

Rechtliche Verankerung von Flächensparzielen, Gesetzgebungskompetenzen Vereinbarkeit mit kommunaler Planungshoheit



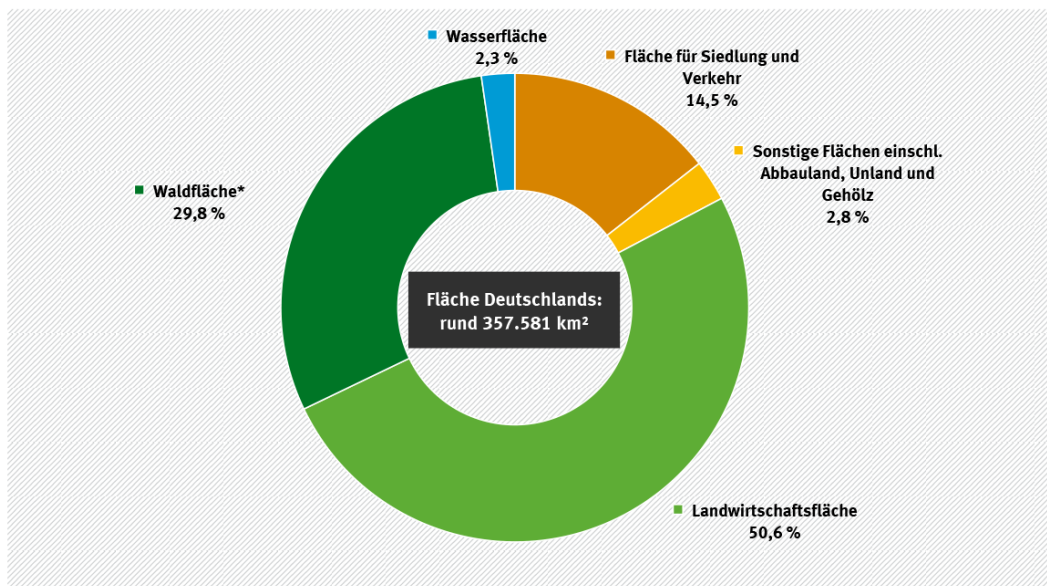
Prof. Dr. Wolfgang Köck
, Department Umwelt- und Planungsrecht

Gliederung

- I. **Einführung: Steuerung des Flächenverbrauchs**
- II. **Rechtliche Verankerung von Flächensparzielen**
- III. **Gesetzgebungskompetenzen des Bundes**
- IV. **Flächenkontingentierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie**

I. Einführung – Steuerung des Flächenverbrauchs

Flächennutzung in Deutschland (Stand 31.12.2020)



* Seit 2016 werden Waldflächen in der Statistik ohne Gehölze ausgewiesen. Gehölz wird getrennt unter "sonstige Flächen" erfasst. Inklusive Gehölze läge der Anteil der Waldfläche bei 31,0 %.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021, FS 3 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, R. 5.1 Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2020

I. Steuerung des Flächenverbrauchs

Indikative Steuerung	Ökonomische Steuerung	Rechtliche Steuerung
Aufklärung über Folgen des Flächenverbrauchs u. Sparmöglichkeiten	Preise: Abgaben auf Flächenverbrauch → Reform Grundsteuer; → Grunderwerbssteuer	Flächensparen als Gebot der Raumordnungs- und Bauleitplanung
Beratung und Appelle	Preise: Förderung des Flächensparens (Abbau flächenverbrauchender Subvent.)	Flächensparen als Gebot vorhabenbezogener Gestattungsvorhaben (z.B. Straßenbau)
Ermittlungspflichten über Kosten und Nutzen weiterer Flächeninanspruchnahme	Mengen: Festlegung von Kontingenten und Kontrolle	Mengensteuerung durch gesetzliche Zielfestlegungen und raumordnungs- und baurechtliche Implementierung

