

Die NRW-Flächenampel

Konzeption eines Planungs- und Informationsinstruments zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden

ILS-WORKING PAPER

Von:

Prof. Dr. Stefan Siedentop (Projektleiter, ILS), Jonas Marschall (ILS), Dr. Ralph Henger (IW), Janne Jakob Fleischer (ILS), Julian Schmitz (ILS), Julia Sprenger (IW), Jan Trosin (ILS), Dr. Shaojuan Xu (ILS)



Impressum

Herausgegeben vom

ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22–24
44135 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
poststelle@ils-forschung.de
www.ils-forschung.de

Dortmund, Deutschland, April 2024
© ILS 2024, alle Rechte vorbehalten.

ISSN: 2701-0112 (Online)
<https://doi.org/10.58122/c5s2-wy74>

Layout

Silke Pfeifer

Kartografie

Jutta Rönsch

Titelfoto

AdobeStock_535223745

Gefördert durch:

Abschlussbericht vorgelegt vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)
in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Dieses Working Paper ist im Rahmen eines vom Ministerium für
Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes
Nordrhein-Westfalen geförderten Projekts entstanden.

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Von:

Stefan Siedentop
Jonas Marschall
Janne Jakob Fleischer
Ralph Henger (IW)
Julian Schmitz
Julia Sprenger (IW)
Jan Trosin
Shaojuan Xu

Dieses Working Paper kann wie folgt zitiert werden:

Siedentop, Stefan; Marschall, Jonas; Henger, Ralph; Fleischer, Janne Jakob; Schmitz, Julian; Trosin, Jan; Xu, Shaojuan (2024): Die NRW-Flächenampel. Konzeption eines Planungs- und Informationsinstruments zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden. ILS-Working Paper 14. Dortmund.

Inhaltsverzeichnis

Impressum	2
Inhaltsverzeichnis	3
Ausgangslage und Handlungsauftrag	4
Teil A: Flächenkontingentierung und Zertifikatehandel	6
1 Grundprinzip des Flächenzertifikatehandels	6
2 Bisherige Erfahrungen	7
3 Modelle	9
4 Kompetenztitel	10
4.1 Recht der Wirtschaft	10
4.2 Bodenrecht	11
4.3 Raumordnung	11
4.4 Zwischenfazit	13
5 Diskutierte Wege der Implementierung	14
5.1 Bund	14
5.1.1 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung	14
5.1.2 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung über Bundesraumordnungsplan.....	15
5.1.3 Obergrenze und Kontingentierung über Bundesraumordnungsplan	20
5.2 Länder	21
5.2.1 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung	22
5.2.2 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung über den Landesentwicklungsplan ...	23
5.2.3 Obergrenze und Kontingentierung über den Landesentwicklungsplan	24
5.3 Zwischenfazit	27

6	Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grenzen	28
6.1	Eigentumsrechtliche Zulässigkeit nach Art. 14 GG	28
6.2	Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit	29
6.2.1	Eignung	30
6.2.2	Erforderlichkeit	31
6.2.3	Angemessenheit bzw. Zumutbarkeit	32
6.2.4	Zwischenfazit	32
7	Konkrete Ausgestaltung	32
7.1	Sachgerechte Herleitung der Flächenverbrauchsobergrenze	33
7.2	Gegenstand der Zertifikatsbindung	33
7.3	Größe der aufzuteilenden Gesamtfläche	35
7.4	Verteilungsschlüssel	35
7.5	Prüfung der Zertifikatspflicht und Nachweis der Zertifikate	37
7.6	Sanktionierung	38
7.7	Berücksichtigung positiver Flächenentwicklungen in einer Gemeinde („Weiße Zertifikate“)	38
7.8	Ausgestaltung von Ausnahme- und Härtefallregelungen	39
7.9	Notwendigkeit zur Einführung einer Handelskomponente	40
7.10	Möglichkeit zur Einführung einer Handelskomponente	41
7.11	Evaluation	45
8	Zusammenfassende Darstellung der Handlungsoptionen	45
9	Auswirkung auf die Bodenmärkte	49
9.1	Einleitung	49
9.2	Wirkungskanäle des Preisimpulses einer Kontingentierung	50
9.3	Zusammenhang zwischen Regulierung und Boden- und Immobilienmärkten	52
9.4	Datenanalyse	53

9.4.1	Methodische Vorbemerkungen	53
9.4.2	Verwendete Datenquellen und Variablen	53
9.4.3	Zentrale Eigenschaften der Variablen	56
9.4.4	Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Bodenpreis	59
9.4.5	Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte	61
9.5	Abschätzung der Preisanstiege abhängig von Flächensparzielen	63
9.6	Zwischenfazit	64
Teil B: Konzeption der „NRW-Flächenampel“		65
10 Grundidee der Flächenampel		65
11 Exkurs: XPlanung als digitaler Standard		66
12 Konzeption der Flächenampel		68
12.1	Bewertungsdimensionen	68
12.2	Gemeindetypen	69
12.3	Methodische Vorgehensweise	70
12.3.1	Größe des Planungsgebiets	70
12.3.2	Bewertungsdimension „Lage/Standort“	71
12.3.3	Bewertungsdimension „Vornutzung“	73
12.3.4	Bewertungsdimension „Nutzungseffizienz“	73
12.3.5	Bewertungsdimension „Erreichbarkeit“	77
12.4	Pilotanwendung anhand von ausgewählten B-Plänen	82
12.5	Anpassungen auf F-Plan-Ebene und für Gewerbenutzungen	85
13 Abschließende Handlungsempfehlungen		87
13.1	Flächensparziel und Kontingentierung	87
13.2	Handel mit Flächenzertifikaten	89
13.3	Einsatz der NRW-Flächenampel	89

14 Literaturverzeichnis	91
14.1 Rechtsgrundlagen	91
14.2 Rechtsprechung.....	93
14.3 Kommentare	94
14.4 Zeitschriften, Berichte, Monografien, Lehrbücher, Sammelbände	94
14.5 Parlamentarische Unterlagen, Planwerke	94
14.6 Graue Literatur, Internetveröffentlichungen, Workshops	94
15 Abkürzungsverzeichnis	91
16 Abbildungsverzeichnis	101
17 Tabellenverzeichnis	102
18 Anhang: Protokoll des Stakeholder Workshops am 14.12.2022	103

Ausgangslage und Handlungsauftrag

Die anhaltende Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke setzt die Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik unter verstärkten Handlungsdruck. Zwar besteht in Wissenschaft und Politik weitgehender Konsens dahingehend, dass eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit Wohn- und Gewerbeflächen nicht allein im Innenbereich der Städte und Gemeinden gewährleistet werden kann. Das tatsächliche Ausmaß der Inanspruchnahme von bislang nicht urban genutzten Flächen und das räumliche Auseinanderfallen der Nachfrage nach Siedlungsflächen und der Ausweisung von neuem Bauland konterkarieren jedoch die politischen Bemühungen um eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung. Ein grundlegender Wandel im Umgang mit der Ressource Fläche muss als entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Energie- und Mobilitätswende, für die Bewahrung der Biodiversität, eine zukunftsfähige Landwirtschaft und lebendige Städte und Ortszentren angesehen werden.

Für die kommenden Jahre ist davon auszugehen, dass die bereits heute massiven Nutzungskonflikte zwischen den Flächenbedarfen einer wachsenden Bevölkerung und Wirtschaft, den Erholungsansprüchen, der Landwirtschaft, der Rohstoffwirtschaft, der regenerativen Energiewirtschaft und dem Naturschutz weiter zunehmen werden.¹ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer starken Dynamik bei der Bevölkerungsentwicklung, die in den letzten 10 Jahren dazu führte, dass die Bevölkerung NRWs um 380.000 Einwohner auf 17,9 Mio. angestiegen ist.² Für die nächsten Jahre kann der Wachstumsdruck bei hoher Zuwanderung aus dem Ausland hoch bleiben. Die Siedlungs- und Flächenpolitik ist entsprechend mit schwer lösbaren Dilemmata konfrontiert, u. a. zwischen dem Freiraumschutz und dem Wohnungsbau, zwischen den Zielen der Verdichtung der Siedlungsbestände, der Klimafolgenanpassung und des sozialökologischen Stadtumbaus sowie zwischen den ökologischen, klimapolitischen und sozialen Anliegen der Raum- und Stadtentwicklungspolitik.³

NRW zählt seit langem zu den am stärksten urbanisierten Regionen Europas. Bereits heute beträgt der Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche fast ein Viertel der Gesamtfläche des Landes.⁴ Die tägliche Flächenneuanspruchnahme schwankte in den Jahren 2017 bis 2021 zwischen 8,2 und 5,1 ha/Tag, was zu einer weiteren Verknappung des Freiraums beigetragen hat (Abbildung 1).⁵ Im Koalitionsvertrag der nordrhein-westfälischen Landesregierung findet sich vor diesem Hintergrund ein Plädoyer für die Nachverdichtung und den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung. So soll das „Prinzip der Flächensparsamkeit“ zentrale Bedeutung für das Regierungshandeln haben.⁶ Die Initiativen aus dem „Maßnahmenpaket Intelligente Flächennutzung“ der Vorgängerregierung sollen weitergeführt werden.⁷ Diese sahen unter anderem vor, das Instrument des Flächenzertifikatehandels im Hinblick auf seine rechtlichen Voraussetzungen, seine Wirksamkeit für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und seine Wirkungen auf die Bodenmärkte und den Wohnungsbau zu prüfen.⁸ Vor diesem Hintergrund wurde das ILS in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) beauftragt, mit Hilfe eines praxisnahen Forschungs- und Pilotprojektes zu untersuchen, ob durch Digitalisierung eine unkomplizierte Lösung für die Ausgestaltung des Flächenzertifikatehandels gefunden werden kann. Zusätzlich ist zu prüfen, wie sich ein wirkungsvoller Zertifikatehandel in die bestehenden rechtlichen Regelungen einfügt und welche Auswirkungen auf Grundstückspreise zu erwarten sind.

¹ Vgl. Beirat für Raumentwicklung 2023.

² Vgl. Statistisches Bundesamt, Genesis Online, Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Genesis Online, Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes.

⁴ Vgl. LANUV NRW 2023: 1.

⁵ Vgl. LANUV NRW 2023: 1.

⁶ Vgl. Koalitionsvertrag NRW 2022: 32.

⁷ Vgl. Koalitionsvertrag NRW 2022: 33.

⁸ Vgl. Landesregierung NRW 2020.

Entwicklung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen

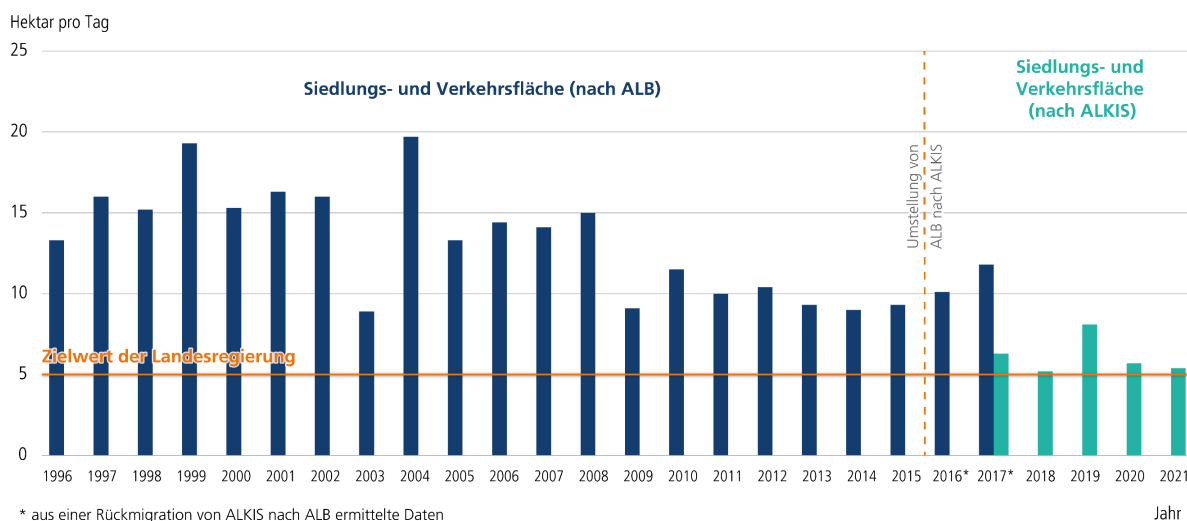


Abbildung 1 Entwicklung der täglichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW

Ein zweites Ziel des Forschungsvorhabens liegt in der Entwicklung einer „Flächenampel“, welche digitale Planungsunterlagen für eine Bewertung der flächenpolitischen Zielerreichung im Rahmen kommunaler Planungsprozesse inwertsetzen soll. Die Ampel ist als multikriterielles Bewertungsinstrument konzipiert und basiert auf ausgewählten Indikatoren, die automatisiert aus digitalen Planunterlagen generiert werden können. Das Instrument soll anschlussfähig für eine spätere Nutzung in einem vollwertigen Flächenzertifikatehandel sein.

