



## Kommunaler Ressourcenschutz: Flächensparen – Rechtsansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Dr. Jana Bovet

# Gliederung

- I. Flächenverbrauch – ein persistentes Umweltproblem
- II. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung
- III. Tauglichkeit ausgewählter Instrumente
- IV. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion
- V. Quantitative Steuerungsansätze
- VI. Umgang mit Flächenverbrauch in anderen Ländern

# I. Flächenverbrauch

## – ein persistentes Umweltproblem

### § 1 BauGB

- (5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung (...) gewährleisten. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.
- (6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: (...) Nr. 7a (...) die Auswirkungen auf (...) Fläche, (...)

### § 1a BauGB (Bodenschutzklausel)

- (2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die(se) Grundsätze sind in der Abwägung (...) zu berücksichtigen.

# I. Flächenverbrauch

## – ein persistentes Umweltproblem

### § 1 BauGB

- (5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung (...) gewährleisten. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch **Maßnahmen der Innenentwicklung** erfolgen
- (6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: (...) Nr. 7a (...) die Auswirkungen auf (...) **Fläche**, (...)

### § 1a BauGB (Bodenschutzklausel)

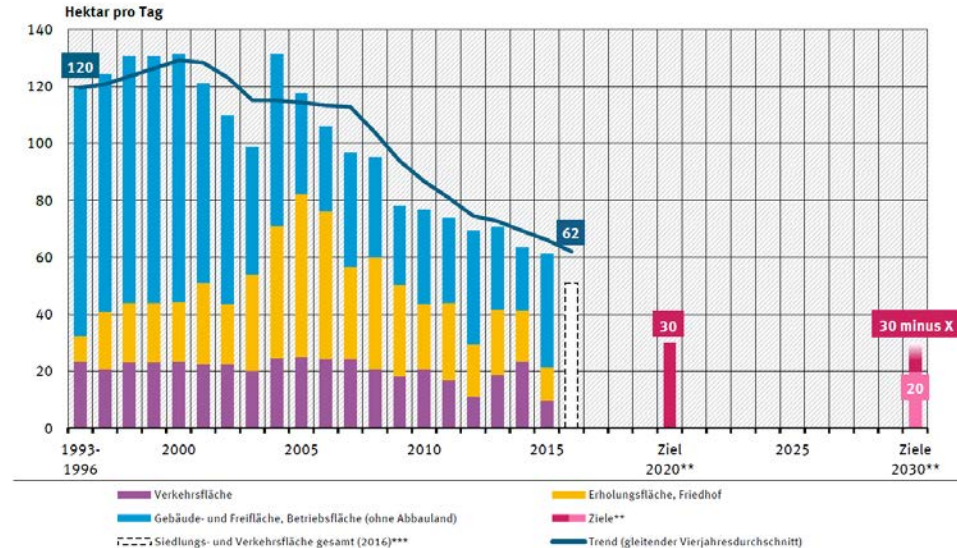
- (2) Mit Grund und Boden soll **sparsam und schonend umgegangen** werden; dabei sind zur **Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen** für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch **Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung** und andere **Maßnahmen zur Innenentwicklung** zu nutzen sowie **Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen**. Die(se) Grundsätze sind in der Abwägung (...) zu berücksichtigen.

# I. Flächenverbrauch

## – ein persistentes Umweltproblem

- Flächeninanspruchnahme ist die Umwandlung von insb. landwirtschaftlicher Fläche in „Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)“  
(Verkehrsfläche, Erholungsfläche, Betriebsfläche ohne Abbauland, Gebäude- und Freifläche)