II. Rechtliche Verankerung von Flächensparzielen



Nachhaltigkeits-
strategie
für Deutschland



II. Rechtliche Verankerung von Flächensparzielen

- **Flächensparziel als Mengenziel:** Flächenkontingentierung
- Zur rechtlichen Umsetzung eines quantifizierten Mengenziels der Flächennutzung für Siedlung und Verkehr bietet sich eine entsprechende gesetzliche Verankerung in einem Bundesgesetz an
- Auftragnehmer empfehlen die **gesetzliche Verankerung im ROG**
 - Bundesweites Flächensparziel sowie dessen bundesweite Operationalisierung
- im Wege einer Kontingentierung durch Regelungen bzw. Festlegungen für die Länder
 - Weitergehende Kontingentfestlegungen für die gemeindliche Ebene sollten demgegenüber besser auf landesrechtlicher Grundlage getroffen werden (zB durch Festlegungen im Landesentwicklungsplan bzw. –programm)
- Geprüft wurden im Vorhaben folgende weitere Alternativen einer Gesetzeslösung:
 - Bundesbodenschutzgesetz (BodSchG)
 - Baugesetzbuch (BauGB)
 - Sondergesetz (z.B. einem „Flächenspargesetz“)

Empfehlung für Umsetzung im ROG

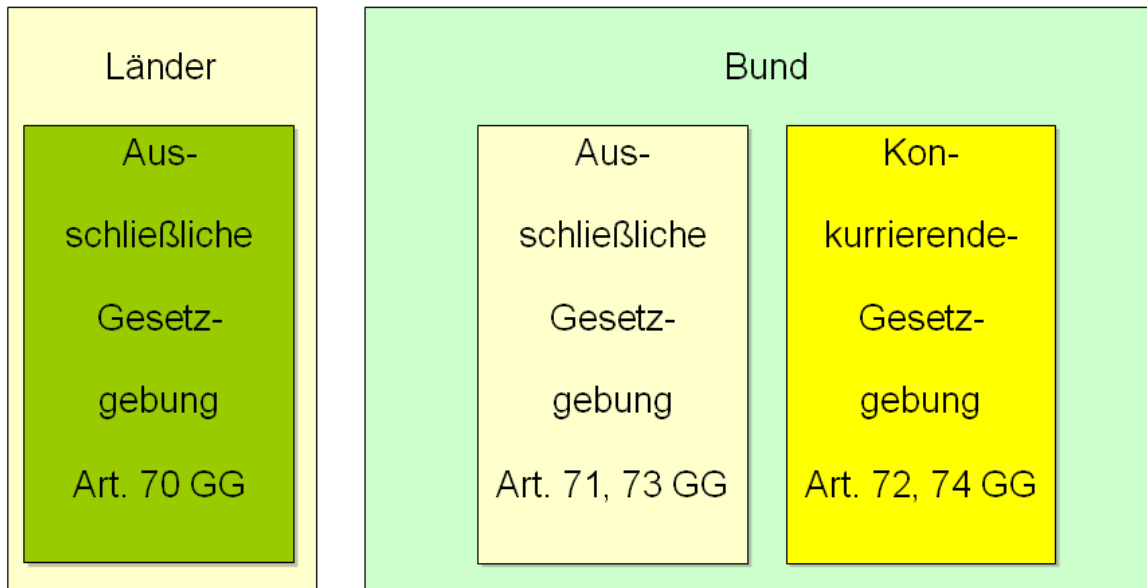
- **ROG gibt verbindliche Mengenziele und daraus abgeleitete Flächenkontingente für den Gesamttraum Deutschlands vor**
 - Quantitative Zielvorgabe für den Gesamttraum könnte in § 1 verankert werden oder auch in einem neu zu schaffenden § 1a ROG
 - Rechtliche Einordnung einer solchen Zielvorgabe: Verbindlichkeit für die Länder, aber nicht für die Gemeinden, weil insoweit keine Festlegung getroffen (insofern auch keine unmittelbare Anpassungspflicht gem. § 1 IV BauGB)
 - Aufteilung auf die Bundesländer könnte als gesetzliche Aufteilung in einer Anlage zum ROG erfolgen, oder auch in einer Rechtsverordnung, soweit eine entsprechende Ermächtigung in das ROG aufgenommen wird
- **Mögliche Alternative zur Gesetzeslösung der Aufteilung auf die Länder:** Ergänzung des § 17 ROG (Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans zur Kontingentfestlegung für die Länder)