Dieser Bericht gliedert sich in zwei Teile. In Teil A wird die Funktionsweise der Flächenkontingentierung und des Flächenzertifikatehandels, seine rechtlichen Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen sowie seine möglichen Wirkungen auf die Bodenpreise und die Wohnungsmärkte diskutiert. Teil B widmet sich der Konzeption der Flächenampel und dem praxisnahen Test ihrer Funktionsweise. Anhand von 12 Bebauungsplänen aus NRW-Kommunen wurde die Funktionalität des Werkzeugs erprobt. Dieser Teil endet mit Empfehlungen für eine mögliche Einführung der Flächenampel in die Fachpraxis.

Teil A: Flächenkontingentierung und Zertifikatehandel

1 Grundprinzip des Flächenzertifikatehandels⁹

Bereits seit weit über 20 Jahren wird die Kontingentierung in Verbindung mit der Einführung eines Flächenzertifikatehandels als Instrument zur wirksamen Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme diskutiert.¹⁰ Quantitative Steuerungsziele sind ein gern genutztes Instrument der modernen Rechtssetzung. Ihre vermeintliche Klarheit, Bestimmtheit, Einfachheit, Rationalität, Objektivität, Messbarkeit und Verbindlichkeit machen sie attraktiv für Entscheidungsträger*innen.¹¹ Die grundlegende Funktionsweise der Flächenkontingentierung und des Flächenzertifikatehandels ist wenig komplex und knüpft an bekannte Modelle zur Steuerung der Umweltnutzung wie den Emissionshandel an, der beispielsweise im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) seit 2005 als zentrales Klimaschutzinstrument der EU erfolgreich angewendet wird (Abbildung 2).¹²

Abbildung 2 Grundstruktur des Flächenhandels



Quelle: angelehnt an Umweltbundesamt: Planspiel Flächenhandel

Bei der Flächenkontingentierung wird zunächst für die Flächenneuinanspruchnahme innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraums in einem abzugrenzenden Gebiet eine Obergrenze rechtlich bestimmt. Über einen Verteilungsschlüssel erhalten die Gemeinden innerhalb des Gebiets anteilig an der Obergrenze Kontingente für die Flächenneuinanspruchnahme in Form von Zertifikaten zugewiesen. Über eine Handelskomponente sollen Gemeinden mit zusätzlichem Flächenbedarf die Möglichkeit erhalten, Kontingente anderer Gemeinden abzukufen, welche aufgrund eines schonenden Umgangs mit Grund und Boden sowie aufgrund geringerer Bedarfe nicht auf ihr gesamtes Kontingent angewiesen sind.¹³

Die Abbildung 2 zur Flächenkontingentierung stellt die Systematik exemplarisch für das 30-ha-Ziel des Bundes dar und ist auf eine Kontingentierung im Rahmen des landesspezifischen 5-ha-Flächensparziels in Nordrhein-Westfalen entsprechend übertragbar.

⁹ In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion werden verschiedenartige Begriffe für ein Flächenzertifikatesystem verwendet (z. B. Flächenausweisungsrechte, Flächenfestsetzungskontingente). Alle genannten Begriffe können synonym verwendet werden.

¹⁰ Vgl. Bovet et al. 2013: 497.

¹¹ Vgl. Meßerschmidt 2023: 225–233.

¹² Vgl. Bizer et al. 2012: 4.

¹³ Vgl. z. B. Köck et al. 2018: 69.

Bei Handelssystemen (sog. Cap-and-Trade-Systemen) legt der Staat eine Gesamtmenge einer Umweltnutzung fest (*Cap*) und gibt Zertifikate in Höhe dieser Gesamtmenge aus, die dann in einem Markt gehandelt werden können. Handelssysteme haben das Potenzial, dass mit ihnen Ziele treffsicher und effizient erreicht werden. Die Effizienzgewinne resultieren dabei daraus, dass die regulierten Teilnehmende im Handel durch den Kauf und Verkauf von Zertifikaten flexibel nach ihren eigenen Bedarfen und Vorstellungen entscheiden können, ob und wie stark sie sich im Rahmen der Gesamtmenge ausgegebener Zertifikate anpassen. Effiziente Märkte benötigen jedoch neben stabilen Wettbewerbsbedingungen auch eine adäquate Ausgestaltung, beispielsweise hinsichtlich der ausgegebenen Menge an Zertifikaten über die Zeit sowie der Implementierung des Handelssystems in den bestehenden Regulierungsrahmen.

Im Rahmen des komplexen und vielschichtigen deutschen föderalen Rechtssystems der raumbezogenen Planung treten hierbei zahlreiche Herausforderungen auf. Nachfolgend erfolgt deshalb zunächst eine detaillierte Untersuchung denkbarer Modelle auf Bundes- und Länderebene mit besonderem Blick auf die rechtlichen Kompetenztitel, worauf sich diese stützen ließen. Dabei werden zunächst die Erfahrungen aus bisherigen Modellprojekten und der bisherige rechtliche Diskurs zusammengefasst. Auf der Grundlage einer vertiefenden theoretischen Untersuchung der vor allem verfassungsrechtlich komplexen Fragen hinsichtlich der Eigentumsgewährleistung und der kommunalen Planungshoheit werden schließlich Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung des Modells in der Praxis erörtert. Dabei finden auch bisherige Implementationsversuche aus der Praxis in den Bundesländern Sachsen und Bayern Beachtung.

2 Bisherige Erfahrungen

Das Instrument des Flächenzertifikatehandels unterliegt – wie oben erwähnt – seit über 20 Jahren einer intensiven Diskussion in Wissenschaft und Politik. Mögliche Steuerungswirkungen und die Praktikabilität des Instruments wurden in mehreren Modellversuchen unter mehr oder weniger realitätsnahen Bedingungen untersucht. Verwiesen sei insbesondere auf den Modellversuch des Umweltbundesamtes.¹⁴

Im Ergebnis kommen die bisherigen Studien zu dem Schluss, dass der Flächenzertifikatehandel ein wirksames Instrument zur Erreichung der von Bund und Ländern definierten Flächensparziele sein kann. Als wesentlicher Vorteil des Flächenhandels gilt die treffsichere Erreichung eines gegebenen Flächensparziels bei minimalen volkswirtschaftlichen Kosten.¹⁵ Denn im Vergleich mit klassischen Formen der raumordnerischen Steuerung der kommunalen Bauleitplanung – z. B. mittels positivplanerischer Richtwerte für die Ausweisung von Bauland – belassen handelbare Zertifikate den Kommunen höhere Handlungsfreiheiten. Kommunen mit hohen Vermeidungskosten des Bauens im Außenbereich (etwa durch eine hohe Standortattraktivität für großflächiges Gewerbe und Logistiktungen) würden ihre städtebauliche Entwicklung auch zukünftig primär im Außenbereich gestalten. Der Flächenhandel würde solchen Kommunen die entsprechenden Möglichkeiten einer rechtskonformen Ausweisungspraxis einräumen. Dagegen würden Gemeinden mit geringen Grenzkosten der Innenentwicklung verstärkt Innenentwicklung anstreben.¹⁶

Zugleich wurden aus raumordnungs- und kommunalpolitischer Perspektive in den vergangenen Jahren Bedenken vorgetragen. Wie im Modellversuch des Umweltbundesamtes empfohlen, sollten die Zertifikate beim Flächenhandel nicht über (teilweise) Auktionen an die Kommunen ausgegeben werden, sondern vollständig kostenlos anhand eines Verteilungsschlüssels verteilt werden (das sog. Grand-

¹⁴ Vgl. Henger et al. 2019; siehe auch Bizer et al. 2012.

¹⁵ Vgl. Bovet et al. 2013.

¹⁶ Vgl. Bovet et al. 2013.

fathering). Eine Herausforderung stellt dabei dar, dass die erforderliche Festlegung eines Schlüssels für die räumliche Primärallokation von Zertifikaten Bund, Länder und Kommunen mit massiven, politisch schwer zu lösenden Verteilungskonflikten konfrontiert.¹⁷ Aus Kreisen der Landes- und Regionalplanung wird häufig argumentiert, dass ein Flächenhandel raumordnerische Ziele wie das Prinzip der punktaxialen Konzentration auf zentrale Orte und Siedlungsachsen aufweiche, da auch Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen Zertifikate erwerben könnten. Besonders starke Kritik wurde im kommunalpolitischen Raum erhoben. Hier wird befürchtet, dass das Instrument die kommunale Planungshoheit einschränken und zu einer weiteren Bürokratisierung der kommunalen Planungspraxis führen könnte. Auch wurde wiederholt auf Validitätsprobleme der amtlichen Flächenstatistik verwiesen, wodurch eine objektive Überprüfung des tatsächlichen Flächenausweisungsverhaltens der Gemeinden nur eingeschränkt möglich sei.¹⁸

Im Modellversuch des Umweltbundesamtes sollte daher neben Fragen von Effektivität und Effizienz auch der Praktikabilität des Flächenhandels nachgegangen werden.¹⁹ Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass ein Handelssystem mit Flächenzertifikaten in der Lage ist, die Flächenneuanspruchnahme effektiv zu verringern. Flächensparziele ließen sich – so die Autoren – im Zusammenwirken von raumbezogener Planung und flexibler Mengensteuerung effizient erreichen. Bei den beteiligten Kommunen traten weder nennenswerte Probleme im Grundverständnis des Instruments noch beim Kauf und Verkauf von Zertifikaten über eine virtuelle Handelsplattform auf. Die Kommunen waren in der Lage, überörtliche Mengenvorgaben durch Transaktionen flexibel umzusetzen und auf ihre spezifischen planerischen Belange abzustellen. Interessant ist die Erkenntnis, dass die Modellstädte und Gemeinden (zertifikatsfreie) Innenentwicklungsvorhaben deutlich gegenüber Vorhaben im Außenbereich priorisiert haben. Bei der Außenentwicklung wurde die Realisierung von Entwicklungsvorhaben stark von deren kommunalfiskalischer Wirksamkeit abhängig gemacht. Im Abschlussbericht des Vorhabens heißt es entsprechend, dass „die Kommunen durch den Handel an Flexibilität gewonnen (haben), Handelsgewinne erzielt und sich somit mehrheitlich bessergestellt (haben), als wenn sie nur im Rahmen ihrer kostenlos zugeteilten Zertifikatmenge hätten agieren können“.²⁰

Ungeachtet dieser insgesamt positiven Erkenntnisse aus den bisherigen Modellvorhaben bleiben politische Vorbehalte bestehen. Dies gilt allerdings auch für alternative Instrumente einer Steuerung der Flächeninanspruchnahme wie die verbindliche Kontingentierung von Ausweisungen durch die Regionalplanung. Im politischen Raum dominiert nach wie vor eine Präferenz für weiche, eher appellative Steuerungsformen, die allerdings nach mehrheitlicher wissenschaftlicher Auffassung eine Erreichung der Flächenziele nicht gewährleisten können.