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche\*



\* Die Flächenhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den Katastern (Umchlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme ab 2004 verzerrt.  
 \*\* Ziel 2020: "Klimaschutzplan 2020", Ziele 2030: "30 minus X" Hektar pro Tag; "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuaufgabe 2016"; 20 Hektar pro Tag; "Integriertes Umweltprogramm 2030"  
 \*\*\* Ab 2016 entfällt aufgrund der Umstellung von automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) auf das automatisierte Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) die Unterscheidung zwischen "Gebäude- und Freifläche" sowie "Betriebsfläche ohne Abbauland". Außerdem treten im Jahr 2016 aufgrund von Umgruppierungen zwischen Nutzungsarten gravierende statistische Artefakte auf, sodass es weder sinnvoll ist, die Aufteilung der SV-Flächen-Änderung auf Verkehrsflächen, Erholungsflächen und Bau- und Betriebsflächen anzugeben, noch einen Zahlenwert für die Veränderung der SV-Fläche insgesamt im Jahr 2016 zu nennen. Für das Jahr 2016 hat das Statistische Bundesamt deshalb nur den Wert für den 4-Jahres-Mittelwert 2013 bis 2016 veröffentlicht.

Quelle: Werte aus Statistisches Bundesamt 2017, Fachserie 3 Reihe 5.1. 2016. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung vom 13.11.2017; Quelle für 2016: Eigene Berechnungen des Umweltbundesamtes

# I. Flächenverbrauch

## – in den einzelnen Bundesländern

Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag 2012 bis 2015 im Vergleich der Bundesländer

Baden-Württemberg	5,6
Bayern	12,1
Berlin	k.A.
Brandenburg	4,9
Bremen	0,2
Hamburg	k.A.
Hessen	3,0
Mecklenburg-Vorpommern	3,1
Niedersachsen	9,7
Nordrhein-Westfalen	9,5
Rheinland-Pfalz	k.A.
Saarland	0,3
Sachsen	7,3
Sachsen-Anhalt	k.A.
Schleswig-Holstein	2,7
Thüringen	4,7

Quelle: Flächennutzungsstatistik des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR. Umwidmungen und Neuzuordnungen der einzelnen Nutzungsarten im Zuge von Umstellungen im amtlichen Liegenschaftskataster können den Zeitvergleich beeinträchtigen.

Quelle: BT-Drs. 19/3344 vom 9.7.18

# I. Flächenverbrauch

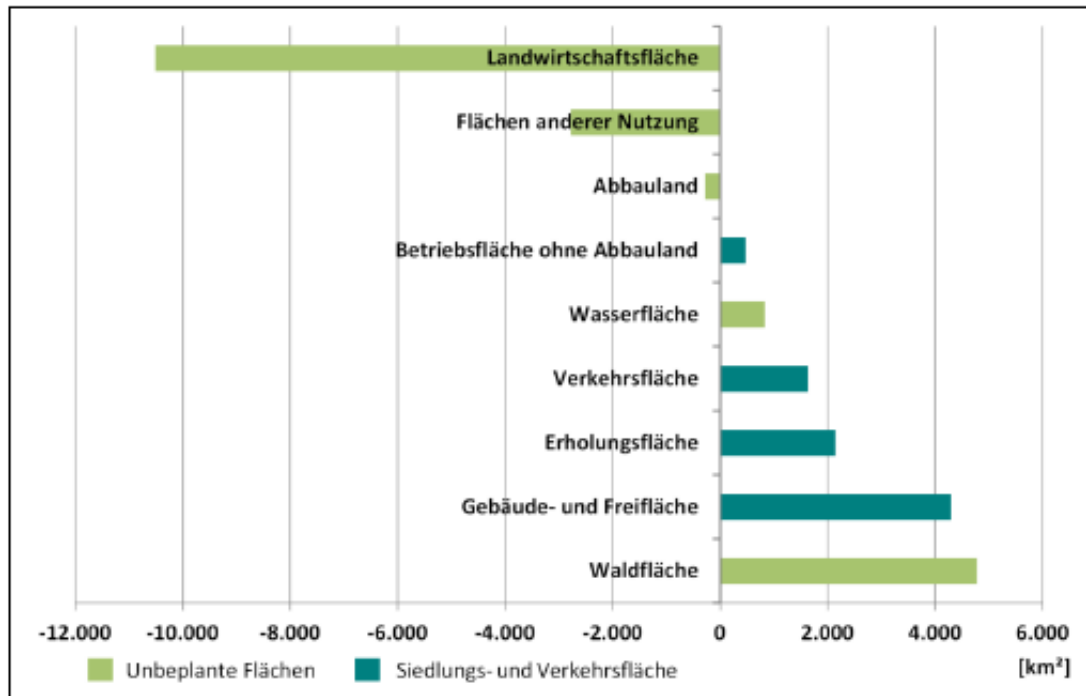
– ein persistentes Umweltproblem

- 13,7 % der Gesamtfläche Deutschlands sind SuV
- Etwa die Hälfte der SuV ist versiegelt

