

Rechtliche Anforderungen an die Festlegung einer Flächenverbrauchsobergrenze auf Landesebene

Dr. Jana Bovet
Department Umwelt- und Planungsrecht
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ



I. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

ationale und europäische Ziele

- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002): 30 ha/d im Jahr 2020; Neuauflage (2016/18) und Koalitionsvertrag: unter 30 ha/d im Jahr 2030
- Europ. Kommission (2011): 0 ha/d im Jahr 2050
- Klimaschutzplan 2050 (2016): 30 ha/d bis 2020 und 0 ha/d bis spätestens 2050

I. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion auf Länderebene (Bsp.)

- Flächensparziel in Sachsen (2009): unter 2 ha/d bis 2020
- Koalitionsvertrag BY (2018): Richtgröße für den Flächenverbrauch (Siedlungs- und Verkehrsfläche) von 5 ha je Tag im Landesplanungsgesetz

II. Rahmenbedingungen für die Festlegung einer Flächenverbrauchsobergrenzen auf Landesebene

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Gesetzgebungskompetenz (Land oder Bund)
- Vereinbarkeit mit der Verfassung (insb. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie)

**Entscheidung des BayVerfGH vom
17.7.2018 - Vf. 28-IX-18**



**Ausgestaltung der
Flächenverbrauchsobergrenze**
z.B. Steuerungsinstrument, Verteilungs-
modus, Flankierende Instrumente

III. Entscheidung des BayVerfGH vom 17.7.2018

- Vf. 28-IX-18

- Volksbegehren in Bayern zur Änderung Art. 5 Abs. 3 BayLPlanG: *Der Flächenverbrauch wird ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag begrenzt. Die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger erfolgt im Landesentwicklungsprogramm.*

III. Entscheidung des BayVerfGH vom 17.7.2018

- Vf. 28-IX-18

- Volksbegehren unzulässig, weil der Gesetzesentwurf gegen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des (Volks-)Gesetzgebers verstoßen hat, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln.
- Es fehlten Vorgaben, nach denen die Staatsregierung die Aufteilung des Flächenverbrauchs auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte.

=> Keine Absage an Flächenverbrauchsobergrenzen!



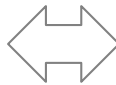
IV. Gesetzgebungskompetenz für Flächenverbrauchsobergrenzen

- Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
- Mögliche Bundeskompetenzen:

Konkurrierende
Bundeskompetenz

Bodenrecht

Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG



Konkurrierende Bundeskompetenz mit Abweichungsmöglichkeit der Länder

Raumordnung

Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG

IV. Gesetzgebungskompetenz für Flächenverbrauchsobergrenzen

- **Bodenrecht** (Art. 72 I iVm 74 I Nr. 18 GG): BauGB als umfassende Regelung
=> Länder haben kaum Regelungsoptionen
BVerfGE 3, 407: „Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtliche Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln.“
- **Raumordnung** (Art. 72 I iVm III Nr. 4, 74 Nr. 31 GG): Länder können von ROG abweichende Regelung erlassen
=> Länder können eigene Regelungen auch außerhalb und auch im Widerspruch zu den Bundesregelungen erlassen (BT Drs. 16/813)

IV. Gesetzgebungskompetenz für Flächenverbrauchsobergrenzen

- Einschlägige Gesetzgebungskompetenz bestimmt sich nach Regelungsgegenstand und Hauptziel des (geplanten) Gesetzes
- => es kommt auf die Ausgestaltung an

V. Ausgestaltungsvarianten - Steuerungsinstrument

- gesetzliche Mengenvorgabe im Landesplanungsgesetz (wie Volksbegehren)
-> nach des Urteil BayVerfGH schwierig („Fremdkörper“)
- => Mengenvorgabe als gesetzliches Ziel der Raumordnung

V. Ausgestaltungsvarianten - Steuerungsinstrument

Mengenvorgabe in Art. 1a Bay LPIG (neu):

„Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr durch die kommunale Bauleitplanung ist bis zum Jahr 2022 auf 8 ha pro Tag und bis zum Jahr 2025 auf 5 ha pro Tag zu begrenzen.“

=> gem. § 1 IV BauGB sind BPläne den Zielen der RO anzupassen

Art. 2 Nr. 2 Bay LPIG ergänzen

mit der Option, dass Ziele der Raumordnung auch durch den Gesetzgeber festgelegt werden können

V. Ausgestaltungsvarianten - Regelungsgegenstand

- Höchstgrenze für die planerische Umwidmung bisher unbeplanter Freiflächen im Außenbereich in SuV-FLäche nicht erfasst: Planfeststellungen von Vorhabenträger und Genehmigungen nach § 35 BauGB (vorab rausrechnen); Ausgleichsflächen
- Budgetierung ist auf einen bestimmten Zeitraum bezogen (BayVerfGH)
- Überörtlich und überfachlich / nicht grundstücksbezogen => Raumordnungsrecht

V. Ausgestaltungsvarianten - Verteilungsmodus

- Verteilungsmodus: Sachgerechtes, transparentes, praktikables Modell, das verfassungsrechtlichen Erfordernissen genügt
- Nach Größenklassen diff. degressiver Bevölkerungsschlüssel
 - ⇒ Großstädten erhalten nicht übermäßig mehr als sie brauchen
 - ⇒ Spardruck wird gleichmäßig verteilt (BayVerfGH „Interessen des öffentlichen Wohls“)
 - ⇒ Anerkannte statistische Daten: nachvollziehbar + transparent
- In einen Anhang zum LPIG aufnehmen

V. Ausgestaltungsvarianten - Flexibilisierungsmöglichkeiten

- Härtefallregelung für besondere Konstellationen (Anforderung aus BayVerfGH)
- „Weiße Zertifikate“ durch Rücknahme von B-Plänen und Entsigelung
- Kommunale Kooperationen zulassen (Zusammenlegen von Flächenbudgets)

VI. Vereinbarkeit einer Flächenverbrauchs- obergrenze mit Art. 28 II GG

- Art. 28 II GG; Art. 83 I BV: sichern Gemeinden die eigenverantwortliche Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft zu; dazu gehört auch das Recht, mit Hilfe von Bebauungsplänen die Flächennutzung zu ordnen (= kommunale Planungshoheit)
- Verbindliches Flächensparziel stellt einen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden dar
- ABER: Planungshoheit ist kein schrankenloses Recht (Bsp.: § 1 IV BauGB)

VI. Vereinbarkeit einer Flächenverbrauchs-obergrenze mit Art. 28 II GG

- Absolut geschützter „Wesensgehalt der Selbstverwaltung“; umstr., ob und in welchem Umfang Planungshoheit dazu gehört
- ABER: Wesensgehalt nur dann verletzt, wenn eigenverantwortliche Planungsentscheidung insgesamt nicht mehr möglich hier (-), weil nur Kontingentierung, aber kein Entzug
- „Null-Hektar-Ziel“ vor verfassungsrechtlich hohen Hürden

VI. Vereinbarkeit einer Flächenverbrauchs- obergrenze mit Art. 28 II GG

- => Flächenverbrauchsobergrenze greift nicht in den Wesensgehalt der der Selbstverwaltung ein
- => Als Eingriff jenseits des Wesensgehalts ist eine Flächenverbrauchsobergrenze durch überörtliche Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig

VII. Fazit

- Flächenverbrauchsobergrenze sollte als gesetzliches Ziel der Raumordnung in LPIG aufgenommen werden
- Kommunale Bauleitplanung adressieren
- Degressiven Verteilungsmodus durch Gesetzgeber im Anhang zum LPIG regeln
- Flächenverbrauchsobergrenze ist mit Art. 28 II GG vereinbar