Ein Argument gegen restriktivere Instrumente des Flächensparens – wie den Handel mit Zertifikaten – verweist auf Kostensteigerungen für den Einsatz des Bodens bei der Schaffung von Wohnraum und Gewerbeflächen. Im Modellversuch des UBA wurde ein mittlerer Zertifikatspreis von gut 90 EUR pro m² ermittelt, was als Ausdruck einer hohen Zahlungsbereitschaft der am Modellversuch beteiligten Kommunen für die geplanten Flächenentwicklungen interpretiert wurde.²¹ Der Handel mit Zertifikaten würde das Bauen somit verteuern. Allerdings kann die Anhebung der städtebaulichen Dichte zu einer Dämpfung dieses Effekts führen. An dieser Stelle sei zudem auf das umweltökonomische Kernargument verwiesen, dass aktive – Freiraum in Anspruch nehmende – Baulandstrategien für Kommunen attraktiv bleiben, solange unbebaute Flächen keinen Preis erhalten, die den ökologischen Wert des Bodens und

¹⁷ Einig 2006: 185–186.

¹⁸ Vgl. Bovet et al. 2013.

¹⁹ Vgl. Henger et al. 2019.

²⁰ Vgl. Henger et al. 2019: 16.

²¹ Vgl. Henger et al. 2019: 115.

seine vielfältigen Ökosystemleistungen reflektieren.²² Eine vertiefende Diskussion möglicher Effekte von Flächenkontingentierung und Zertifikaten auf die Bodenpreise findet sich in Abschnitt 9.

3 Modelle

Die positiven Erfahrungen aus den Modellversuchen lassen darauf schließen, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung in Form reduzierter Flächenneuanspruchnahme durch die Flächenkontingentierung i. V. mit einem Flächenzertifikatehandel besteht. Jedoch unterscheiden sich die durchgeführten Feldstudien von einer flächendeckenden und verbindlichen Umsetzung in der Praxis dadurch, dass die Teilnahme an den Modellversuchen auf Freiwilligkeit basierte, während das Modell bei einer flächendeckenden und verbindlichen Umsetzung in das bestehende Planungs- und Rechtssystem integriert werden muss.

Bereits die Frage, auf welcher Ebene die Obergrenze zur Flächenneuanspruchnahme und die weitere Aufteilung von Flächenkontingenten zu bestimmen sind, wird unterschiedlich beantwortet. Denkbar ist zum einen die Aufteilung von Flächenkontingenten durch den Bund.²³ Daneben werden Bund-Länder-Modelle und Ländermodelle, teils auch unter Einbeziehung der Regionen, diskutiert.²⁴ Hinsichtlich der Einführung bestimmter Obergrenzen und Schwellenwerte auf der Ebene der Länder und Regionen gab es in der Vergangenheit bereits Initiativen in den Bundesländern Bayern und Sachsen.

An einer unmittelbaren Aufteilung von Kontingenten durch den Bund auf die Kommunen wird kritisiert, dass regionale Besonderheiten nicht oder unzureichend berücksichtigt würden und Akzeptanzdefizite bestünden.²⁵ Zudem kommen zum Thema „Flächensparziele“ Zweifel auf, ob der Bund eine eigenständige Kontingentierung bis hin zu den Gemeinden überhaupt bewerkstelligen kann.²⁶ Dafür, dass zumindest eine Einbeziehung des Bundes notwendig ist, spricht, dass nur auf diese Weise eine gleichermaßen ambitionierte Regelung für alle Bundesländer sichergestellt werden kann.²⁷ Zudem wird vereinzelt die Auffassung vertreten, dass es nur eine bundeseinheitliche Regelung geben kann, um eine Rechtszersplitterung zu vermeiden und angesichts der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG im gesamtstaatlichen Interesse sicherzustellen, dass den Kommunen überhaupt Entwicklungsmöglichkeiten erhalten bleiben.²⁸ Ein Bund-Länder-Modell erhält in der Literatur deutlich mehr Zuspruch als ein ausschließliches Bundesmodell. Die Allokation der Kontingente läuft dabei zweistufig ab. Zuerst verteilt der Bund Kontingente auf die Länder, welche dann für die weitere Allokation verantwortlich sind.²⁹

Es wird davon ausgegangen, dass für eine solche Vorgehensweise die größte Akzeptanz besteht.³⁰ Für Bund-Länder-Modelle ist es denkbar, dass der Bund nicht nur einen Verteilungsschlüssel für die erste Allokationsstufe (Bund-Länder), sondern auch für die Zweite (Länder – [Regionen] – Gemeinden) vorgibt.³¹ Denkbar ist auch, dass ein Bundesland eine eigene Grenze für die Flächenanspruchnahme

²² Vgl. Henger et al. 2019: 31.

²³ Vgl. u. a. Brandt/Sanden 2005: 312.

²⁴ Vgl. Bovet et al. 2013: 499.

²⁵ Vgl. Köck et al. 2018: 70.

²⁶ So z. B. in Expertengesprächen im Rahmen des laufenden Forschungsprojekts „Quantifizierte Vorgaben der Verringerung der Flächenanspruchnahme gem. ROG – Rechtliche und planerische Optionen für das sichere Erreichen quantitativer Flächensparziele“ des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag des Umweltbundesamts. Siehe dazu <https://difu.de/projekte/umsetzung-von-flaechensparzielen-im-rahmen-der-raumordnung> (15.05.2023).

²⁷ Vgl. Gröhn 2016: 80.

²⁸ Vgl. Walz et al. 2009: 113.

²⁹ Vgl. Senfleben 2008: 69.

³⁰ Vgl. Köck et al. 2018: 70.

³¹ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

innerhalb seines Gebiets festlegt und Kontingente verteilt. Initiativen für ein Landesmodell gab es bisher in Bayern und Sachsen.³²

4 Kompetenztitel

Kompetenzrechtlich gibt es für das Konzept der Flächenausweisungsrechte mit Handlungsoption drei diskutierte Anknüpfungspunkte. Dazu gehören das Recht der Raumordnung, das Recht der Wirtschaft³³ und das Bodenrecht.³⁴ Da einzelne Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden dürfen³⁵, ist für die Zuordnung zu einem Kompetenztitel auf den Schwerpunkt der zu regelnden Materie abzustellen.³⁶

4.1 Recht der Wirtschaft

Mit Blick auf einen möglichen Handel mit Flächenzertifikaten wird der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als ein Anknüpfungspunkt gesehen. Dieser unterliegt allerdings nicht der Abweichungsgesetzgebung, sondern ist Teil der konkurrierenden Gesetzgebung, wenngleich der Bund in der hiesigen Angelegenheit noch keinen Gebrauch von seiner Kompetenz gemacht hat und somit ein Gebrauch auf der Landesebene noch in Frage kommt.³⁷ Das Recht der Wirtschaft unterliegt dem Erforderlichkeitsgrundsatz, wodurch in diesem Fall eine Prognose über die Unabdingbarkeit des Tätigwerdens in Form der angestrebten Regelung zu erbringen wäre.³⁸

Der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG kommt im Zusammenhang mit Flächenzielen bereits im Rahmen der Neuregelungen zur Windenergie zur Anwendung. Das „Wind-an-Land-Gesetz“ wird auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt, da im Kern ein energiewirtschaftliches Anliegen besteht.³⁹ Da der Handel mit Kontingenten lediglich eine ergänzende Funktion einnimmt und der primäre Regelungsgegenstand die Begrenzung sowie Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme ist, führt der Handel allein nicht dazu, dass eine Zuteilung zum Recht der Wirtschaft anzunehmen ist.⁴⁰

Mit der Flächeninanspruchnahme sind komplexe ökologische, soziale, ökonomische und städtebauliche Folgen verbunden.⁴¹ Während die Bevölkerungsentwicklung in vielen Regionen negativ ist, kommt es zu dynamischen Entdichtungsprozessen, wodurch die ökonomische Effizienz der Siedlungs- und Infrastruktursysteme mittel- bis langfristig gefährdet wird.⁴² Tatsächlich liegen dem Konzept der Flächenausweisungsrechte aber häufig insbesondere Überlegungen des Umweltschutzes⁴³ und des Bodenschutzes⁴⁴ unter Verweis auf das 30-ha-Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie⁴⁵ zugrunde. Bereits in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wird die Flächeninanspruchnahme mit Verweis auf den

³² Sachsen: Entwurf für ein „Gesetz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen“ (Drucksache 6/14409); Bayern: „Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes – Einführung einer Obergrenze für den Flächenverbrauch“ (Drucksache 17/16760).

³³ Vgl. Senftleben 2008: 66.

³⁴ Vgl. Köck et al. 2018: 71; ähnlich auch Grigoleit et al. 2022: 514, welche verbindliche Flächenausweisungsregelungen für die Länder der Raumordnung zuweisen, während unmittelbare Vorgaben für die Gemeinden durch den Bund der bodenrechtlichen Kompetenz zugewiesen werden.

³⁵ Vgl. Köck/Bovet 2019.

³⁶ Vgl. Marty 2011: 399.

³⁷ Vgl. Kment 2017: 28–29, 33.

³⁸ Vgl. Köck et al. 2018: 72.

³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 21.06.2022, Drucksache 20/2355: 20.

⁴⁰ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

⁴¹ Vgl. Adrian et al. 2018: 10.

⁴² Vgl. Siedentop et al. 2013: 11.

⁴³ Vgl. z. B. Kment 2018: 217.

⁴⁴ Vgl. Wagner 2019: 305.

⁴⁵ Vgl. Köck/Bovet 2019: 1501.

Verlust von Freiräumen sowie die Zerschneidung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen problematisiert⁴⁶, auch wenn zugleich die Rede von einer Entkoppelung der spezifischen Flächeninanspruchnahme vom Wirtschaftswachstum ist.⁴⁷ Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme hat zwar auch unbestreitbar wirtschaftliche Bezüge, jedoch stehen die Belange der Wirtschaft hier lediglich in einer Reihe weiterer Nachhaltigkeitsüberlegungen, welche nicht als untergeordnet anzusehen sind. Regelungen über Flächenausweisungsrechte allein aufgrund der mit der Flächeninanspruchnahme ebenfalls verbundenen ökonomischen Dimension auf den Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu treffen, ist deshalb mit Unsicherheit verbunden.

4.2 Bodenrecht

Zur Materie „Bodenrecht“ gehören gemäß dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.⁴⁸ Bodenrechtliche Regelungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie gegenüber den einzelnen Grundstückseigentümer*innen verbindlich wirken. Sie bestimmen also unmittelbar die rechtliche Qualität des Bodens.⁴⁹ Die Zuordnung zum Bodenrecht wird in der Literatur Flächenausweisungsrechten und -zertifikaten von einer Minderheit vertreten. Sie wird von den Autor*innen damit begründet, dass es um die Regelung der Nutzbarkeit von Grund und Boden gehe und unmittelbare Vorgaben für die lokale Bauleitplanung mit Auswirkungen auf die kommunale Planungshoheit erforderlich seien.⁵⁰ Das Bodenrecht ist Teil der konkurrierenden Gesetzgebung. Eine Abweichungsmöglichkeit für die Länder besteht nicht.⁵¹ Wäre das System der Flächenausweisungsrechte dem Bodenrecht zuzuordnen, so wäre ein Landesmodell ohne Beteiligung des Bundes ausgeschlossen.

