde als er in der Realität ist. Zu beachten ist dabei, dass die Vielfalt an Bedarfen wächst und langfristig kaum zu prognostizieren ist.

- Mit Blick auf die im Kurzinput vorgestellte „Schlichtungsstelle" sollte eher von „**Koordinierungsstelle**" gesprochen werden. Diese würde die regionale, flexible Verteilung von Kontingenten (bspw. bei Nicht-Inanspruchnahme von Kontingenten; besonderen kommunalen Bedarfen über das zugeteilte Kontingent hinaus) koordinieren. Die Ansiedlung einer solchen Stelle könnte auf höherer Ebene der Zuteilungsebene (Bezirksregierung/Regierungspräsidium) erfolgen. Die Verortung, Rolle und Aufgabe dieser Stelle sollte sich an dem gewählten Verteilungsmodell (und weiteren operativen Festlegungen) orientieren und wäre daher landesspezifisch auszugestalten. Die Aufgaben der Koordinierungsstelle sollten nicht nur das Monitoring, sondern auch ein Controlling umfassen und daher in beide Richtungen kommunizieren (über- und untergeordnete Planungsebenen). Wichtig ist dabei die Planungshoheit der Kommunen zu beachten. In Mittelhessen nimmt diese Funktion ein Ausschuss der Regionalversammlung wahr.

- Bestehende Instrumente und Modelle für **interkommunale Kooperationen** sollten mit Blick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung genutzt werden. Im Gegensatz zu den Ausgleichsmöglichkeiten bei interkommunalen Gewerbegebieten, ist die Umsetzung im Rahmen interkommunaler Wohngebiete deutlich schwieriger (Bewertung und Ausgleich von Lasten und Nutzen). Zur Realisierung könnte das bestehende Instrument des *raumordnerischen Vertrags* aufgewertet und genutzt werden. Aus den Praxiserfahrungen des Projektes NEILA (Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) bestehen die Herausforderungen insb. im Zusammenhang mit den zu schaffenden und auszugleichenden Infrastrukturen.

Abbildung 9: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Monitoring“



Quelle: Eigene Darstellung

E.5 Zusammenfassung und weitere Schritte

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß resümiert, dass nach dem Stand der bisherigen Diskussionen die Verteilung von Flächenkontingenten in den Ländern umfangreiche Klärungs- und Diskussionsbedarfe erfordert. Grund hierfür ist das grundlegende Erfordernis, weniger entlang von Flächenbedarfen zu planen, sich dafür umso stärker auf begrenzt zur Verfügung stehende Flächenressourcen einzulassen. Aus der Sicht bestehender Planungsstrukturen und -verfahren scheinen viele Ansatzpunkte für die Implementierung von Kontingenten gegeben zu sein, denkt man z. B. an das Abprüfen bzw. das Monitoring von vorhandenen bzw. bereits beanspruchten Kontingenten. Hier könnte der regionalen Raumordnung eine Schlüsselrolle zukommen. Zugleich bestehen gute Argumente für eine Regionenmodell bei der Verteilung von Kontingenten, da eine raumordnerisch optimale Allokation von begrenzt zur Verfügung stehenden Kontingenten eine starke interkommunale Kooperation bzw. Abstimmung bei Flächenneuausweisungen erforderlich macht.

Anregungen zum Prozess der Verteilung von Kontingenten zwischen Bund und Ländern, der zu einer konsensualen Lösung führen sollte, betreffen das Erfordernis einer ressortübergreifenden Abstimmung des Ziels „unter 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 mit konfligierenden anderweitigen Zielen des Bundes, die im Vorfeld einer Kontingentierung erfolgen sollte. Praktikabel erscheint eine Bund-Länder-Vereinbarung zur Begleitung der gesetzlich zu verankernden Kontingentie-

rung, sofern darin wichtige Verfahrensweisen, weitere Zielsetzungen sowie Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt werden. Dazu könnte zählen, dass neben den Gemeinden auch Bund und Länder in die Pflicht genommen werden, eigene Flächenbedarfe deutlich zu reduzieren. Ebenso könnten regionalplanerische Steuerungsansätze wie die Einführung städtebaulicher Mindestdichten im Wohnen Eingang in eine derartige Vereinbarung finden.

Berlin/Wedel/Hamburg, den 12.06.2023

F Workshopreihe im Rahmen des UBA-Vorhabens „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ – Dokumentation Workshop C, 20. Juni 2023

F.1 Teilnehmende

Teilnahme von insgesamt 19 Personen aus Landes- und Regionalplanung, Kommunen, Wissenschaft, Bundesministerien sowie von Auftraggeber- und Auftragnehmerseite.

