

Rechtliche Anforderungen an den Flächenzertifikatehandel

Dr. Jana Bovet
Department Umwelt- und Planungsrecht

Berlin, 23.3.2017



Gliederung

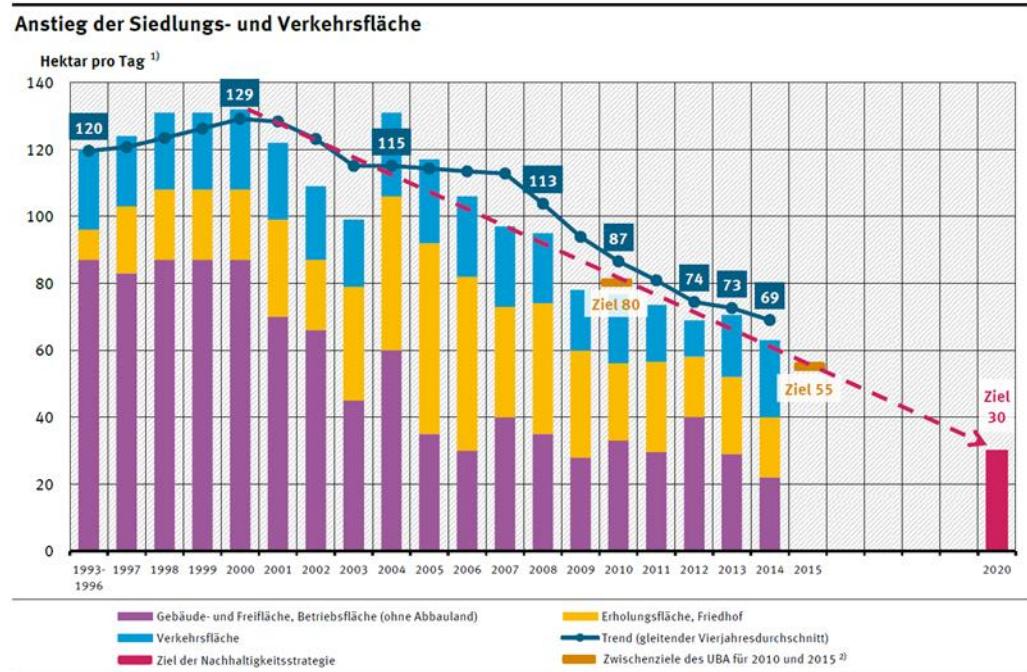
- I. Einführung
- II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels
 - Flächensparziel
 - Handelsregelungen
 - Verknüpfung mit dem BauGB
- III. Vereinbarkeit des Flächenzertifikatehandels mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 II GG)
- IV. Fazit

I. Einführung

Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

Flächeninanspruchnahme

= die planerische Umwidmung von insb. landwirtschaftlichen oder naturnahen Flächen in „Siedlungs- und Verkehrsfläche“



¹⁾ Die Flächenerhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den amtlichen Katastern (Umschlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme ab dem Jahr 2004 verzerrt.

²⁾ Das UBA hat Zwischenziele für das Ziel der Bundesregierung für das Jahr 2020 (30 ha/Tag) vorgeschlagen: 80 ha/Tag im Jahr 2010 und 55 ha/Tag im Jahr 2015.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2015, Umweltökonomische Gesamtrechnungen. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatoren zu Umwelt und Ökonomie (Stand 11/2015)

I. Einführung

Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

- Ökologische, ökonomische und soziale Folgen
- Schleichende Entwicklung
- Komplexe Ursachen

- Flächeninanspruchnahme findet losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung statt

I. Einführung

Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

- Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2002):
30 ha/d im Jahr 2020
- Europ. Kommission (2011): 0 ha/d im Jahr 2050
- BMUB - Integriertes Umweltprogramm (2016):
20 ha/d im Jahr 2030
- Klimaschutzplan 2050 (2016): 30 ha/d bis 2020 und
0 ha/d bis spätestens 2050

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

1. Flächensparziel + Aufteilung
2. Handelsregelungen
3. Verknüpfung mit der Bauleitplanung (BauGB)

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

Flächen-sparziel

- In § 1 ROG: „Die Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag und bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag zu begrenzen.“
- Zwischenziele sind für Monitoring wichtig und bestimmen Gesamtmenge
- Im Anhang zum ROG: Verteilung auf die Länder („Bund-Länder-Modell“) oder direkt an die Kommunen („Bundesmodell“)