4.3 Raumordnung

Die Zuordnung zum Bodenrecht trifft auf breite Skepsis, verbunden mit Hinweisen zur Raumordnung als geeignetem Kompetenztitel. Prägend für das Bodenrecht ist die Flächenzuweisung für eine bestimmte Nutzung, die andere Nutzungen an diesem Standort im Wesentlichen ausschließt.⁵² Eine ortsbezogene Flächenzuteilung findet aber durch Flächenausweisungsrechte gerade nicht statt. Mehrheitlich wird der Kompetenztitel der Raumordnung als Regelungsgrundlage gesehen.

Raumordnung ist nach dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst sowie aufeinander abstimmt.⁵³ Raumordnung ist damit auf ordnende Vorgaben für die weiteren Planungsstufen beschränkt und darf ihren Inhalt nicht vorwegnehmen. Die Überörtlichkeit der Raumordnung besteht darin, dass das Verhältnis mehrerer Teilräume zueinander geregelt wird und nicht lediglich ein Teilraum beplant wird. Darüber hinaus gehört zu der übergeordneten Funktion die Zusammenfassung und Abstimmung der verschiedenen Fachplanungen aufeinander.⁵⁴ Der Zuordnung der Flächenkontingentierung zum Bodenrecht wird in der Literatur entgegengehalten, dass es dem System der Raumordnungspläne immanent sei, dass diese über § 1 Abs. 4 BauGB⁵⁵ auf die Bauleitpläne einwirken. Unmittelbare Vorgaben für die

⁴⁶ Vgl. Bundesregierung 2002: 99.

⁴⁷ Vgl. Bundesregierung 2002: 198–190.

⁴⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.06.1954 – 1 PBW 2/52, BeckRS 1954, 30700512.

⁴⁹ Vgl. Langguth 2011: 439.

⁵⁰ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

⁵¹ Vgl. Kment 2018: 227.

⁵² Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 27.09.2022.

⁵³ Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.06.1954. – 1 PBW 2/52, BeckRS 1954, 3070051.

⁵⁴ Vgl. Langguth 2011: 438–439.

⁵⁵ Vgl. Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

Bauleitplanung rechtfertigten somit keine Zuordnung zum Bodenrecht.⁵⁶ Zwar sei es so, dass auch vorbereitende Bauleitpläne dem Bodenrecht zugeordnet werden, obwohl sie selbst keine Außenwirkung entfalten. Dabei sei aber entscheidend, dass dadurch bereits ortsbezogen eine grobe Flächenzuteilung erfolgt und an Stellen innerhalb des Gemeindegebiets die Bebauung allgemein festgelegt wird.⁵⁷ Dass raumordnerische Festlegungen durch gesetzliche Zulassungsanforderungen wie nach den §§ 30 und 35 BauGB unmittelbar die Zulässigkeit von Vorhaben beeinflussen können, mache sie trotz einer bodenrechtlichen Wirkung selbst noch nicht zu bodenrechtlichen Regelungen.⁵⁸

Die Zuordnung zum Kompetenztitel der Raumordnung wird damit begründet, dass der Schwerpunkt der Materie in der sparsamen Nutzung des Raumes liege, ohne einen spezifischen Grundstücksbezug zu haben.⁵⁹ Es würden Siedlungstätigkeit mit den ökologischen Anforderungen koordiniert und ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Nutzungen gefunden.⁶⁰ Auch die Handelskomponente würde für eine Zuordnung zur Raumordnung sprechen, da diese ein der Flexibilisierung dienendes Element der raumordnerischen Kontingentierung darstelle.⁶¹ Zudem ist es nicht ausgeschlossen, dass raumordnerische Festlegungen gemeindegerecht getroffen werden, wenn sie zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raumes erforderlich sind und von überörtlichen Erwägungen getragen werden. Solche Festlegungen dürfen sich auf eine Gemeinde als solche beziehen, ohne dabei eine Aussage zur innergemeindlichen Gebietsstruktur zu treffen.⁶² Durch die Vorgabe von Schwellen- oder Maximalwerten erfolgt kein Durchgriff auf die Bodennutzung. Außerdem sind Mengenziele auch deshalb eindeutig raumordnerische Festlegungen, weil sie nicht lediglich den Bodenschutz bezwecken, sondern es auch darum geht, vielfältige Landnutzungs- und Entwicklungsoptionen in einem Optimierungsraum offenzuhalten.⁶³

Nach *Diroll und Greim-Diroll* ist es für die Zuordnung zur Raumordnungskompetenz entscheidend, dass den Gemeinden bei der Bauleitplanung ein substantieller Gestaltungsspielraum bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet verbleibt.⁶⁴ Dem wird von *Kümper* entgegengehalten, dass der räumlichen Gesamtplanung eine förmliche Unterscheidung von örtlicher und überörtlicher Planung zugrunde liegt und es sich deshalb verbiete, raumordnerische Beschränkungen für die Bauleitplanung bei Überschreiten einer Intensitätsschwelle dem Bodenrecht zuzuordnen. Es handle sich bei raumordnerischen Festlegungen auch dann nicht um Bodenrecht i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, wenn der gesamte Außenbereich einer Gemeinde der bauleitplanerischen Ausweisung von Baurechten entzogen werde.⁶⁵ Nach *Wagner* ist die Möglichkeit der Flächenneuanspruchnahme ohnehin bereits normativ limitiert. Eine quantifizierte Planungsvorgabe konkretisiert lediglich das Verwirklichungsniveau des Flächenschutzbegriffs verbindlich und operationalisiert es zugleich zielgenau.⁶⁶ Dies bedeutet allerdings nicht, dass Anforderungen wie die kommunale Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG für die Einführung von Flächenobergrenzen und eines Flächenzertifikatehandels bedeutungslos sind. Diesbezüglich wird auf die noch folgenden Ausführungen in Abschnitt 6.2 verwiesen.

⁵⁶ Vgl. *Diroll/Greim-Diroll* 2019: 96; *Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky ROG* 2022: M § 1, Rn. 40.

⁵⁷ Vgl. *Langguth* 2011: 439.

⁵⁸ Vgl. *Kümper* 2018: 121.

⁵⁹ Vgl. *Marty* 2011: 400.

⁶⁰ Vgl. *Senftleben* 2008: 66.

⁶¹ Vgl. *Kümper* 2021b: 162.

⁶² Vgl. *Kümper* 2018: 121.

⁶³ Vgl. *Bovet* 2020: 38.

⁶⁴ Vgl. *Diroll/Greim-Diroll* 2019: 96.

⁶⁵ Vgl. *Kümper* 2021b: 162.

⁶⁶ Vgl. *Wagner* 2019: 304.

Die Raumordnung i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG unterliegt der Abweichungskompetenz der Länder.⁶⁷ Deshalb wird von kritischer Seite die Gefahr gesehen, dass eine bundesgesetzliche Regelung durch die Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG durch einzelne Bundesländer konterkariert würde.⁶⁸

Diesbezüglich wird in Teilen des Schrifttums die Auffassung vertreten, dass die bundesgesetzliche Festlegung einer Mengengrenze für Siedlungs- und Verkehrsnutzungszwecke als Regelung der Raumplanung für den Gesamtstaat „kraft Natur der Sache“ in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes liegt und eine Abweichungsmöglichkeit durch die Länder deshalb nicht besteht.⁶⁹ Verwiesen wird dabei auf die Feststellung „Baurechtsgutachten“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1954.⁷⁰

„Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.“⁷¹

Es ist seit der Föderalismusreform 2006 umstritten, ob Regelungen zur Bundesraumordnung „kraft Natur der Sache“ von der Abweichungsgesetzgebung ausgenommen sind.⁷² Wird der Annahme einer ausschließlichen Bundesraumordnungskompetenz „kraft Natur der Sache“ gefolgt, so dürften die Länder nicht vom Grundprinzip, also der bundesweiten Obergrenze für die Flächeninanspruchnahme mit Anteilen für das jeweilige Bundesland und ggf. einem Handelssystem für Flächenzertifikate abweichen. Abweichungen in den Ländern dürften also nur hinsichtlich einzelner Detailregelungen, wie z. B. der Abwicklung innerhalb des eigenen Verwaltungssystems, abweichende Regelungen treffen, sofern das bundesrechtlich gestützte System dadurch nicht faktisch außer Kraft gesetzt wird.⁷³ Allerdings ist zu bedenken, dass im Falle des Bestehens einer „Raumordnungskompetenz kraft Natur der Sache“ nicht automatisch gegeben ist, dass eine Regelung auch tatsächlich auf diese gestützt werden kann. Beispielsweise könnte die Abweichungskompetenz der Länder eröffnet sein, wenn den Ländern nicht lediglich Kontingente, sondern zudem auch die Kriterien zur weiteren Verteilung der Kontingente vorgegeben werden.⁷⁴

4.4 Zwischenfazit

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass mehrheitlich die Auffassung vertreten wird, ein System der Flächenausweisungsrechte sei im Kern eine Regelungsmaterie der Raumordnung. Bezüge zum Bodenrecht seien zwar nicht von der Hand zu weisen, aber auf die rechtliche Verknüpfung von Raumordnung und Bodenrecht zurückzuführen, ohne die Regelungen selber zu Bodenrecht zu machen. Eine Zuordnung zum Recht der Wirtschaft nach dem Vorbild der Windenergie-Regelungen stößt auf Skepsis, da die Zielsetzung des Flächensparens trotz seiner ökonomischen Relevanz im Kern auf raumplanerisch-ökologische Belange zurückzuführen ist. Eine mögliche Handelskomponente müsste als ergänzendes Element von der Hauptkompetenz, also der Raumordnung, mitgetragen werden. Inwieweit Regelungen im Kompetenzbereich der Raumordnung tatsächlich mit einem Handelselement vereinbar sind, wird an späterer Stelle in Abschnitt 7.10 noch hinterfragt. Sollen eine Flächenobergrenze sowie die Kontingentierung

⁶⁷ Vgl. Uhle in Dürig/Herzog/Scholz, GG 2022. 97. EL, GG Art. 72 Rn. 202; Vgl. Bizer et al. 2012: 6.

⁶⁸ Vgl. Hamacher 2020: 394; Senftleben 2008: 69.

⁶⁹ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

⁷⁰ Vgl. Marty 2011: 400.

⁷¹ BVerfG Gutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BeckRS 1954, 30700512.

⁷² Vgl. Bizer et al. 2012: 6–7.

⁷³ Vgl. Marty 2011: 401.

⁷⁴ Anmerkung Kümper im ersten digitalen Workshop im Rahmen des DIfU-Forschungsprojekts „Quantifizierte Vorgaben der Verringerung der Flächeninanspruchnahme gem. ROG – Rechtliche und planerische Optionen für das sichere Erreichen quantitativer Flächensparziele“ im Auftrag des Umweltbundesamts am 20.04.2023.

trotz zahlreicher Gegenargumente auf den bodenrechtlichen Kompetenztitel gestützt werden, so ist lediglich der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung handlungsbefugt. Im Rahmen der Raumordnung können hingegen auch die Länder initiativ handeln.

5 Diskutierte Wege der Implementierung

Die Zuordnung der Regelungen zur Raumordnung eröffnet eine Vielfalt an Implementierungswegen auf Bundes- sowie Landesebene, welche nachfolgend aufgezeigt werden.