# I. Flächenverbrauch

- erfolgt zulasten landwirtschaftlicher Flächen

Flächennutzungswandel zwischen 1992 und 2014



SRU/UG 2016/Abb. 4-3; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2015d

Quelle: SRU 2016

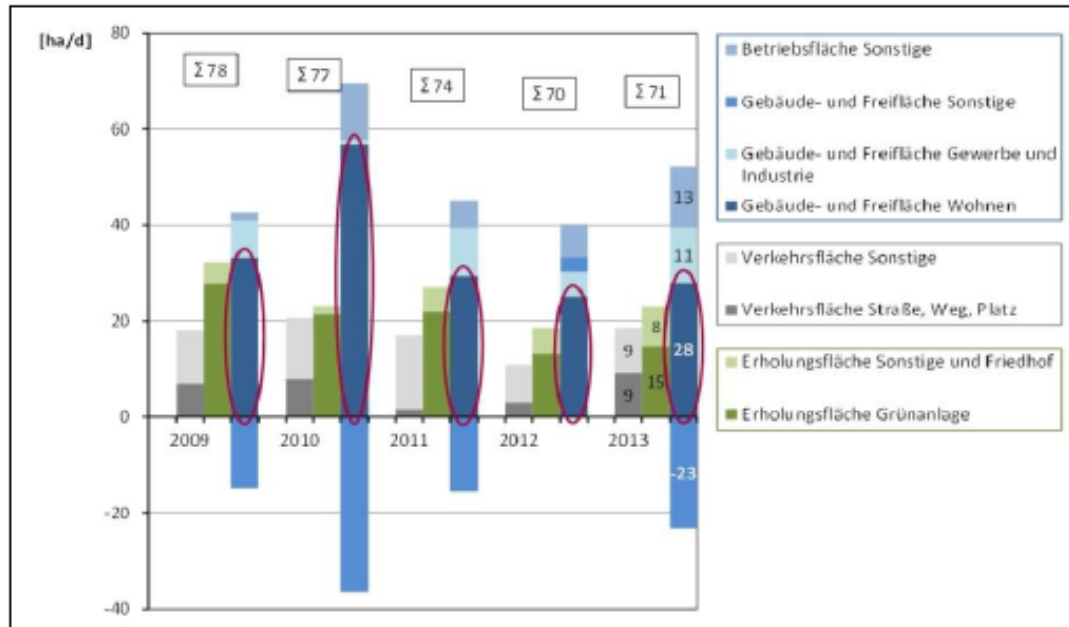




# I. Flächenverbrauch

## - Nutzungsart „Wohnen“ ist der Treiber

Flächenverluste und -zunahmen 2009 bis 2013 in den Kategorien „Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche“, „Verkehrsfläche“ und „Erholungsfläche“