Notwendige Anpassungen im BauGB

- Zielfestlegungen im ROG lösen keine Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauG aus, weil Letztentscheidungen durch das Gesetz nur im Hinblick auf Länder getroffen sind
- Erst gemeindebezogene Kontingentfestlegungen auf Basis des Landes(planungs-)rechts lösen Anpassungspflichten gem. § 1 IV BauGB aus
- Gleichwohl sollten explizite Regelungen im BauG getroffen werden, dass Gemeinden nur im Rahmen der ihnen zugeteilten Kontingente die Baulandentwicklung im sog. Außenbereich planerisch festsetzen dürfen:
 - Nachweis von Kontingenten als Voraussetzung für das Aufstellen eines B-Plans
 - Ersatzregelung für den Fall, dass Länder ihre Kontingentverteilungen auf die Gemeinden nicht oder verspätet vornehmen (wie Wind-an-Land-Gesetz)
- Kontingentpflicht für Vorhabenträger bei Vorhaben gem. § 35 BauGB oder Pauschalabzug?
- Sonderregelung für EE-Vorhaben?

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz

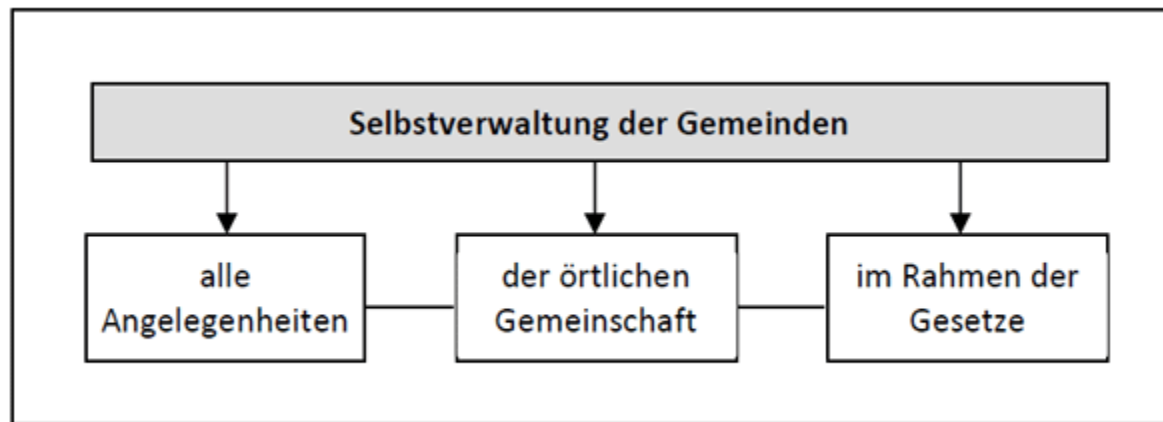


staatsrecht.honikel.de

Regelungskompetenz des Bundes

- Bund hat Gesetzgebungskompetenz sowohl für das Bodenrecht, als auch für die Raumordnung, darf aber neue Aufgaben nicht unmittelbar auf die Gemeinden übertragen (Gemeindl. Aufgabenübertragungsverbot, Art. 84 I S. 7 GG).
- Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz für Raumordnung gibt Ländern Abweichungsrechte (Art. 72 III Nr. 4 GG), allerdings nicht bei Fragen der Raumordnung für den Gesamtstaat, die eine ungeschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ist
- Eine Zielfestlegung baulicher Flächeninanspruchnahme für den Gesamtstaat kann als Raumordnung für den Gesamtstaat qualifiziert werden (gerichtliche Anerkennung ist aber mangels geringer Fallzahlen nicht sicher vorher zu sagen).
- Bindung der Bauleitplanung an Kontingentvorgaben ist bodenrechtliche Regelung
- Unsicherheit über mögliche Abweichungsrechte der Länder sollte in einen **Governanceprozess** zwischen Bund und Ländern münden, mit dem Ziel Eckpunkte in einem Bund-Länder-Prozess abzustimmen.
 - zB im Rahmen der Raumentwicklungsministerkonferenz
 - Ergebnis könnte in einem Eckpunktepapier festgehalten und beispielsweise in VO mit Zustimmung des BR implementiert werden