5.1 Bund

Auf der Bundesebene sind im Rahmen der Raumordnungskompetenz die Schaffung eines eigenen Gesetzes, Änderungen im Raumordnungsgesetz und Regelungen im Rahmen einer Raumordnungsplanung des Bundes denkbar. Wird das Bodenrecht als ausschlaggebende Kompetenz gesehen, so hat der Bund die Möglichkeit, gesetzliche Regelungen an anderer Stelle, auch im Baugesetzbuch, zu treffen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Möglichkeiten zur Flächenobergrenze sowie die weitere Aufteilung dieser in Form von Kontingenten. Die Diskussion zur möglichen Implementierung einer ergänzenden Handelskomponente erfolgt an anderer Stelle.⁷⁵

5.1.1 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung

Eine gesetzliche Regelung auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes des Bundes muss nicht zwingend im Raumordnungsgesetz erfolgen. Auch der Erlass eines eigenständigen Bundesgesetzes ist denkbar.⁷⁶ Bei der gesetzlichen Implementierung kommt es in Betracht, das Raumordnungsgesetz dahingehend anzupassen, dass die gesetzlich festgelegten Mengenziele als Ziele der Raumordnung wirken. Vergleichbare Bestrebungen gab es bereits auf der Landesebene.⁷⁷ Alternativ wird in der Literatur auch vorgeschlagen, Mengenziele als neue, eigenständige weitere Kategorie der Erfordernisse der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG zu verankern.⁷⁸ Es stellt sich jedoch die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen neuen Kategorie, wenn auch eine zielförmige Festlegung in Frage kommt.

Der gesetzliche Weg erscheint zunächst vorteilhaft. Im Vergleich zur Aufstellung von Raumordnungsplänen ist dabei zumindest ein schnelleres Verfahren möglich.⁷⁹ Als Abweichungskompetenz ist für gesetzliche Regelungen zur Raumordnung i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zudem kein Erforderlichkeitsnachweis zu erbringen.⁸⁰ Zu beachten ist allerdings, dass in diesem Fall für die Länder Abweichungsmöglichkeiten bestehen können.⁸¹ Gesetzliche Höchstgrenzen und Kontingente für die Flächenneuanspruchnahme sind nur dann Ziele der Raumordnung, wenn es sich dabei um eine raumbezogene abschließend abgewogene Letztentscheidung handelt. Der Entscheidung muss auch bei einer gesetzlichen Festlegung eine überörtliche und überfachliche Interessenabwägung und Konfliktklärung zugrunde liegen, die den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügt. Ob die Abwägung im Rahmen der legislativen Entscheidung zur Raumordnung dieselben Anforderungen erfüllen muss, wie dies für die Träger der Raumplanung in der Exekutive gilt, lässt sich aufgrund bisher fehlender Rechtsprechung nicht abschließend beantworten.⁸²

⁷⁵ Siehe nachfolgend in Abschnitt 7.9 und 7.10.

⁷⁶ Vgl. Kümper 2023a: 210.

⁷⁷ Vgl. Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037.

⁷⁸ Vgl. Bovet 2020: 499.

⁷⁹ Vgl. Bovet et al. 2013: 499.

⁸⁰ Vgl. Uhle in Dürig/Herzog/Scholz, GG 2022, 97. EL, Art. 72 Rn. 202.

⁸¹ Vgl. Bizer et al. 2012: 6.

⁸² Vgl. Köck/Bovet 2019: 1505–1506.

Für die zweite Allokationsstufe sind die Umsetzungsmöglichkeiten über das Landesplanungsgesetz und die Landesplanung zu prüfen. Da die Bund-Länder-Modelle den Ländern die weitere Allokation der ihnen zugewiesenen Kontingente überlassen, kann an dieser Stelle auf die nachfolgenden Ausführungen zu den Landesmodellen verwiesen werden. Das „Wind-an-Land-Gesetz“ (WindBG) zeigt bereits, wie der Bund die Umsetzung der zweiten Allokationsstufe regeln kann. In jenem Fall überlässt er es in § 3 Abs. 2 WindBG den Ländern selbst, ob Sie die Absicherung ihres Flächenbeitragswertes und die etwaige Einbindung der regionalen und kommunalen Planung über Raumordnungspläne oder ein Landesgesetz regeln.⁸³ Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass das „Wind-an-Land-Gesetz“ nicht einfach auf ein System der Flächenausweisrechte übertragbar ist. Im Fall der Windenergie wird die Aufteilung der Flächenziele per Gesetz auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt, da im Kern ein energie-wirtschaftliches Anliegen besteht.⁸⁴

Doch auch bei der Annahme einer im Kern abweichungsfesten Gesetzesregelung des Bundes bleiben Probleme bestehen. Zunächst ist die Frage zu stellen, wie durch die Festlegung einer Flächenobergrenze über die Raumordnungskompetenz des Bundes eine verbindliche Wirkung bis hin zur Ebene der Bauleitplanung erreicht wird. Gesetzliche Mengenziele sind, zumindest nach der aktuellen Fassung des Raumordnungsgesetzes⁸⁵, keine Ziele der Raumordnung und können somit nicht die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen.⁸⁶

Wird sich seitens des Bundes auf die bodenrechtliche Kompetenz gestützt, so sind rechtstechnische Anpassungen im Baugesetzbuch und ggf. die Einführung eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes ein diskutierter Ansatz.⁸⁷ Da es auf der Landesebene an der bodenrechtlichen Kompetenz zur Änderung des Baugesetzbuchs fehlt⁸⁸, kommt diese Vorgehensweise, wenn überhaupt, ausschließlich in einem Modell mit Bundesbeteiligung in Frage. Der Zuordnung der Flächenkontingentierung zum Bodenrecht stehen jedoch mehrheitlich die bereits dargelegten Zweifel entgegen.⁸⁹

5.1.2 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung über einen Bundesraumordnungsplan

Problematisch an einer rein gesetzlichen Implementierung der Flächenausweisrechte ist, dass sich das Raumplanungsrecht durch besondere Komplexität, Vielgestaltigkeit, Varianz und Entwicklungsdynamik der für die jeweiligen Planungsentscheidungen relevanten Umstände auszeichnet. Diese entziehen sich nach der Auffassung von *Wagner* weitgehend einer abstrakt-generellen Erfassung im Wege einer gesetzlichen Normierung. Dem Gesetzgeber sei es demnach bereits faktisch nicht möglich, alle wesentlichen Entscheidungen innerhalb dieser Sachmaterie selbst zu treffen. Deshalb sei er dazu gezwungen, unter Einräumung eines vergleichsweise weiten administrativen Planungsspielraums auf eine detaillierte gesetzliche Normierung der zu treffenden Planungsentscheidungen zu verzichten.⁹⁰

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht die Festlegung von Mengenzielen für die Flächenneuinanspruchnahme in einem Bundesraumordnungsplan als Option an.⁹¹ Durch den Bedeutungszuwachs der Raumordnungsplanung im Bereich der Nutzungen und des Freiraumschutzes erfolgen im Rahmen der Raumordnung bereits Bereichsfestlegungen innerhalb von Gemeinden. So ermöglicht es § 13

⁸³ Vgl. § 3 Abs. 2 Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land i.d.F. vom 20.06.2022 (BGBl. I S. 1353-1361).

⁸⁴ Vgl. Deutscher Bundestag 21.06.2022, Drucksache 20/2355: 20.

⁸⁵ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

⁸⁶ Vgl. Kümpfer 2021b: 158.

⁸⁷ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

⁸⁸ Vgl. Kment 2018: 227.

⁸⁹ Siehe zur Frage des maßgeblichen Kompetenztitels in Abschnitt 4.

⁹⁰ Vgl. Wagner 2019: 305.

⁹¹ Vgl. Faulstich et al. 2016: 271.

Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d ROG bereits jetzt, im Rahmen der raumordnerischen Kompetenz Siedlungsflächen in grobe Nutzungskategorien zu unterteilen. Die Bereichsfestlegungen müssen allerdings Entwicklungen und Maßnahmen zum Gegenstand haben, die über den Wirkungskreis der betroffenen Gemeinden selbst hinaus raumbeeinflussend sind.⁹² Bei der Verteilung der Kontingente auf die Gemeinden können die nachgelagerten Ebenen zwischengeschaltet werden. Dies kann den Ermittlungs- und Abwägungsaufwand gegenüber einer unmittelbaren Kontingentierung auf die Gemeinden reduzieren. Zudem ist es auch denkbar, den Gemeinden zu überlassen, die quantitative Vorgabe der Landesplanung durch Flächenausweisungen abzusichern und damit zugleich anderweitige Raumansprüche abzusichern.⁹³

5.1.2.1 *Fehlende Rechtsgrundlage*

Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 Hs. 1 ROG insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu verringern. Bereits vor der Aufnahme dieses Hinweises in das Raumordnungsgesetz, ist von dieser Möglichkeit in der Praxis Gebrauch gemacht worden.⁹⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit einer solchen Festlegung auf Landesebene bereits auseinandergesetzt.⁹⁵ Der ausdrückliche Hinweis im Raumordnungsgesetz hat der Gesetzesbegründung nach zum Zweck, einen Anreiz zur Festlegung quantitativer Flächenziele zu geben und dadurch das „30-ha-Ziel“ der Bundesregierung zu unterstützen.⁹⁶ Deshalb ist gerade auch die Festlegung der Flächenobergrenze in einem Raumordnungsplan anstelle der gesetzlichen Festlegung in Erwägung zu ziehen.⁹⁷

Legt der Bund eine gesetzliche Obergrenze zur Flächenneuinanspruchnahme im Raumordnungsgesetz oder einem eigenständigen Gesetz fest, kommt damit eine Allokation der Kontingente auf die Länder auch auf planerischem Wege über Ziele der Raumordnung in einem Raumordnungsplan für den Gesamttraum des Bundes in Betracht. Eine Rechtsgrundlage dafür müsste zunächst geschaffen werden.⁹⁸ Die Raumordnungspläne des Bundes auf der Grundlage des § 17 ROG können sich bisher lediglich auf die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone gemäß Abs. 1, den länderübergreifenden Hochwasserschutz gemäß Abs. 2 S. 1 und Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung gemäß Abs. 2 S. 2 beziehen oder auch nach Abs. 3 Grundsätze für den Gesamttraum beinhalten.

5.1.2.2 *Bindungswirkung bundesraumordnerischer Zielfestlegungen*

In den Raumordnungsplänen zum länderübergreifenden Hochwasserschutz ist bei hinreichender Bestimmtheit die Festlegung von Zielen der Raumordnung, verbunden mit der Zielbeachtenspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG, möglich.⁹⁹ Die Zielbeachtenspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG gilt für die Raumordnungsplanung auf den nachfolgenden Stufen sowie für die Bauleitplanung, da es sich dabei um raumbedeutsame Planungen handelt.¹⁰⁰ Für die Bauleitplanung kommt außerdem eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB hinzu.¹⁰¹ Aus § 4 Abs. 1 ROG folgt hingegen keine fortlaufende Anpassungspflicht, die auch eine Nachplanungspflicht umfassen würde,¹⁰² Durch die Ergänzung des § 13 ROG um Abs. 1a S. 1¹⁰³ besteht für die Raumordnungspläne der Länder und Regionen mittlerweile über die Beachtenspflicht hinaus ebenfalls eine Anpassungspflicht.¹⁰⁴ Dies bedeutet konkret, dass nicht erst bei einer Planänderung

⁹² Vgl. Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky ROG 2022: M § 1 Rn. 43–44.

⁹³ Vgl. Kümper 2023a: 212 und vgl. Gröhn 2016.

⁹⁴ Vgl. Bovet 2020: 37.

⁹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021. – 4 BN 49/20 – juris.

⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 18.01.2017, Drucksache 18/10883: 39D.

⁹⁷ Vgl. Kümper 2021b: 158.

⁹⁸ Vgl. Kümper 2023a: 210.

⁹⁹ Vgl. Beckmann 2021: 1764.

¹⁰⁰ Vgl. Wagner 2022: 462.

¹⁰¹ Vgl. Beckmann 2021: 1766.

¹⁰² Vgl. Kümper 2023b: 239; Kümper 2023c: 732.