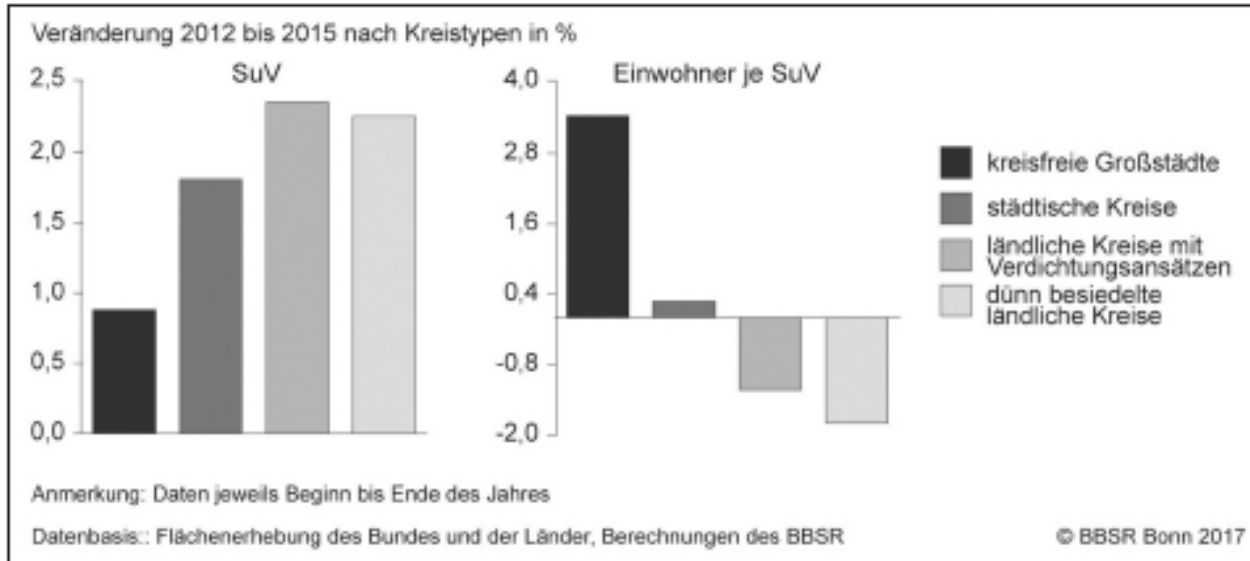


SRU/UG 2016/Abb. 4-4; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2014a

# I. Flächenverbrauch

- von Bevölkerungsentwicklung entkoppelt

- Flächenverbrauch findet v.a. in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und in dünnbesiedelten ländlichen Kreisen statt.



# I. Flächenverbrauch

## Ursachen

- Steigender Pro-Kopf-Wohnflächenbedarf; aufgrund gesteigener Ansprüche und dem „Remanenzeffekt“ (Empty-Nester; ältere Paare, bei denen LebenspartnerIn verstirbt)
- Kommunen betreiben Angebotsplanung, um (finanzkräftige) Einwohner & Gewerbe anzuziehen und damit Steuereinnahmen zu erhöhen
- Flächenneuausweisungen sind in der Praxis häufig einfacher umzusetzen als komplexe Innenentwicklungsmaßnahmen

# I. Flächenverbrauch

## Folgen

- **Ökologischer Art:** Versiegelung, Verlust hochwertiger Böden, Landschaftszerschneidung
- **Soziale Folgen,** wenn Innenstädte veröden und keine nähräumliche Versorgung mehr gewährleistet werden kann
- **Ökonomischer Art:** Sinkende Siedlungsdichte führt zu gesteigerten Infrastrukturkosten; erwartete Gewinneinnahmen durch die Ausweisung von B-Plänen entsprechen häufig nicht den Kosten (sog. Negativer Fiskalwert)

# I. Flächenverbrauch

## – ein persistentes Umweltproblem

- Flächenverbrauch wird vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) als persistentes Umweltproblem eingestuft:
  - schleichende Entwicklung
  - irreversible Folgen und / oder hohes Schadensausmaß
  - bisherige Steuerungsansätze ohne durchgreifende Wirkung

## II. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung: Flächenkreislaufwirtschaft

- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002):

### Qualitative Steuerung

- Flächenrecycling, Nachverdichtung und Reduzierung des Flächenverbrauchs
- „Vermeiden - Verwerten - Ausgleichen“



### Quantitative Steuerung

- Zielgröße: 30 ha/d im Jahr 2020
- Politische Zielstellung und damit nicht verbindlich

# III. Tauglichkeit ausgewählter Instrumente

Bau- und planungsrechtliche Instrumente

„Fläche“ als Schutzgut der Umweltprüfung

Informatorische und Anreizinstrumente

[Steuerrechtliche Instrumente (z.B. Einführung einer Bodensteuer)]

# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

## Bodenschutzklausel - § 1a II BauGB



### § 1a BauGB (Bodenschutzklausel)

- (2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.



# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

## Bodenschutzklausel - § 1a II BauGB



- Seit über 20 Jahren im BauGB – kaum steuernde Wirkung
- Kann (auch als Optimierungsgebot) in der Abwägung überwunden werden
- Erhöhte Begründungsverpflichtung ausdrücklich nur bei Umwandlung von landwirtschaftlicher oder als Wald genutzter Fläche (S. 4)
- Krautzberger/Stüer: „Komfortabwägung mit emotionalem Engagement“

# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

## Baugebot - § 176 BauGB



- Gemeinden können Eigentümer verpflichten das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen
- Durchführung der Maßnahme muss aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein (§ 175 II 1. Hs BauGB) und das Vorhaben muss objektiv wirtschaftlich zumutbar sein
- Ultima Ratio: Enteignungsverfahren
- Aber: Baugebote werden kaum genutzt, da das Verfahren streitanfällig und mit finanziellen Risiken für die Gemeinde verbunden ist, weil sie bei Unzumutbarkeit verpflichtet ist, das Grundstück zu erwerben,

# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

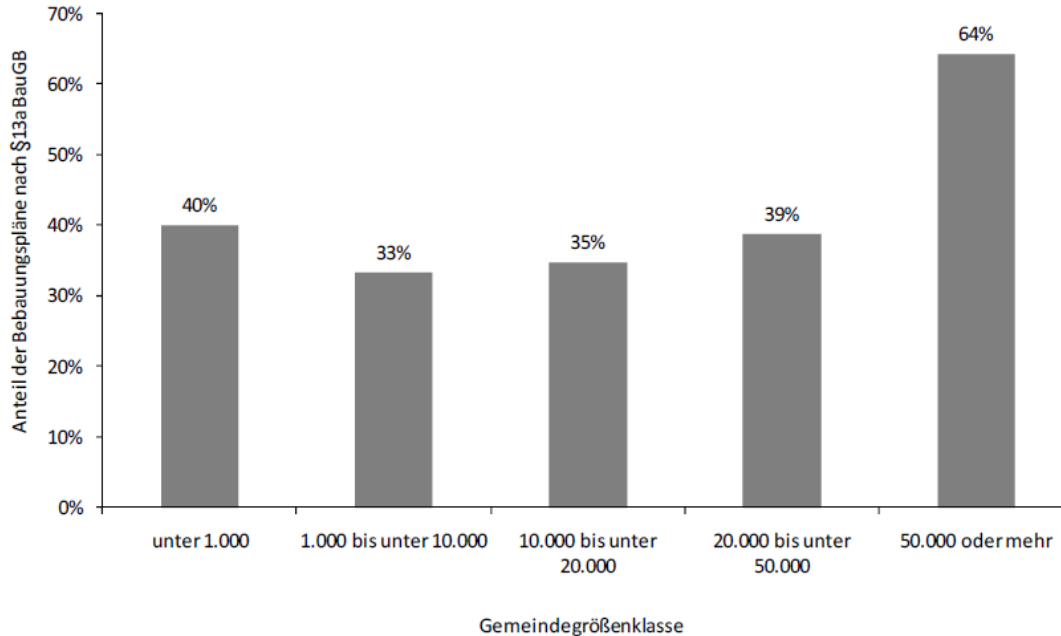
## § 13a BauGB



- Seit 2007 beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit Grundfläche bis 20.000 qm (§ 13a BauGB)
  - ⇒ Bebauungspläne für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung
  - ⇒ Umweltprüfung, naturschutzrechtl. Eingriffsregelung und Entwicklung aus FNP entfallen

# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

## §13a BauGB



Quelle: Siedentop et al.: Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen (2010)

Abbildung 3: Anteil von Bebauungsplänen nach § 13a BauGB an allen Bebauungsplänen nach der Gemeindegrößenklasse (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