F.2 Einführung und Kurzvorstellung der Arbeitsergebnisse aus den Workshops A und B

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß begrüßt die Teilnehmenden zum dritten Workshop. In einem kurzen Vortrag stellt er die Arbeitsergebnisse aus den ersten beiden Workshops dar. Hierzu gab es aus Sicht der Teilnehmenden folgende Hinweise und Anregungen:

- Auf Nachfrage zum Thema „Institutionelle Strukturen und Prozess der Verteilung zwischen Bund und Ländern“, das in Workshop B erörtert wurde, erläutert Thomas Preuß, dass Aspekte der sozial gerechten Bodenordnung ein Bestandteil einer möglicherweise abzuschließenden Bund-Länder-Vereinbarung werden könnten. Einzelheiten zu diesem Thema seien nicht vertieft worden, jedoch sei damit zu rechnen, dass eine Verknappung von Bauland und die anzunehmende Verstärkung des Geschosswohnungsbaus auch zu der Frage führt, inwieweit ausreichend Sozialwohnungen bzw. preisgedämpfter Wohnraum entstehen. Hier seien evtl. Interventionen nötig, die Gegenstand einer Bund-Länder-Vereinbarung werden könnten.

F.3 Operative Umsetzung des Flächensparziels V – Ausdifferenzierung des Regionenmodells: Regionalplanerische Steuerung

Zur inhaltlichen Einführung in das Thema stellen Dr. Jens-Martin Gutsche und Robert Böhnke bestehende regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, mit einem Fokus auf das Thema Wohnbebauung, vor. Leitende Frage für die Diskussion im Plenum ist die Nutzung bzw. Anpassungsbedarfe dieser Instrumente vor dem Hintergrund einer Kontingentierung.

Ergebnisse aus der Diskussion im Plenum

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Die Vertreter*innen aus Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen als Beispiele für Länder mit relativ starker regionalplanerischer Steuerung der Siedlungsentwicklung halten eine regionalplanerische Umsetzung einer Kontingentierung mit dem bestehenden regionalplanerischen Instrumentarium in ihren Ländern (bzgl. der wohnbaulichen Entwicklung) für möglich. Hingewiesen wird darauf, dass vor dem Hintergrund wachsender und schrumpfender Regionen unterschiedliche Entwicklungspotenziale von Teilräumen berücksichtigt werden müssen. Erforderlich sind darüber hinaus flankierende Maßnahmen im Sinne von weiteren Förderungen für ländliche und schrumpfende Regionen, wobei die Regionalplanung einzubeziehen ist.

Für den Umgang mit Sondertatbeständen (z. B. militärische Liegenschaften) müssen Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

Für Bayern als Beispiel für ein Bundesland mit schwacher regionalplanerischer Steuerung der Siedlungsentwicklung wird angemerkt, dass zwar eine stärkere Rolle der Regionalplanung wünschenswert, eine Umsetzung aber auch im bestehenden Rahmen möglich sei, indem – anstelle von top-down-Vorgaben zur Verteilung der regionalen Kontingente – regionale Aushandlungsprozesse initiiert werden. Für diese ist eine politische Rückendeckung im Sinne eines verbindlich verankerten Flächensparziels erforderlich.

Folgende weitere Aspekte sind aus Sicht der Teilnehmenden zu berücksichtigen:

- Potenziale der **Innenentwicklung** werden in bisherigen Modellen regionalplanerischer Steuerung z. T. von ermittelten Bedarfen bzw. Kontingenten abgezogen. In einem Kontingentsystem mit einem verbindlichen Flächensparziel wäre dieses nicht sinnvoll, da der Innenbereich grundsätzlich nicht kontingentpflichtig wäre. Zugleich sollten bei einer Verteilung von Kontingenten fehlende Innenentwicklungspotenziale (z. B. wegen intensiver Mobilisierung in der Vergangenheit) berücksichtigt werden.

- Der Kurzinput zum Thema fokussierte auf regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der wohnbaulichen Entwicklung. Teilnehmende wiesen darauf hin, dass in den Überlegungen zur Ausgestaltung einer Kontingentierung Gewerbeflächen unbedingt berücksichtigt werden müssen. Es wäre wünschenswert, die regionalplanerischen Instrumente im Bereich *Gewerbe* entsprechend den Darstellungen zum Wohnen aufzuarbeiten und einer Kontingentierung gegenüber zu stellen. Zu prüfen wäre, ob entsprechende regionalplanerische Instrumente zur Steuerung sowie zur Bedarfsermittlung der **Gewerbeflächenentwicklung** vorliegen und mit Blick auf die Kontingentierung übertragbar sind (bspw. findet in NRW nach LEP eine Bedarfsermittlung von Gewerbeflächen auf Basis des Siedlungsflächenmonitorings statt, siehe hierzu beispielhaft Regionalplan Düsseldorf sowie aktuelle Neuaufstellung des Regionalplan Köln).