¹⁰³ Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88 vom 28.03.2023)

¹⁰⁴ Vgl. Spannowsky 2023: 544.

oder -neuaufstellung eine Beachtung der bundesraumordnerischen Ziele erforderlich ist, sondern das im Bundesraumordnungsplan festgelegte Ziel von sich aus zu einer möglichst kurzfristigen Anpassung der landesweiten und regionalen Raumordnungspläne verpflichten kann.¹⁰⁵ Es kann vorkommen, dass sich ein neues Ziel in einem Bundesraumordnungsplan und ein Ziel im bestehenden Landesraumordnungsplan entgegenstehen. Für den ggf. ebenso unmittelbar an den Bundesraumordnungsplan anzupassenden Regionalplan kann dann ein Anpassungshindernis bestehen, da zugleich das Gebot zur Entwicklung aus dem Landesraumordnungsplan nach § 13 Abs. 2 ROG gilt. In solchen Fällen kann die Anpassung des Regionalplans erst beschlossen worden, wenn der Beschluss die Anpassung des Landesraumordnungsplans an den Bundesraumordnungsplan erfolgt ist. Dies gilt allerdings nicht für den Aufstellungsbeschluss, sodass parallele Verfahren möglich sind.¹⁰⁶ Wenn im Bundesraumordnungsplan die weitere Verteilung der Kontingente der Landesraumordnung überlassen wird, besteht die unmittelbare Anpassungspflicht ohnehin nicht für den Regionalplan. In diesem Fall kann und muss erst gehandelt werden, wenn die Anpassung des Landesraumordnungsplans erfolgt ist.

Wenn ein Bundesraumordnungsplan die weitere Kontingentierung einem Landesraumordnungsplan überlässt, ist zu beachten, dass die Zielfestlegung im Landesraumordnungsplan nicht zwingend auch wieder eine unmittelbare Anpassung des Regionalplans verlangt. Das Entwicklungsgebot wirkt nicht so strikt wie eine Anpassungspflicht¹⁰⁷, die nach § 13 Abs. 1 S. 1 ROG lediglich im Verhältnis zwischen Bundesraumordnungsplan und Regionalplan sowie Bundesraumordnungsplan und Landesraumordnungsplan gilt. Wenn die Folgekontingentierung des Landesraumordnungsplans nicht unmittelbar über die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB in der Bauleitplanung gelten soll, sondern die Regionen zur weiteren Verteilung einbeziehen soll, muss dies entsprechend bei der Zielfestlegung im Bundesraumordnungsplan beachtet werden. Die Zielfestlegung im Bundesraumordnungsplan muss dann eine Verpflichtung der Regionalplanung zur weiteren Aufteilung der landesraumordnerischen Folgekontingentierung auf die Gemeinden beinhalten.

Von Bedeutung ist noch das Verhältnis von § 13 Abs. 1a S. 1 ROG zu 4 Abs. 1 und § 5 ROG. Während die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG gemäß § 13 Abs. 1a S. 2 ROG ausdrücklich unberührt bleibt, wird dies für § 5 ROG nicht ausdrücklich geregelt. Es ist anzunehmen, dass das Widerspruchsrecht nach §§ 5 Abs. 4 ROG i. in Verbindung mit § 5 Abs. 1 und 2 ROG während der Aufstellung des Bundesraumordnungsplans bestehen bleibt, aber eine nachträgliche Widerspruchsmöglichkeit nach § 5 Abs. 3 ROG nach Inkrafttreten des Bundesraumordnungsplans nicht mehr möglich ist, da nach durch § 13 Abs. 1a S. 1 ROG mit dem Wirksamwerden des Ziels bereits die Anpassungspflicht ausgelöst ist.¹⁰⁸ Nach § 5 Abs. 2 entsteht die Bindungswirkung eines Raumordnungsziels dann nicht, wenn dem Ziel eine fehlerhafte Abwägung zugrundeliegt oder raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nicht auf anderen geeigneten Flächen durchgeführt werden können, als auf denen, für die ein entgegenstehendes Ziel im Raumordnungsplan festgelegt wurde. Die Durchführungsmöglichkeit bezieht sich vor allem auf Vorhaben, die aufgrund ihrer besonderen Zweckbestimmung nur an einem ganz bestimmten Standort oder über eine bestimmte Linienführung realisierbar sind.¹⁰⁹ Da die Kontingente sich aber nicht auf konkrete Flächen beziehen und auch die Möglichkeit besteht, Fachplanungsvorhaben von der Kontingentierung auszunehmen¹¹⁰, ist nicht davon auszugehen, dass der im Bundesraumordnungsplan getroffenen Zielfestlegung zur Flächenkontingentierung erfolgreich widersprochen werden kann, wenn die Anforderun-

¹⁰⁵ Deutscher Bundestag 07.12.2022, Drucksache 20/4823: 26.

¹⁰⁶ Kümpfer 2023c: 736.

¹⁰⁷ Spannowsky 2015: 448.

¹⁰⁸ Kümpfer 2023c: 738.

¹⁰⁹ Vgl. Durner in Kment et al. 2019, ROG 2018, § 5 Rn. 47.

¹¹⁰ Siehe nachfolgend unter 7.2.

gen an die Abwägung eingehalten worden sind. Gleichwohl ist zu bedenken, dass die Bindungswirkungen und Anpassungspflichten der §§ 4 und 5 sowie 13 Abs. 1a ROG der Abweichung durch die Länder zugänglich sind.¹¹¹

5.1.2.3 Zulässige Regelungsintensität

Überörtliche raumordnerische Erwägungen, die eine Zielfestlegung rechtfertigen, dürfen zugleich die städtebauliche Qualität aufweisen, die Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO¹¹² rechtfertigen können. Die Ausgangsschärfe einer raumordnerischen Zielfestlegung kann in solchen Fällen sogar zulässigerweise so ausfallen, dass in den durch die Baunutzungsverordnung geöffneten Gestaltungsspielraum für die Gemeinden eingegriffen wird.¹¹³ Weiter ist die Grenze zur bodenrechtlichen Kompetenz nur gewahrt, wenn sich die Festlegungen nicht unmittelbar auf raumbedeutsame Vorhaben Privater beziehen, sondern ausschließlich Zieladressaten der Bindungswirkungen nach § 4 Abs. 1 ROG haben.¹¹⁴ Daran besteht bei Flächenkontingenten kein Zweifel, denn diese stellen keine unmittelbaren Anforderungen an Grundstückseigentümer*innen.¹¹⁵

Wenn sich Mengenziele in einem Bundesraumordnungsplan nicht unmittelbar an die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung, sondern an die für die weitere Verteilung verantwortlichen Träger der Raumordnung auf den nachgelagerten Ebenen richten, wird ihnen dies nach abschließender Abwägung nicht die Qualität als Ziele der Raumordnung nehmen. Die verbindlich festgelegte Obergrenze kann nämlich auf den nachgelagerten Ebenen nicht mehr in Frage gestellt werden und stellt deshalb eine Letztentscheidung dar.¹¹⁶ Für solch ein Mengenziel gelten jedoch die grundsätzlich für Ziele der Raumordnung geltenden Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit, um eine Anpassungspflicht auszulösen. Eine Festlegung, nach der bis zu einem bestimmten Jahr lediglich die quantitative Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren ist, erfüllt die Bestimmtheitsanforderungen zur Erlangung des Zielcharakters nicht.¹¹⁷

5.1.2.4 Hinweis zur Rechtsprechung

Nicht außer Acht zu lassen ist bei der Kombination aus einer gesetzlichen Obergrenze und einer raumordnungsplanerischen Kontingentierung zudem eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zum im Rahmen des bayrischen Volksbegehrens „Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt“ eingebrachten Gesetzesentwurf. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens als nicht gegeben erachtet und den Gesetzesentwurf deshalb dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. Dieses Vorgehen ist damit begründet worden, dass der Gesetzesentwurf die kommunale Planungshoheit einschränke, ohne für Ausmaß und Tragweite dieser Einschränkung wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen.¹¹⁸ Der Gesetzesentwurf sah eine Ergänzung des Landesplanungsgesetzes vor. Geregelt werden sollte, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag begrenzt wird. Die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger sollte über das Landesentwicklungsprogramm erfolgen.¹¹⁹

¹¹¹ Dazu Kümper 2024: 85.

¹¹² Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.

¹¹³ Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.10.2005 – 4 UE 3311/03 –, Rn. 39–45 – juris.

¹¹⁴ Vgl. Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky ROG 2022: M § 1 Rn. 54.

¹¹⁵ Siehe zur Frage der eigentumsrechtlichen Zulässigkeit in Abschnitt 6.1.

¹¹⁶ Vgl. Kümper 2021b: 158–159.

¹¹⁷ Vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.10.2011 – 1 C 11322/10 –, Rn. 36–37 – juris.

¹¹⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 33 – juris.

¹¹⁹ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, 3. Orientierungssatz – juris.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 17. Juli 2018 entschieden, dass der Gesetzesentwurf die Zulassungsanforderungen nicht erfüllt. Er verfehle die Verpflichtung des (Volks-)Gesetzgebers, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln. Es fehlten die erforderlichen Vorgaben für eine Aufteilung der zulässigen Flächeninanspruchnahme auf die einzelnen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm.¹²⁰ Die Aufteilung der Zielvorgabe stelle keinen in eine bestimmte Planungsentscheidung mündenden Prozess dar, da keine Abwägung im Sinne des Art. 17 BayLplG anhand sämtlicher einzustellender öffentlicher und privater Belange stattfinde, sondern die Verteilung einer vom Gesetzgeber beschränkten Ressource nach bestimmten Kriterien erfolgen solle. Bei der geplanten Regelung handle es sich daher um ein der planerischen Abwägung vorgelagertes zwingendes Recht.¹²¹ Zwar schließe die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, das Wesentliche durch Gesetz selbst vorzugeben, nicht aus, die Regelung von Einzelfragen dem Ordnungsgeber zu überlassen. Jedoch müssten für die Exekutive Ermessens- und Beurteilungsfreiheit mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar sein.¹²² Das Landesentwicklungsprogramm werde dem Landtag als Rechtsverordnung lediglich zur Zustimmung vorgelegt, ohne dass die Maßgaben des Landtags zwangsläufig umzusetzen wären.¹²³

Da der Gesetzesentwurf wegen Verletzung des Wesentlichkeitsgrundsatzes abgelehnt worden ist, ist über die Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs mit der kommunalen Planungshoheit nicht entschieden worden. Die Entscheidung beinhaltet jedoch Hinweise zur Vereinbarkeit mit der Planungshoheit.¹²⁴ So gehöre zur kommunalen Planungshoheit die Befugnis, gemeindliche Vorhaben auf Flächen im Außenbereich zu realisieren. Wengleich die Möglichkeit bestehe, Flächen im Innenbereich zu entwickeln, läge es auf der Hand, dass für eine Reihe von Kommunen beabsichtigte Planungen nicht oder nicht mehr im gewünschten Umfang möglich wären.¹²⁵ Zugleich stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof klar, dass es sich dabei nicht grundsätzlich um einen unzulässigen Eingriff in den Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts handeln muss.¹²⁶ Die Wahrung der Verhältnismäßigkeit setze dafür jedoch eine Güterabwägung zwischen dem betroffenen Bereich der Selbstverwaltung und den durch dessen Begrenzung zu schützenden Interessen voraus.¹²⁷ Der Gesetzesentwurf habe weder konkrete Zuteilungskriterien festgelegt noch den Gestaltungsspielraum für die Umsetzung im Landesentwicklungsprogramm näher definiert.¹²⁸ Da sich bei der Auswahl der maßgeblichen Kriterien sowie der Festlegung von Vorgaben für eine mögliche Gewichtung oder Priorisierung Fragen von wesentlicher Bedeutung für die kommunale Planungshoheit und andere verfassungsrechtlich geschützte Werte stellten, die beabsichtigte Aufteilung Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme in ganz Bayern habe und die gesamtstaatliche Verantwortung für die landesweite Raumordnung betroffen sei, müsse der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums die normativen Wertungen selbst vornehmen.¹²⁹

Gemessen an dieser Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs könnte es problematisch sein, wenn das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen ohne weitere Vorgaben dazu ermächtigt wird, in einem Bundesraumordnungsplan eine Flächenobergrenze sowie Kontingente als Ziele der Raumordnung festzulegen. Zudem müsste sichergestellt werden, dass im Bundestag die abschließende Entscheidung und Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen bleiben, um eine dem Wesentlichkeitsgrundsatz widersprechende Verlagerung der Entscheidung auf die Exekutive zu vermeiden.