# III. Bau- und planungsrechtliche Instrumente

## §13b BauGB



- 2017: § 13b BauGB (befristet bis 31.12.19): Entsprechende Anwendung des §13a BauGB für B-Pläne mit einer Grundfläche bis 10.000 qm\*, mit denen Wohnnutzungen begründet wird und die an bebaute Flächen anschließen
- § 13b BauGB konterkariert die Intention des §13a BauGB, die Innenentwicklung zu fördern
- Zeitliche Befristung könnte dazu führen, dass Kommunen bis zum 31.12.2019 intensiv – auch wiederholt – von dieser Regelung Gebrauch machen.

\*entspricht Gesamtfläche von rund 2,5-4,0 ha 

# III. Fläche als Schutzgut in der Umweltprüfung



- Seit 2014 (Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie der EU) ist „Fläche“ ein Schutzgut in der Umweltprüfung (§ 2 I Nr. 3 UVPG)
- Motivation: quantitative Aspekte des Flächenverbrauchs in der UVP zu betrachten
- Folge: Auswirkungen auf die Fläche sind dazulegen und Alternativenprüfung
- ABER: Für die einzelnen Kommunen fehlt ein quantifizierter Bewertungsmaßstab

# III. Informatiorische und Anreizinstrumente

## Folgekostenrechner



- Ziel: Kosten der Bebauung transparent machen
- Kurzfristige Planungs- und Baukosten & mittel- bis langfristige Kosten der sozialen und technischen Infrastruktur unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der Kommune
- bisher nicht verbindlich

# III. Informatiorische und Anreizinstrumente

## Erfassen und Bewerten der Innenentwicklungspotenziale



- Bsp. 1: Flächenmanagementdatenbank/ Vitalitäts-Check in Bayern
- Bsp. 2: Planspiel „Innenentwicklungsmaßnahme“
- => Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen
- => „echter“ Nachweis für § 1 a BauGB möglich





# Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung: Flächenkreislaufwirtschaft

- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002):

## **Quantitative Steuerung**

- Zielgröße: 30 ha/d im Jahr 2020
- Politische Zielstellung und damit nicht verbindlich

# IV. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

## ationale und europäische Ziele

- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002): 30 ha/d im Jahr 2020
- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (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

# IV. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion auf Länderebene (Bsp.)

- Flächensparziel in Sachsen (2009): unter 2 ha/d bis 2020
- Flächensparziel im LEP NRW (2017): 5 ha/d bis 2020; langfristig "Netto-Null" -> wird aufgegeben
- Volksbegehren zur Einführung einer Flächenverbrauchsobergrenze in Bayern 2018 „Die Betonflut eindämmen. Damit Bayern Heimat bleibt“: 5 ha/d bis 2020 (mit Urteil des BayVerfGH)

# IV. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

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.*
- BayVerfGH entschied, dass das Volksbegehren unzulässig sei

# IV. Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

Entscheidung des BayVerfGH vom 17.7.2018

- Vf. 28-IX-18

- Begründung: Volksbegehren ist unzulässig, weil der Gesetzesentwurf gegen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des (Volks-) Gesetzgebers verstoßen hat, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln. Es fehlten die erforderlichen Vorgaben, nach denen die Staatsregierung die Aufteilung des Flächenverbrauchs auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte.
- => Keine grds. Absage an Flächenverbrauchsobergrenzen