- Kontrovers wird diskutiert, ob eine Kontingentierung in Regionen mit kommunal verfasster Regionalplanung schwieriger umzusetzen ist. Auch das Instrument der „Eigenentwicklung“ wird vor dem Hintergrund der **Verfasstheit der Regionalplanung** diskutiert. Angenommen wird eine bessere Durchsetzungskraft des Instrumentes bei staatlich verfasster Regionalplanung (Schleswig-Holstein) gegenüber einer kommunal verfassten Regionalplanung. Es wird jedoch darauf verwiesen, dass Kommunalvertreter*innen in der Regionalversammlung durchaus in der Lage sind, eine regionale Sichtweise einzunehmen und einzelgemeindliche Interessen zurückzustellen. Das ermögliche eine **Verteilung von Kontingenten in einem konsensualen Prozess**. Aus Mittelhessen und der Westpfalz wird diesbezüglich von positiven Erfahrungen berichtet. Darüber hinaus bestehen auch zwischen kommunal verfassten Regionalplanungen deutliche Unterschiede, sodass davon unabhängig politische Rückendeckung für die Umsetzung wesentlich ist.

- Unabhängig von der Verfasstheit der Regionalplanung ist die **top-down Vorgabe** von regionalen Flächenkontingenten erforderlich, um politische Rückendeckung zur Umsetzung restriktiver Flächensparziele auf regionaler Ebene zu erzielen. Vorgeschlagen wird das Prinzip „Kontingente brauchen Instrumente“, da allein die Vorgabe (Verteilschlüssel) keine als gerecht empfundene Aufteilung ermöglicht. Daher sollten Vorgaben in einem daran anknüpfenden **kooperativen Prozess** regional verteilt werden (s. o.). Unter anderem können Ausgleichsmodelle sinnvoll sein, die eine Übertragung von Kontingenten von einer Kommune

auf eine andere Kommune ermöglichen. Als Beispiel werden die kommunalen Aushandlungsprozesse zu den Vorgaben von Ausbauzielen für Erneuerbare Energien in Rheinland-Pfalz genannt. Zu prüfen wäre, inwiefern die dort angewendeten und erprobten Prozesse, Verfahren und Erfahrungen für die Verteilung von Flächenkontingenten genutzt werden können.

- Das planerische Instrument der **Eigenentwicklung** wird als zentrales Instrument angesehen, das aber restriktiv in kommunal verfassten Regionen politisch schwer umsetzbar ist. Eine Kontingentierung könnte hier die notwendige politische Rückendeckung übergeordneter Ebenen geben. Das Instrument ist übertragbar für Kommunen mit zentralörtlichen Funktionen anwendbar.

- Eine **Bedarfsberechnung** für Kommunen ist nicht mit einer Kontingentierung gleichzusetzen, da bei letzterer das zugrundeliegende Flächensparziel von Bedeutung ist, nicht der errechnete Bedarf. Gleichwohl kann eine Bedarfsberechnung auf regionaler Ebene die Verteilung des zur Verfügung stehenden Kontingents unterstützen. Dabei sind klare methodische Vorgaben erforderlich. Beispielsweise werden bisher, je nach Methodik der Bedarfsberechnung, Kommunen für ein auf großzügiger Flächenausweisung in der Vergangenheit basierendes Bevölkerungswachstum „belohnt“. Hintergrund ist eine auf linearer Fortschreibung der Bevölkerungsentwicklung basierende Berechnung der Bedarfe, ohne weitere Aspekte der zukünftigen demografischen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Methode zur Bedarfsermittlung muss daher *transparent* und auch außerhalb von Fachkreisen nachvollziehbar sein. Unter diesen Voraussetzungen kann eine Kontingentierung auch in Regionen/Ländern mit einer geringen regionalplanerischen Regulierungsintensität der Siedlungsentwicklung umgesetzt werden.

Abbildung 10: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Regionalplanerische Steuerung“

Quelle: Eigene Darstellung

F.4 Operative Umsetzung des Flächensparziels VI – Flankierende Maßnahmen für mehr Innenentwicklung | Interessenausgleich (Arbeitsgruppen)

Zur inhaltlichen Einführung in das Thema „Flankierende Maßnahmen“ stellt Lutke Blecken bestehende Ansätze und Überlegungen zu Anreizen, baurechtlichen Instrumenten und Unterstützungsmaßnahmen für Kommunen vor. Der zweite Input von Thomas Preuß fokussiert auf mögliche Ansätze eines Interessenausgleichs und seinen grundsätzlichen Zielen. Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen unterteilt. Beide Arbeitsgruppen arbeiten zu beiden Themen (Wechsel der Gruppen in den jeweils anderen Themenraum nach der Hälfte der Zeit).

Ergebnisse aus der Gruppe „Flankierende Maßnahmen für mehr Innenentwicklung“:

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen, sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

- Die **Umsetzung einer Flächenkontingentierung und flankierender Maßnahmen sollte gleichzeitig erfolgen**. Zum einen aus Gründen der Akzeptanz für eine Umsetzung einer Kontingentierung, zum anderen aus Gründen der Effektivität, um eine gemeindliche Entwicklung trotz Kontingentierung zu ermöglichen. Die Abstimmung der flankierenden Maßnahmen

sollte in einem politischen Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern (und ggf. Kommunen) erfolgen.