¹²⁰ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 2–32 – juris.

¹²¹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 81 – juris.

¹²² Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 70 – juris.

¹²³ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 101 – juris.

¹²⁴ Diroll/Greim-Diroll 2019: 96.

¹²⁵ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 90 – juris.

¹²⁶ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 91 – juris.

¹²⁷ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 91 – juris.

¹²⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 94–95 – juris.

¹²⁹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 96 – juris.

Anzumerken ist aber, dass die dargestellte Entscheidung in der Literatur auf Kritik stößt. Insbesondere *Wagner*¹³⁰ hinterfragt die Entscheidung samt Begründung umfassend. Der Auffassung, es handle sich bei der Aufteilung des Flächenverbrauchsziels nicht um eine raumplanerische Abwägung „anhand sämtlicher einzustellender öffentlicher und privater Belange“, wird die Frage entgegengebracht, welche landesplanerisch an sich relevanten Belange denn bei der Entscheidung über die Aufteilung des Flächenverbrauchsziels nicht zu berücksichtigen sein sollen.¹³¹ Ohne eine vorherige landesplanerische Aufschlüsselung sei ein Flächenverbrauchsziel zudem wirkungslos. Der Landesgesetzgeber habe für eine unmittelbar auf die Bauleitplanung zugreifende und damit bodenrechtliche Regelung im Landesplanungsgesetz keine Kompetenz, weswegen das „Flächenverbrauchsziel“ zwingend einer konkretisierenden Umsetzung über die raumordnerischen Steuerungsinstrumente, also in Form von Zielen der Raumordnung, bedürfe.¹³² Solche müssten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG und Art. 2 Nr. 2 BayLplG in einem Raumordnungsplan festgelegt werden.¹³³

5.1.3 Obergrenze und Kontingentierung über einen Bundesraumordnungsplan

Wenn die Rechtsgrundlage für einen Raumordnungsplan des Bundes mit Zielfestlegungen für die Flächeninanspruchnahme geschaffen wird, ist es denkbar, die Flächenobergrenze im Sinne eines Maximalwertes ebenso wie die anschließende Aufteilung der Kontingente im Raumordnungsplan zu regeln. Zwar dürfte diese Variante erst recht nicht mit der dargelegten Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs übereinkommen. Jedoch wird im Schrifttum weiterhin ein Bundesraumordnungsplan als möglicher Regelungsort gesehen.¹³⁴ Durch die quantifizierte Planungsvorgabe wird das Verwirklichungsniveau des Flächenschutzbelangs verbindlich konkretisiert und zielgenau operationalisiert.¹³⁵ Erst die Obergrenze ermöglicht überhaupt die anschließende Aufteilung der Kontingente.¹³⁶ Für die Ausweisung raumordnerischer Mengenziele in Form von Obergrenzen bedarf es einer Prüfung und Abwägung insbesondere Bezug auf die kommunale Planungshoheit und die Verhältnismäßigkeit¹³⁷, wobei im Ergebnis die überörtlichen Interessen überwiegen und das Ziel rechtfertigen dürften.¹³⁸ In Bezug auf die Verbindlichkeit der Zielfestlegung im Bundesraumordnungsplan und die anschließende Kontingentierung kann auf die vorangegangenen Ausführungen zur Kombination aus gesetzlicher Obergrenze und bundesraumordnerischer Kontingentierung verwiesen werden.

Ergänzend sei noch gesagt, dass die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung für eine Flächenobergrenze nur erfüllt sein kann, wenn diese auch mit einer Kontingentierung für folgende Ebenen verbunden ist. Dies erschließt sich daraus, dass Ziele der Raumordnung gemäß § 3 Abs.1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums sind. Um eine Anpassungspflicht auszulösen, müssen sie hinreichend bestimmt oder wenigstens bestimmbar und rechtmäßig sein.¹³⁹ Damit ein Ziel räumlich bestimmt oder bestimmbar ist, muss aus der Festlegung mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Teilraum, Bereich, Fläche oder Standort sie bezogen ist.¹⁴⁰ Auch Festlegungen, die sich auf den gesamten Planungsraum beziehen, können diese Anforderung erfüllen.¹⁴¹ Die Bezugnahme auf mehrere Teilräume ist dabei unproblematisch und der Auftrag zur weiteren Verteilung

¹³⁰ Vgl. *Wagner* 2019.

¹³¹ Vgl. *Wagner* 2019: 303–304.

¹³² Vgl. *Wagner* 2019: 302.

¹³³ Vgl. *Wagner* 2019: 302.

¹³⁴ Vgl. *Kümper* 2023a: 210; *Faulstich et al.* 2016: 271.

¹³⁵ Vgl. *Wagner* 2019: 304.

¹³⁶ Vgl. *Marty* 2011: 398.

¹³⁷ Dazu ausführlich nachfolgend in Kap. 6.2.

¹³⁸ Vgl. *Kümper in Kment et al.* 2019, ROG: § 3 Rn. 72.

¹³⁹ BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144–151, Rn. 5.

¹⁴⁰ *Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel* ROG, § 3 Rn. 25.

¹⁴¹ *Kümper* 2021b: 159 unter Verweis auf OVG Niedersachsen, Urteil vom 1. September 2005 – 1 LC 107/05, ZfBR 2005, 809 (812).

der Kontingente innerhalb der Teilräume auf der nachgelagerten Ebene eine in der Raumordnung zulässige Gewährung von Konkretisierungsspielräumen.¹⁴² Die Anforderung an die sachliche Bestimmtheit ist nur dann erfüllt, wenn es sich bei der Festlegung um eine die gesetzliche Anpassungspflicht begründende Handlungsanweisung mit Letztentscheidungscharakter handelt.¹⁴³ Demzufolge müssen die Adressat*innen also eine Handlungsanweisung erhalten, aus der hervorgeht, was sie zu tun und zu unterlassen haben.¹⁴⁴ Dies wird im Fall einer Flächenobergrenze nur dann möglich sein, wenn eine Aufschlüsselung für den gesamten Planungsraum auf die Teilräume über eine Kontingentierung erfolgt.

5.2 Länder

Da das auf den bodenrechtlichen Kompetenztitel gestützte Baugesetzbuch inhaltlich abgeschlossen ist, kann das Land Nordrhein-Westfalen nicht abweichende bodenrechtliche Regelungen treffen.¹⁴⁵ Es bleibt für den Fall einer Landesinitiative damit nur noch die Möglichkeit, eine Vereinbarkeit der Flächenausweisungsrechte mit der landesrechtlichen Raumordnungskompetenz, ggf. unter Zuhilfenahme der Kompetenz für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für eine Handelskomponente, zu prüfen.¹⁴⁶

Neben einer ausdrücklichen Ermächtigung bzw. Beauftragung im Rahmen eines Bund-Länder-Modells besteht im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung und des mehrstufigen Planungssystems für die Länder die Möglichkeit, eine eigene Initiative zu ergreifen. Im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung macht das Land Nordrhein-Westfalen über ein eigenes Landesplanungsgesetz bereits von seiner Kompetenz zur Raumordnung Gebrauch.¹⁴⁷ Auf diese wird es letztendlich auch ankommen, denn die auf Bundesebene in Erwägung gezogene Anwendung der bodenrechtlichen Kompetenz scheidet auf der Landesebene eindeutig aus.¹⁴⁸ Der Bundesgesetzgeber hat das Bodenrecht mit dem Baugesetzbuch bereits umfassend geregelt.¹⁴⁹ Auf der Bundesebene existieren bislang keine verbindlichen Flächenobergrenzen oder -ziele. Insofern steht eindeutig auch kein Gebrauchmachen bundesrechtlicher Kompetenzen einer landesrechtlichen Begrenzung der Flächeninanspruchnahme entgegen.¹⁵⁰

Zur eigenständigen Begrenzung und Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme sind bisher verschiedene Wege diskutiert und versucht worden. In einem Fall werden sämtliche Vorgaben über ein Landesgesetz getroffen.¹⁵¹ In der zweiten Variante wird im Landesplanungsgesetz eine Flächenobergrenze festgelegt und die Allokation von Kontingenten der Landesplanung, ggf. unter Einbindung der Regionalplanung, überlassen.¹⁵² Dabei ist auch eine Variante denkbar, bei welcher die abschließende Kontingentierung zwar der Landes- und Regionalplanung überlassen wird, aber bereits im Gesetz Anforderungen an den Verteilungsschlüssel und weitere Regelungen, auch zur Ausgestaltung einer Handelskomponente, getroffen werden. Schließlich ist auch die Möglichkeit zum Treffen quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG im Landesentwicklungsplan in den Blick zu nehmen.¹⁵³

¹⁴² Kment 2023: 83.

¹⁴³ BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20/91 –, BVerwGE 90, 329–337, Rn. 23.

¹⁴⁴ Kment 2023: 83.

¹⁴⁵ Vgl. Langguth 2011: 440; Kment 2018: 227.

¹⁴⁶ Vgl. Kment 2017: 28–29.

¹⁴⁷ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2021 (GV. NRW. S. 904).

¹⁴⁸ Vgl. Wagner 2019: 302.

¹⁴⁹ Vgl. Köck/Bovet 2019: 1504.

¹⁵⁰ Vgl. Kment 2017: 33–38 zu den Regelungskompetenzen des Freistaats Bayern, welche ebenso für das Land Nordrhein-Westfalen zu sehen sind.

¹⁵¹ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 – juris.

¹⁵² Vgl. die ersten Gesetzesentwürfe in Sachsen und Bayern: Sächsischer Landtag 18.08.2018, Drucksache 6/14409; Bayerischer Landtag 09.05.2017, Drucksache 17/16760.

¹⁵³ Vgl. Kümper 2021b: 155–166.