IV. Flächenkontingentierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie



IV. Flächenkontingentierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Beschränkungsmöglichkeiten durch Gesetz

- Nicht nur Parlamentsgesetz, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, z.B. Raumordnungsprogramm und Regionalpläne, Schutzgebietsverordnungen, etc.
- Beschränkung der Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten
- Bis hin zu Aufgabenentzug (zB: BVerfGE 79, 127 – Rastede: Übertragung der Abfallbeseitigung von Gemeinden auf Kreise und kreisfreie Städte)

Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Beschränkungen der Planungshoheit

- (1) Beschränkungen müssen den Anforderungen des **Verhältnismäßigkeitsprinzip** genügen, also
 - auf legitime Gründe des Gemeinwohls gestützt sein,
 - die Beschränkung muss geeignet sein, das Gemeinwohlziel zu erreichen,
 - sie muss erforderlich sein, d.h. es darf kein milderer Mittel geben, und
 - sie muss sich auch in der Zweck-Mittel-Relation als angemessen erweisen (überörtliche Interessen von höherem Gewicht, BVerfGE 76, 107)
- (2) der **Kernbereich** der Selbstverwaltungsgarantie ist absolut geschützt und darf nicht angetastet werden (Schranken-Schranke)

IV. Flächenkontingentierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Kernbereichsgarantie: Der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung ist verletzt, wenn der Gesetzgeber die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung faktisch oder rechtlich beseitigt.

→ BVerfG betont, dass zum Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts „kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog“ gehört (BVerfGE 79, 153 ff.; BVerfGE 107, 12 f.).

→ BayVerfGH: Kernbereich ist verletzt, *„wenn die Möglichkeit zur Planung für den Außenbereich beseitigt und das Erscheinungsbild der geschlossenen Ortschaften damit praktisch versteinert würde (BVerfGHE 38, 51, 65 f. – zur Frage der Flächenkontingentierung der Bauleitplanung)“*

- BauGB stellt den gesetzlichen Rahmen für die Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit zur Verfügung.

IV. Flächenkontingentierung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie

- Flächenkontingentierung greift in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein
- Gesetzgeber kann sich auf legitimes Gemeinwohlziel berufen, das zudem verfassungsrechtlich verankert ist (Art. 20a GG)
- Quantitatives Mengenziel ist geeignet, die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr deutlich zu reduzieren und damit Landnutzungskonflikte im Interesse des Bodenschutzes und der Umweltrisikovorsorge zu mindern
- Kontingentierung ist auch erforderlich, um ein bestimmtes Mengenziel zu erreichen alternative, weniger eingreifende Flächensparstrategien auf raumordnungs- und bauplanungsrechtlicher Eben haben nicht zum erwünschten Erfolg geführt
- Angemessenheit des Ziels 30 ha./d ist gerichtlich bestätigt (BayVerfGH); Angemessenheit eines langfristigen Nullhektarziel bis 2050 ist abhängig von Rahmenbedingungen einer Flächenkreislaufwirtschaft, die sowohl durch Rechtsinstrumente einer sozialgerechten Bodenordnung, wie auch durch flankierende Steuer- und Förderpolitik geschaffen werden kann.
- Angesichts weiterer Flächenerfordernisse kann umgekehrt sogar nach einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Kontingentierung gefragt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!