- Viele Kommunen, insbesondere Grundzentren und darunter, versuchen durch Flächenneuausweisungen ihre finanziellen Spielräume auszuweiten bzw. zu erhalten. Daher sind **Anreize** erforderlich, um Kommunen trotz Kontingentierung Handlungsfähigkeit zu ermöglichen. Diese Gemeinden sollten gezielt durch Förderprogramme gestützt werden, etwa in den Bereichen Innen- und Bestandsentwicklung, Infrastruktur und Ausbau des ÖPNV. Ein weiterer finanzieller Bedarf betrifft Gewerbeflächen, die in der Vergangenheit kaum strategisch geplant wurden. Die Neuordnung vieler Bestandsflächen mit großen unter- oder ungenutzten Flächenanteilen (und damit Nutzung erheblicher Flächenpotenziale) ist mit erheblichem planerischen und finanziellen Aufwand verbunden. Hinsichtlich Anreizen zur Bestands- und Innenentwicklung wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, warum Bund und Länder Planungen zu Behebung von Missständen finanzieren sollen, für die viele Kommunen selbst verantwortlich sind (bspw. Fehlentwicklungen in der Vergangenheit und damit verbundene unwirtschaftliche Entwicklungen) bzw. warum sie das Vermeiden von Planungen ausgleichen sollen, die aufgrund langfristig hoher Folgekosten (u. a. für technische und soziale Infrastrukturen) für Kommunen sowieso nicht rentabel wären.

- Darüber hinaus besteht ein erheblicher finanzieller Bedarf für die **Flächenmobilisierung im Innenbereich**, wofür der Grunderwerb im Bestand gefördert werden sollte. Es gilt, vor dem Hintergrund vielfach fehlender Zugriffsmöglichkeiten, den Verhandlungsspielraum der Kommunen gegenüber Eigentümern zu verbessern. Darüber hinaus wurde die Ausweitung der **Förderinstrumente auf den Bestand** genannt. Nach dem Vorbild von Sanierungsgebieten, sollten Kommunen (Sanierungs-)Gebiete für Innenentwicklungsmaßnahmen ausweisen und dafür entsprechend quartiersbezogen Fördermittel akquirieren können. Daneben ist eine Förderung kleinerer Kommunen im ländlichen Raum erforderlich, um Einschränkungen zu kompensieren. Dabei ist neben der Innenentwicklung auch an weitere Handlungsfelder wie die verkehrliche Anbindung zu denken. Bei den zu entwickelnden Förderinstrumenten sollte die Regionalplanung Möglichkeiten zur Mitwirkung erhalten.

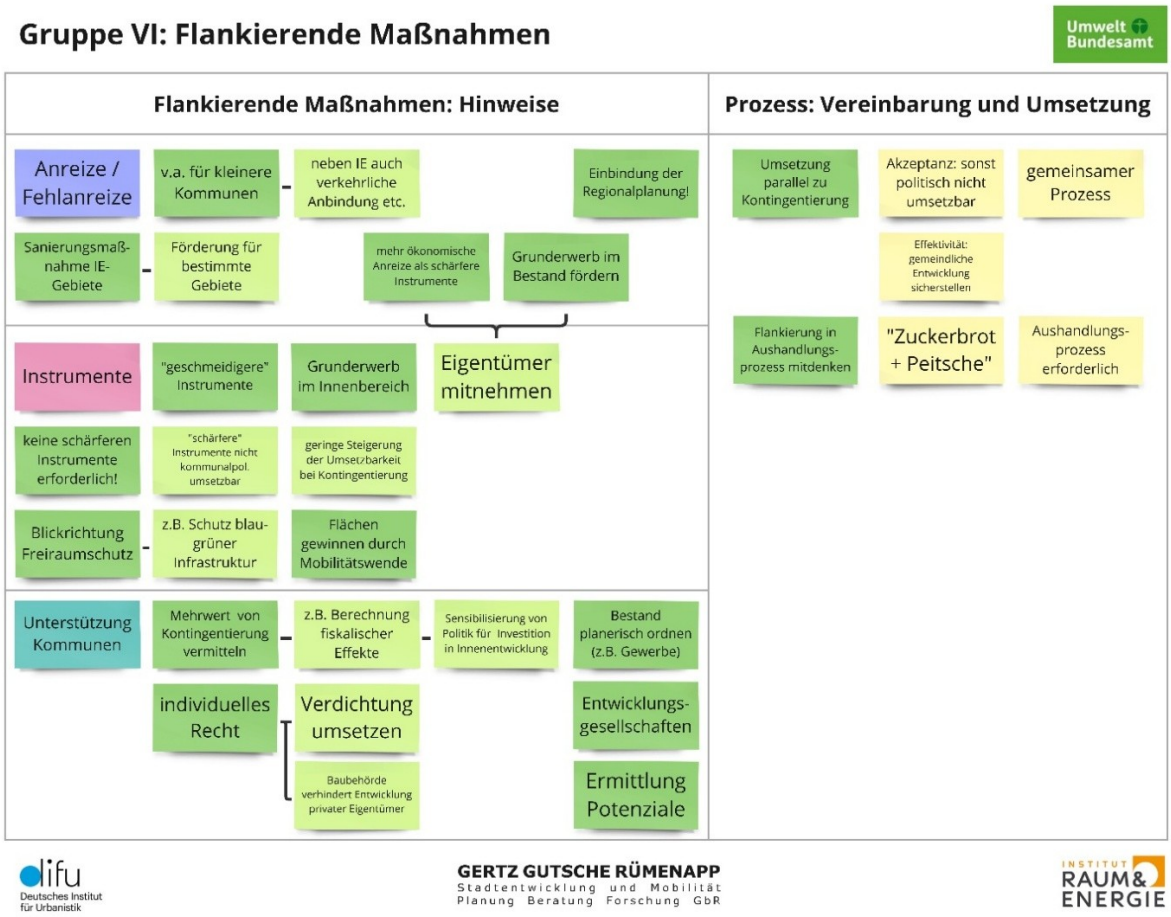
- Der **baurechtliche Instrumentenkasten** wird grundsätzlich als ausreichend bezeichnet. Schärfere Instrumente, etwa Enteignungen, werden von Kommunen in der Regel nicht angewendet, da sie politisch nicht umsetzbar sind. Daran würde auch eine veränderte Ausgangslage durch eine Kontingentierung nur bedingt etwas ändern. Stattdessen sollten **„geschmeidigere“ Instrumente** entwickelt werden, die im Sinne eines ökonomischen Anreizes den Grunderwerb im Innenbereich ermöglichen und auch Eigentümer*innen adressieren. Dies sollte auch vor dem Hintergrund der Akzeptanz einer Kontingentierung berücksichtigt werden.