# V. Quantitative Steuerungsansätze durch die Raumordnung

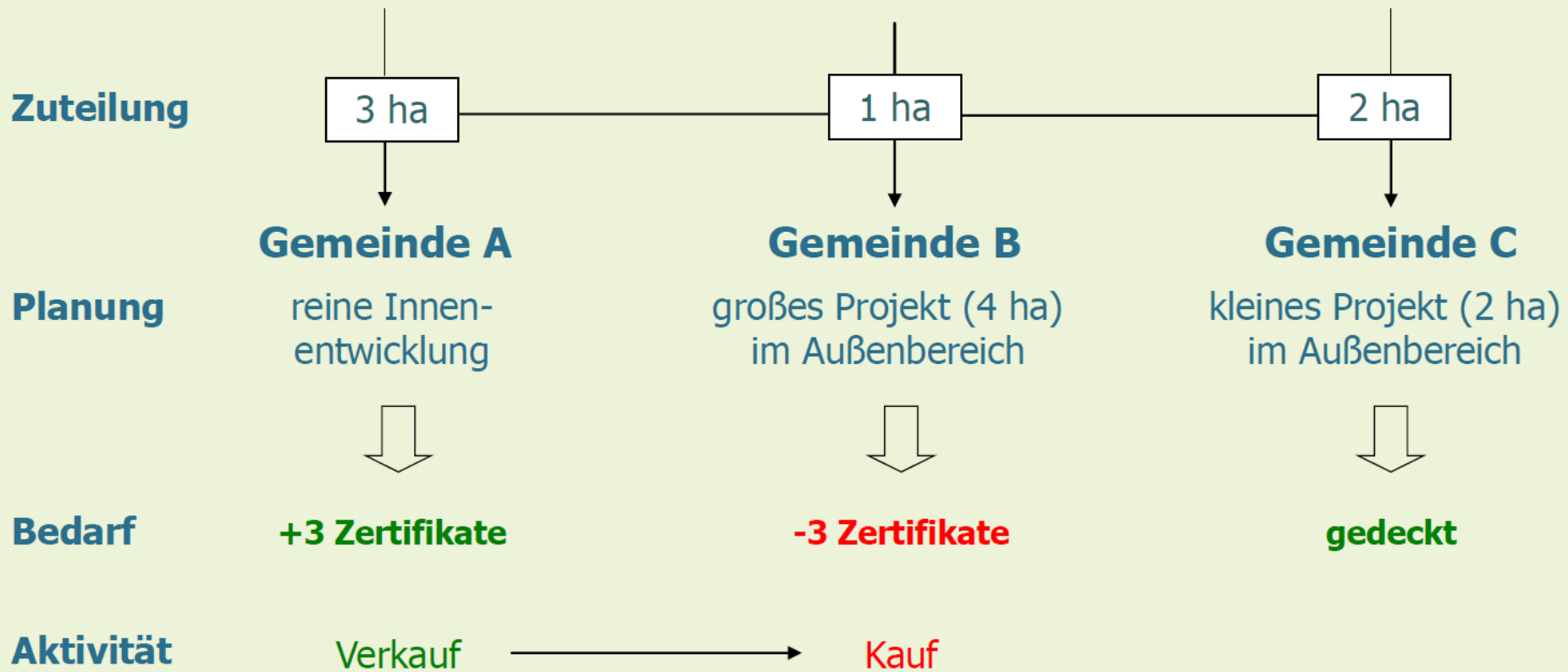
- B-Pläne sind an die Ziele der RO anzupassen, § 1 IV BauGB
- § 2 Nr. 6 S. 3 ROG (2017): Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für SuV ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme (...)
- Lediglich deklaratorische (Anstoß-)Funktion
- Möglichkeit bestand schon vorher  
Z.B. Gebietsscharfe Darstellung von Siedlungsbereichen als Vorgabe für die Bauleitplanung (§ 11 III 3 Nr. 3 und 4 LPIG BW, § 5 IV Nr. 2 HLPG)

# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

- Das Instrument des Flächenzertifikatehandels wird schon seit 20 Jahren in der Wissenschaft diskutiert
- Planspiel 2013-17 (<http://www.flaechenhandel.de/>)
- Antrag B90/GRÜNE in Sachsen (2/2019) Flächenverbrauch bis 2020 auf 0 ha zu begrenzen und Handelssystem für Flächenzertifikate zu etablieren

# Flächensparziel



nach: Projekt FORUM - Handel mit Flächenzertifikaten.



# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

### Ergebnisse aus dem Planspiel:

- Kommunen prüfen sehr viel genauer die Kosten-Nutzen-Relationen ihrer Planungen (im Planspiel haben die Kommunen auf rund zwei Drittel der ursprünglich geplanten Bauprojekte mit negativem Fiskalwert verzichtet)
- Das übergeordnete Flächensparziel blieb gewahrt
- Positive Rückmeldung von den Gemeinden: „Keine verfahrenstechnischen Probleme im gemeindlichen Planungsablauf!“

# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

### **Ausgestaltungsmöglichkeiten:**

- Auf Bundes- oder Landesebene
- Verteilungsmodus für Zertifikate
- Anwendungsbereich: Bebauungspläne, V&E-Pläne,...
- Weiße Zertifikate
- ...

# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

### Gesetzgebungskompetenz:

- Regelungsgegenstand: nationale Mengenzielfestlegung + Kontingentierung als Vorgabe für die lokale Bauleitplanung + Handelsregelungen
- Koppelung von Mengenziel und Kontingentierung hat unmittelbare Auswirkung auf kommunale Planungshoheit mit Regelungswirkung für die Nutzbarkeit von Grund und Boden
- => Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

### **Vereinbarkeit mit Art. 28 II GG:**

- Art. 28 Abs. 2 GG: sichert 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 Abs. 4 BauGB)

# V. Quantitative Steuerungsansätze

## Flächenzertifikatehandel

### **Vereinbarkeit 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

# V. Quantitative Steuerungsansätze

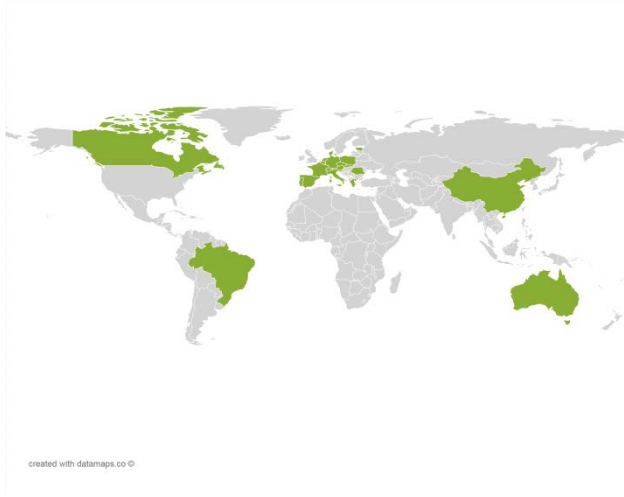
## Flächenzertifikatehandel

### **Vereinbarkeit mit 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
  - + Staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
  - + Offenhalten von Nutzungsoptionen (Energiewende,...)
  - + kein milderes Mittel und angemessen (kostenlose Zuteilung, Handelsmöglichkeit, Innenentwicklung unbenommen)

# VI. Umgang mit Flächenverbrauch in anderen Ländern

- Projekt <http://www.surface-project.de/>
- Fokus: Strategien und Instrumente zum Thema „Flächenverbrauch“ in EU- und außereuropäischen Ländern



# VI. Umgang mit Flächenverbrauch in anderen Ländern

- Kein einheitliches Verständnis von „Flächenverbrauch“
- Flächenverbrauch wesentlicher Landnutzungstreiber (in unterschiedlicher Größenordnung)
- Auch in Belgien (Flandern) Flächenverbrauchsziel  
Deutschland: Reduktion auf unter 30 ha/d bis 2030 (derzeit: 60 ha/d)  
Flandern: Reduktion auf 3 ha/d bis 2025; auf 0 ha/d bis 2040 (derzeit 6 ha/d)
- Insb. osteuropäische Länder hoffen, dass über die SDGs Impulse fürs Flächensparen kommen



# Weiterführende Literatur

- Köck, W., Bovet, J., Tietz, H., (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneu-inanspruchnahme - zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 29 (2), 67 – 75
- UBA TEXTE 38/2018: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Begrenzung der Flächenneu-inanspruchnahme in Bayern. Hannover. Positionspapier aus der ARL 111.
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016), Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 462 S.



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Dr. Jana Bovet