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

Flächen-sparziel

- Mengenziel ist eine überfachliche Regelung, weil sich das Partialinteresse der Flächenreduzierung aus überfachlichen Argumenten speist: Offenhalten vielfältiger Landnutzungs- und Entwicklungsoptionen
- Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) ist eine konkurrierende Bundeskompetenz
- Abweichungskompetenz der Länder, Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG
- anspruchsvolles Gesetzgebungsverfahren (Begründung der Zielvorgabe und der Verteilungskriterien; sinnvoll: Einigung mit Ländern)

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

Handels- regeln

- Einrichtung Handelsbörse, Handelsregeln, Handelsregister
- Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG?
(P) Recht der Wirtschaft unterliegt der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG
→ Abstellen auf Hauptziel der Sachmaterie
Hier: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Handel nur flexibilisierendes Element
- Einschlägig auch für die Handelsregelungen:
Recht der Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

**Ver-
knüpfung
mit
BauGB**

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

Der Flächenzertifikatehandel im BauGB

- Zertifikatepflicht: Bebauungspläne, kommunale Satzungen (sofern gewünscht)
- Plausibilitätsprüfung der errechneten Zertifikatepflicht und Abgleich von eingereichter Zertifikatemenge durch übergeordnete Verwaltungsbehörde (Einführung eines Anzeigeverfahrens für Bebauungspläne gem. § 246 Abs. 1a BauGB)
- Planerhalt (§ 214 BauGB), Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

Der Flächenzertifikatehandel im BauGB

- Sollte Bebauungsplan nicht von der eingereichten Zertifikatsmenge gedeckt sein
-> Sanktion
- Weiße Zertifikate (sofern gewünscht) (§§ 39 ff. BauGB)
- Positive Rückmeldung aus Planspiel: „Keine verfahrenstechnischen Probleme im gemeindlichen Planungsablauf!“

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

**Ver-
knüpfung
mit
BauGB**

- Pflicht zur Vorlage von Zertifikaten, ÖB, Planerhalt (§ 214 BauGB), Zulässigkeit von Vorhaben während Planaufstellung (§ 13 BauGB), Anzeigeverfahren (§ 246 Abs. 1a BauG),...
- Flächenzertifikatehandel lässt anderen umwelt- und planerische Anforderungen unberührt
- Konkurrierende Bundeskompetenz für das Bodenrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG

II. Gesetzgebungskompetenzen für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

**Flächen-
sparziel**

**Handels-
regeln**

**Ver-
knüpfung
mit
BauGB**

Bundesk kompetenz für Raumordnung

Bundesk kompetenz für Bodenrecht



III. Vereinbarkeit des Flächenzertifikatehandels mit dem Art. 28 II GG

- Art. 28 Abs. 2 GG sichert Gemeinden die eigenverantwortliche Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft zu
- Verbindliches Flächensparziel bedeutet einen Eingriff in dieses Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Planungshoheit)
- Ein Eingriff in den „Wesensgehalt der Planungshoheit“ wäre unzulässig
- Wesensgehalt nur verletzt, wenn eigenverantwortliche Planungsentscheidung insgesamt nicht mehr möglich ist; hier: (-)

III. Vereinbarkeit des Flächenzertifikatemarktes mit dem Art. 28 II GG

- Jenseits des Wesensgehalts sind Beschränkungen zulässig, wenn sie durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird
 - zwingende Gemeinwohlgründe
 - + Staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
 - + Offenhalten von Nutzungsoptionen (Energiewende, Biodiversität,...)
 - Verhältnismäßigkeit
 - + kostenlose Zuteilung, Handelsmöglichkeit, Innenentwicklung unbenommen, Nutzung des Außenbereichs lediglich eingeschränkt

IV. Fazit

- Flächenverbrauch ist ein persistentes Umweltproblem.
- Verankerung eines Mengenziels im ROG; Aufteilung des Mengenziels auf Länder oder Kommunen im ROG
Kompetenzrechtlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zu stützen;
(P) Abweichungskompetenz.
- Änderungen im BauGB kompetenzrechtlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zu stützen.
- Flächenzertifikatehandel ist mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG (Grundsatz)

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

Novellierung ROG

(Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18.1.2017, BT-Drucksache 18/10883):
Ergänzung der Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG

Begründung: (...) soll den Ländern, die noch keine quantitativen Flächenziele festgelegt haben, einen Anreiz geben, dies zu tun. (...) Eine landesplanerische Festlegung auf eine bestimmte quantitative Größe kann damit das „30-ha-Ziel“ der Bundesregierung unterstützen. (...)