- Da bei einer Kontingentierung der Druck auf innerstädtische Freiflächen zunehmen wird, sollte der Blick auch in Richtung **Freiraumschutz** (z. B. Schutz grün-blauer Infrastrukturen) gelenkt und **doppelte (bzw. dreifache) Innenentwicklung** intensiviert werden. Durch die Mobilitätswende können zudem Chancen entstehen, da Flächen für Siedlungstätigkeiten gewonnen werden können.

- Eine **Unterstützung von Kommunen** ist erforderlich in Bezug auf kommunikative und planerische/fachliche Maßnahmen. Eine entsprechende **Kommunikation** sollte alle Ebenen ansprechen. Das bedeutet, dass Planende ebenso für Vorteile einer Nutzung vorhandener Flächenpotenziale zu sensibilisieren sind, wie Politik und Bürger*innen. Zum einen gilt es, Kom-

munen dabei zu unterstützen den Mehrwert einer Kontingentierung bzw. von flächensparender Siedlungsentwicklung aufzuzeigen und zu kommunizieren, z. B. durch die Berechnung fiskalischer Effekte von Flächenentwicklungen im Außenbereich. Zum anderen benötigen Kommunen **fachliche Unterstützung** u. a. hinsichtlich der Ermittlung von Potenzialen oder der planerischen Ordnung des Bestands (z. B. Gewerbeflächen mit vielen Brachen und unternutzten Flächenanteilen). Ganz konkret könnten Entwicklungsgesellschaften auf regionaler- oder Kreisebene die bauliche Entwicklung von Kommunen unterstützen.

Abbildung 11: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Flankierende Maßnahmen“



Quelle: Eigene Darstellung

Ergebnisse aus der Gruppe „Interessenausgleich“

Hinweis: Die folgenden Ausführungen stellen die Bandbreite der Diskussionsbeiträge dar. Ziel der Arbeitsgruppe war es nicht, einen Konsens zum Thema herzustellen., sondern diskussionsrelevante Argumente zu sammeln.

Allgemein/Strukturierung

- Der Begriff „Interessenausgleich“ wurde zuletzt vor allem im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien diskutiert, weil hier der ländlicher Raum den Großteil der Last und die Städte den Großteil der Vorteile haben – und es daher darum gehen muss, zu einem Ausgleich zu kommen.

- Es könnten drei Formen des Interessensausgleiches unterschieden werden, deren Sinnhaftigkeit jeweils getrennt zu bewerten wäre:
- Form 1: Gemeinden, die wenig Kontingente erhalten, erhalten grundsätzlich einen (finanziellen) Ausgleich von den Gemeinden, die viele Kontingente erhalten.
- Form 2: Im Zuge der Verhandlung über die Verteilung von Kontingenten auf einer Ebene (Länder innerhalb Deutschlands, Regionen innerhalb eines Landes, Gemeinden innerhalb einer Region) könnte die Aufteilung der Kontingente mit anderen Themen (Vorteilen, Lasten) der räumlichen Entwicklung verknüpft werden, wenn dies ein konsensfähigeres Verteilungsergebnis erwarten lässt.
- Form 3: Bei der Anwendung der (bereits verteilten) Kontingente finden sich Kommunen für einzelne Vorhaben freiwillig zusammen, um Flächen interkommunal zu entwickeln und hierfür ihre Kontingente zusammenzulegen.

Zu Form 1:

- Es erscheint wenig zielführend, wenn die Zentralen Orte für ihre Zertifikatzuteilung auch noch zahlen müssten. Sie tragen hohe Infrastrukturkosten, auch gerade im Zusammenhang mit der zusätzlichen Schaffung von Wohnraum. Wenn sie zusätzlich auch noch für ihre Kontingentzuweisungen einen Ausgleichsbetrag zahlen müssten, würden sie gar keine neuen Flächen mehr entwickeln, zumal in gerade in Ballungsgebieten entsprechende Flächen bereits knapp und Vorbehalte gegen weitere Ausweisungen in der Bevölkerung vorhanden sind.
- Der Begriff „Interessenausgleich“ im Sinne der Form 1 suggeriert, dass Flächensparen gegen die Interessen der Kommunen ist, und, dass der (erzwungene) Verzicht auf Außenentwicklung mit dem Verzicht auf „Entwicklung“ gleichzusetzen ist. Beide Botschaften sollten in jedem Fall vermieden werden.
- Es überwiegt die Einschätzung, dass es im Kontext einer Kontingentierung und insbesondere beim Regionenmodell um die Interessen der Region gehen sollte, weniger um die Einzelinteressen von Gemeinden. Zudem wird betont, dass das Flächensparen nicht per se dem Interesse der Gemeinden entgegensteht.
- Bei einer verbindlichen Beschränkung der Flächenneuausweisung im Außenbereich haben alle Gemeinden großes Interesse nach wirksamen Unterstützungen zur Verstärkung der Innen- bzw. Bestandentwicklung. Parallel zur Kontingentierung wäre es daher wichtig, die Städtebauförderung und die Dorferneuerung deutlich aufzustocken, da die bestehenden Programme bislang die Innen- bzw. Bestandentwicklung nicht im notwendigen Umfang unterstützen konnten. Ebenso bestehen vielerorts Hindernisse bei der Anwendung des auf Innenentwicklung ausgerichteten Instrumentariums des Baurechts. Entsprechend sind geeignete Programme und ausreichende Budgets für Innenentwicklung bereitzustellen. Diese sind aber eher als „flankierende Maßnahmen“ (siehe parallele Arbeitsgruppe) zu verstehen und nicht als Instrumente eines Interessensausgleichs.

Zu Form 2:

- Im Zuge der Verhandlungen über die genaue Verteilung der Kontingente könnten diese Teil eines größeren Interessensausgleichs sein. Dies könnte schon auf Länderebene beginnen.

- Ein regionaler Ausgleich könnte auch verhindern, dass schrumpfende Gemeinden nicht doppelt (Schrumpfung + wenig Kontingente) bestraft werden. Zu beachten sei zudem, dass Gemeinden mit Wachstum und Gemeinden mit Schrumpfung unterschiedliche Bedarfe haben: Während in Wachstumsphasen oft Investitionen in die Infrastruktur erforderlich sind, müssen schrumpfende Gemeinden einem Funktionsverlust von Gebäudebestand und Infrastruktur entgegenwirken. Auch hier wären Ausgleiche denkbar. Wichtig sei dabei aber vor allem, die Logik der Bürgermeister*innen, großflächige EFH-Gebiete als Instrument gegen die Schrumpfung einzusetzen, zu brechen.
- Es wird darauf verwiesen, dass der „gefühlte Kompensationsbedarf" dann geringer ist, wenn eine Zuteilung von Kontingenten als gerecht empfunden wird.

Zu Form 3:

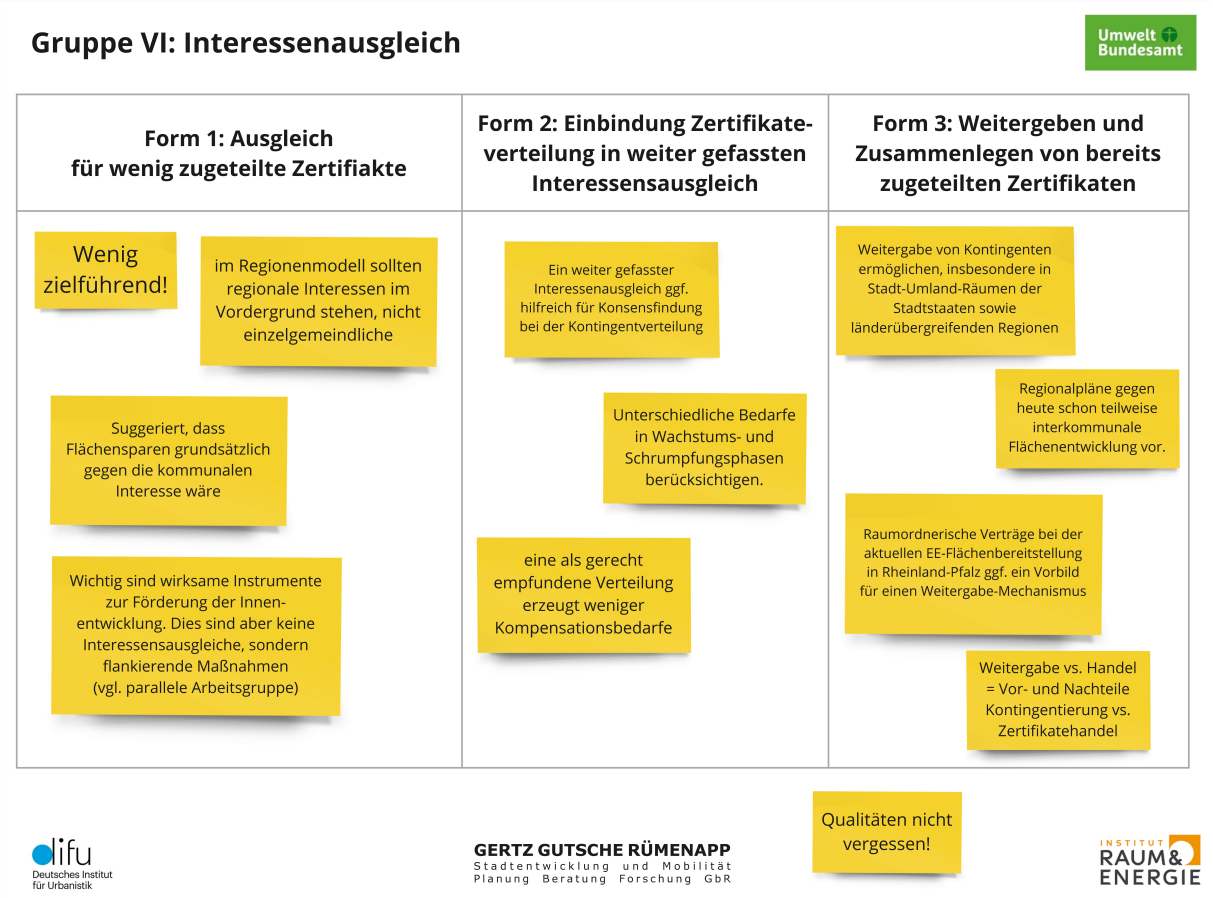
- In der Phase der Nutzung der Kontingente durch die Gemeinden sind Mechanismen denkbar, mit denen die Gemeinden Kontingente weitergeben können. Für die Stadt-Umland-Räume der Stadtstaaten sowie Regionen, die sich über mehrere Länder erstrecken (z. B. Region Rhein-Neckar), sollte es die Möglichkeit geben, Kontingente auch über Landesgrenzen hinweg weiterzugeben bzw. zu poolen.
- Für eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von bestimmten Flächen (insbesondere von regionaler Bedeutung) kann es auch regionalplanerische Vorgaben geben. Im Regionalplan Köln sind acht Flächen enthalten, die nur interkommunal entwickelt werden dürfen. Ähnliche Festlegungen finden sich auch im Regionalplan Westpfalz. U. a. mit dem Ziel der Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme sind auch im Entwurf des Regionalplans Mittelhessen Gewerbeflächen mit interkommunalem Entwicklungserfordernis dargestellt.
- In Rheinland-Pfalz findet aktuell die regionale Verortung der EE-Standorte statt, für die das Land den Regionen EE-„Kontingente“, d. h. Flächenbereitstellungsmengen für die EE aufgegeben hat. Regionen, die darüber hinaus Flächen zur Verfügung stellen, können diese über „raumordnerische Verträge“ untereinander weitergeben und hierfür Gegenleistungen erhalten.
- Im Zuge der Diskussion werden Überlegungen formuliert, ob es Kompensationen für Regionen oder Gemeinden geben könnte, die bewusst auf einen Teil der Flächenneuinanspruchnahme im Umfang der zugeteilten Kontingente verzichten. Dies käme einem Handel mit Kontingenten/Zertifikaten sehr nahe.
- Die Möglichkeit einer Weitergabe/eines Handels mit Kontingenten ist im Konzept „Flächenhandel“ definitionsgemäß gegeben. Es könnte daher sinnvoll sein, einen Vergleich der Vor- und Nachteile einer Kontingentierung durch die Raumordnung vs. eines Flächenhandels vergleichend gegenüber zu stellen. Im Mittelpunkt stünde die Frage, welche Komplexität man sich mit dem einen Modell erspart, dafür aber ggf. an einer anderen Stelle wieder erkauft.

Weitere Punkte

- Bei der auf Mengen fixierten Debatte um begrenzte Flächenkontingente darf nicht versäumt werden, qualitative Aspekte der Siedlungsentwicklung im Blick zu behalten und hierfür die geeigneten Anreize zu setzen. Es muss somit bei der Kontingentierung noch deutlich mehr über Qualitäten der Stadt- und Ortsentwicklung (z. B. im Rahmen der dreifachen Innenentwicklung) gesprochen werden, statt immer nur über die Quantitäten zu diskutieren.

- Der Aspekt des Flächensparens könnte auch Eingang in die Kommunalen Finanzausgleiche finden. Für Schleswig-Holstein wurde hierzu vom Büro GGR vor einigen Jahren ein Vorschlag formuliert.

Abbildung 12: Diskussionsergebnisse auf dem Whiteboard der Gruppe „Interessenausgleich“



Quelle: Eigene Darstellung

F.5 Zusammenfassung und weitere Schritte

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß fokussiert auf ausgewählte Ergebnisse des Workshops. Bezüglich der Ausdifferenzierung des Regionenmodells bzw. der regionalplanerischen Steuerung sei deutlich geworden, dass eine Kontingentierung mit dem bestehenden regionalplanerischen Instrumentarium in vielen Ländern, insbesondere in Bezug auf die wohnbauliche Entwicklung, möglich wäre. Es sei zu überlegen, inwiefern quantitative Steuerungsansätze auch in anderen Ländern etabliert werden müssten. Deutlich wurde, dass vor dem Hintergrund differenzierter Entwicklungsdynamiken (Schrumpfung, Wachstum) vor allem dort flankierende Maßnahmen notwendig werden, wo eine Neuentwicklung von Bauland nicht zielführend ist, sondern vielmehr die Qualifizierung des Siedlungsbestands verstärkt werden sollte.

Das bislang vielfältig definierte planerische Instrument der Eigenentwicklung, das überwiegend für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion gelte, ist ein zentraler Schlüssel für einen restriktiven Umgang mit begrenzt verfügbarem Neubauland. Insbesondere in Regionen mit kommunal verfasster Regionalplanung bedürfe es der politischen Rückendeckung übergeordneter Ebenen,

wenn im Wege der Eigenentwicklung eine wirksame Konzentration auf den Siedlungsbestand erreicht werden solle. In Bezug auf die Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe müssten bisherige Vorgehensweisen grundsätzlich überdacht werden, da eine regionale Deckelung der Flächenneuinanspruchnahme ein Denken erfordert, das von einem begrenzt verfügbaren Flächenbudget ausgeht. Daher erscheine es auch nicht mehr praktikabel, auf Einwohnerprognosen abstellende Flächenbedarfe linear fortzuschreiben.

Mit der Einführung einer Kontingentierung sollten flankierenden Maßnahmen vorgesehen werden, um die Akzeptanz bei den Regionen und Gemeinden zu erreichen und darüber hinaus auch einen effizienten Einsatz begrenzt verfügbarere Flächenkontingente zu erreichen. Bund und Länder sollten flankierende Maßnahmen aushandeln, z. B. Förderanreize für die Schaffung von Infrastruktur und den Ausbau des ÖPNV, die strategisch abgestimmte Entwicklung von Gewerbeflächen sowie für die Flächenmobilisierung im Innenbereich. Es bedarf sowohl finanzieller Mittel als auch einer Befähigung der Gemeinden zur Anwendung des bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentariums der Innenentwicklung. Ebenso müssten die Kommunen bei der Kommunikation des Mehrwerts einer Kontingentierung bzw. einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zwischen Planenden, Politik und Bürger*innen unterstützt werden.

Die Debatte um einen etwaigen Interessenausgleich zeigt, dass im Zuge einer Kontingentierung flankierende Maßnahmen u. a. für mehr Innen- bzw. Bestandsentwicklung Vorrang haben sollten vor finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen einzelnen Gemeinden, die mehr oder weniger stark an einer Zuteilung von Flächenkontingenten partizipieren. Ausgehend von der Feststellung, dass eine auf Planungsregionen bezogene Kontingentierung alle Gemeinden zu einem Umsteuern in der Siedlungsentwicklung zwingen wird, müsse es darum gehen, zugleich die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden in puncto Bestandsentwicklung zu vergrößern. Eine Debatte um Mengen der Flächenneuinanspruchnahme dürfe nicht den Blick dafür verstellen, dass ein viel stärkeres Augenmerk auf die Qualität der Siedlungsentwicklung gelegt werden müsse. Hierfür bedürfe es geeigneter Anreize. Verbunden damit ist die Erkenntnis, dass es in der Vergangenheit in vielen Gemeinden nicht hinreichend gelungen ist, den Vorrang der Innentwicklung praktisch umzusetzen. Die Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme werde jedoch dazu führen, dass Maßnahmen im Siedlungsbestand immer wichtiger werden. Hierauf sollte sowohl mit finanziellen Anreizen als auch mit der Unterstützung in der Anwendung der passenden planungsrechtlichen Instrumente insbesondere in kleineren Gemeinden adäquat reagiert werden.

Berlin/Wedel/Hamburg, den 28.06.2023