5.2.1 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung

Für eine gesetzliche Begrenzung und Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme kann im Wesentlichen auf die Darstellungen zur gesetzlichen Variante Bundesebene verwiesen werden.¹⁵⁴ Der Unterschied ist, dass die gesetzlichen Regelungen auf der Landesebene entsprechend in einem Landesgesetz oder direkt im Landesplanungsgesetz zu treffen wären. Neben der Schaffung einer Grundlage für gesetzliche Ziele der Raumordnung kommt auch die Definition einer eigenen neuen landesplanerischen Kategorie in Betracht, wie sie der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seinen Überlegungen aufgeworfen hat.¹⁵⁵

Landesgesetzliche Ziele der Raumordnung sind zumindest nichts gänzlich Unbekanntes. In Nordrhein-Westfalen gab es ein Landesentwicklungsprogramm (LEPro), welches über das Gesetz zur Landesentwicklung eingeführt worden war. Mit § 24a Abs. 1 LdEntwPrg NW, welcher mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19.6.2007, GV. NRW. S. 225, eingeführt worden war, ist eine gesetzliche raumordnerische Festlegung bereits vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen beurteilt worden.¹⁵⁶ § 24a Abs. 1 LdEntwPrg NW sah vor, dass Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center – FOC) mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche bauplanungsrechtlich nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet.¹⁵⁷ Darin sah der Gerichtshof das Recht der etwa 20.000 Einwohner umfassenden Gemeinde Ochtrup auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NW verletzt.¹⁵⁸ Landes- oder regionalplanerische Rechtsnormen, die außerhalb des unantastbaren Kernbereichs die gemeindliche Planungshoheit beschränken, seien nur dann mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen.¹⁵⁹ Mit der strikten Verbotregelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro sei eine Einschränkung der Planungsbefugnis der Gemeinde Ochtrup verbunden, die daran gemessen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot verstoße.¹⁶⁰ Es seien keine nachvollziehbaren Erwägungen für die ausnahmslose Festlegung der als Verbot wirkenden Schwellenwerte ersichtlich.¹⁶¹ Auch wenn das Ziel, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren auf landesplanerischer Ebene zu steuern, legitim sei, erschließe sich nicht, welcher sachliche Grund gerade für eine Festlegung von Schwellenwerten von 5.000 m² Verkaufsfläche und 100.000 Einwohnern spricht.¹⁶²

Die Einschätzungsprärogative bei einer Steuerung durch Schwellenwerte sei größer, wenn der Gesetzgeber Ausnahmen von den festgesetzten Schwellenwerten zulässt. Je strikter aber Schwellenwerte wirken, desto höher sei die Begründungslast des Gesetzgebers für den festgelegten Wert.¹⁶³ Im vorliegenden Fall erschloss sich aus Sicht des NWVerfGH nicht, welcher sachliche Grund für die konkrete Schwellenwertfestlegung sprach. Das mit dem Schwellenwert verbundene Verbot berücksichtige die regionalen Gegebenheiten nicht. Da sich die Städte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen auf die Region Düsseldorf/Wuppertal/Köln sowie das Ruhrgebiet konzentrierten, wäre eine Auseinandersetzung mit der Frage erforderlich gewesen, ob wegen der ländlichen Struktur anderer Regionen des Landes andere Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen hätten gefunden werden müssen. Nur so wäre der Gesetzgeber der Planungshoheit und den überörtlichen Interessen gerecht geworden.¹⁶⁴

¹⁵⁴ Siehe oben unter 5.1.

¹⁵⁵ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf.28-IX-18, Rn. 78 – juris.

¹⁵⁶ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009/18/08 - juris.

¹⁵⁷ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 1 – juris.

¹⁵⁸ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 59 – juris.

¹⁵⁹ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 63 – juris.

¹⁶⁰ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 65 – juris.

¹⁶¹ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 66 – juris.

¹⁶² Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 67 – juris.

¹⁶³ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 68 – juris.

¹⁶⁴ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 69 – juris.

Dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung sei kein ausreichendes Gewicht in der Abwägungsentscheidung beigemessen worden, was bereits die Gesetzesbegründung zeige, laut welcher sich keine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung ergäben.¹⁶⁵

Der NWVerfGH hat damit festgestellt, dass der Schwellenwert von 100.000 Einwohner*innen für die Ausweisung von Factory-Outlet-Centern den sehr unterschiedlichen Siedlungsstrukturen in den verschiedenen Teilen des Landesgebiets in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht wurde. Daraus ergibt sich jedoch keine grundsätzliche Unzulässigkeit solcher Schwellenwerte und Pauschalierungen. Was die räumliche Verteilung von Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern anbelangt, so unterscheidet sich Nordrhein-Westfalen signifikant von anderen Bundesländern.¹⁶⁶ Die Entscheidung des NWVerfGH macht die Anwendung von Schwellenwerten und vergleichbaren Konzepten, wie die Zuteilung von Flächenausweiskontingenten, nicht grundsätzlich unzulässig, sondern unterstellt diese einem Rechtfertigungserfordernis, welchem überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerecht werden müssen. Die Möglichkeit solcher abstrakten bzw. generalisierenden Festlegungen besteht insbesondere bei häufig auftretenden Vorgängen, was auf die Ausweisung von Baurechten zutrifft. Durch Ausnahme- und Härtefallregelungen kann außerdem die Begründungslast abgesenkt werden.¹⁶⁷

5.2.2 Gesetzliche Obergrenze und Kontingentierung über den Landesentwicklungsplan

Auch auf der Landesebene bleibt die Problematik der Komplexität raumordnerischer Entscheidungen mit den damit verbundenen Hemmnissen für eine rein legislative Entscheidung bestehen.¹⁶⁸ Auch hier lassen sich die Ausführungen zur Möglichkeit des Bundes im Wesentlichen übertragen. Es ist denkbar, im Landesgesetz bzw. im Landesplanungsgesetz eine Flächenobergrenze vorzunehmen und die Aufteilung der Kontingente im Landesentwicklungsplan erfolgen zu lassen. Auch hier ist die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs in den Blick zu nehmen. Die gesetzliche Normierung muss erforderliche Vorgaben für eine Aufteilung der zulässigen Flächeninanspruchnahme auf die einzelnen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm einschließen.¹⁶⁹ Der Gesetzgeber kann im Rahmen seines Gestaltungsspielraums die normativen Wertungen selbst vornehmen, indem er Vorgaben zu den maßgeblichen Kriterien sowie für eine mögliche Gewichtung oder Priorisierung trifft.¹⁷⁰

Gemäß Art. 20 BayLPIG¹⁷¹ werden die im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Festlegungen von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof bemängelt in Bezug auf die Flächenkontingentierung, dass trotz Zustimmung des Landtags zur Rechtsverordnung dessen Maßgaben nicht zwangsläufig umzusetzen wären.¹⁷² Vor dieser Problematik stünde auch eine landesplanerische Kontingentierung in Nordrhein-Westfalen. Gemäß § 17 Abs. 2 LPIG NRW wird der Landesentwicklungsplan von der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen.¹⁷³

Diese Problematik ließe sich möglicherweise umgehen, wenn der nordrhein-westfälischen Landesplanung zwar die Erarbeitung eines Kontingentierungsvorschlags überlassen wird, aber dieser im Nachhinein noch im Landtag verhandelt und schließlich per Landesgesetz beschlossen wird. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt der „Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes -

¹⁶⁵ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009 – 18/08, Rn. 71 – juris.

¹⁶⁶ Vgl. Kümper 2018: 122.

¹⁶⁷ Vgl. Marty 2011: 403.

¹⁶⁸ Vgl. Wagner 2019: 305.

¹⁶⁹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 2–32 – juris.

¹⁷⁰ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 96 – juris.

¹⁷¹ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPIG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

¹⁷² Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, Rn. 101 – juris.

¹⁷³ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005 in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2001 (GV. NRW. S. 50), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96).

Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel“, welchen die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 11.07.2019 im Bayerischen Landtag eingebracht haben.¹⁷⁴ Dieser Gesetzesentwurf ist mangels politischer Mehrheiten nicht umgesetzt worden.¹⁷⁵ Dies lässt jedoch nicht auf die rechtliche Unzulässigkeit der vorgeschlagenen Systematik schließen.

5.2.3 Obergrenze und Kontingentierung über den Landesentwicklungsplan

Ebenfalls eine Option stelle die Flächenbegrenzung und Kontingentierung ausschließlich mittels quantitativer Zielfestlegungen im Landesentwicklungsplan in Betracht. Hierzu kann auf die bereits zur Bundesebene erfolgten Ausführungen zur grundsätzlichen Zulässigkeit quantitativer Zielfestlegungen zur Siedlungsentwicklung in Raumordnungsplänen¹⁷⁶ sowie die dabei bestehenden Probleme in Bezug auf den grundgesetzlichen Wesentlichkeitsgrundsatz nach der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verwiesen werden.¹⁷⁷ Für eine Regelung von Flächenzielen durch quantitative Zielfestlegungen spricht der bereits vorhandene positive Erfahrungsschatz aus Landesraumordnungsplänen und Regionalplänen in anderen Bundesländern.

5.2.3.1 Beispiel: Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Gemäß Ziel 6.1.-1 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen¹⁷⁸ ist die Siedlungsentwicklung „flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten“. Dazu sind durch die Regionalplanung „bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ festzulegen. Für die Bedarfsberechnung enthält der Landesentwicklungsplan Vorgaben mit einem begrenzten Gestaltungsspielraum.¹⁷⁹ Im Regionalplan der Bezirksregierung Düsseldorf erfolgt die Umsetzung über die planerische Festlegung der Siedlungsbereiche entsprechend der ermittelten Bedarfe in Verbindung mit der Festlegung eines Flächenbedarfskontos für die Gemeinden, in dessen Rahmen die Gemeinden jeweils Flächenbedarfe in den Gemeinden ohne weitere Bedarfsprüfung durch eine Regionalplanänderung oder Flächennutzungsplanänderung im Planungszeitraum umgesetzt werden können.¹⁸⁰ In den Regionalplänen der Bezirksregierungen Ostwestfalen-Lippe und Münster findet eine Entkoppelung der Flächensteuerung von der Bedarfsermittlung statt. In diesen Fällen werden zur Ermöglichung einer Flexibilität in den Kommunen über den rechnerisch ermittelten Bedarf hinaus Siedlungsbereiche ausgewiesen.¹⁸¹ Bisher standen Kommunen im Regierungsbezirk Münster vor dem Problem, dass nicht alle bedarfsgerecht ausgewiesenen Flächen aktivierbar waren.¹⁸² Zudem sollen in Ostwestfalen-Lippe Flexibilitätsspielräume für den Ausbau erneuerbarer Energien in den Kommunen gewahrt werden.¹⁸³ In den beiden Regionalplänen wird die bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung über die Festlegung von Flächenkontingenten sowohl für Wohnbauflächen als auch für Wirtschaftsflächen sichergestellt.¹⁸⁴ Zur zusätzlichen Flexibilisierung wird es den Gemeinden gestattet, die Flächenkontingente für Wohnbauflächen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auf benachbarte Gemeinden im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit mittels raumordnerischem Vertrag als öffentlich-rechtliche Vereinba-

¹⁷⁴ Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037.

¹⁷⁵ Bayerischer Landtag 09.12.2020, Drucksache 18/11962.

¹⁷⁶ Siehe Abschnitt 5.1.3.

¹⁷⁷ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18.

¹⁷⁸ MWIKE NRW 2024.

¹⁷⁹ MWIKE NRW 2024: 50.

¹⁸⁰ Bezirksregierung Düsseldorf 2023: Regionalplan Düsseldorf vom 13. April 2018 (GV. NRW. 2018 S. 297), zuletzt geändert am 22. Dezember 2023 (GV. NRW. S. 311), Z 3.1 und 3.3, S. 50–51.

¹⁸¹ Bezirksregierung Detmold 2024: Neuaufstellung des Regionalplans OWL für den Regierungsbezirk Detmold vom 9. April 2024 (GV. NRW. 2024 S. 207), S. 89.; Bezirksregierung Münster 2022: Entwurf der 37. Änderung des Regionalplans Münsterland vom 16. Dezember 2013 (GV. NRW. 2014, S. 334), S. 25.

¹⁸² Bezirksregierung Münster 2022: XIII.

¹⁸³ Bezirksregierung Detmold 2024: 97.

¹⁸⁴ Bezirksregierung Detmold 2024: Ziel S9.1 und S11.1, S. 122 und 131; Bezirksregierung Münster 2022: Z. III.1–3, S. 22.

rung oder im Rahmen eines Planungsverbands nach BauGB zu übertragen. Dabei wird die Regionalplanungsbehörde eingebunden.¹⁸⁵ Der Änderungsentwurf für den Regionalplan Münster sieht neben der nachbarschaftsbezogenen Kooperation aus Stadt-Umland-geprägte und regional-orientierte Kooperationen vor.¹⁸⁶ Der wesentliche Unterschied der Kontingentierung in nordrhein-westfälischen Regionalplänen gegenüber der Kontingentierung zum Erreichen eines bestimmten Hektar-Ziels ist, dass Ausgangspunkt der Kontingentierung in den Beispielregionen die ermittelten Flächenbedarfe und nicht eine zuvor definierte Flächenobergrenze ist. Nichtsdestotrotz hat auch die an den Flächenbedarfen orientierte Kontingentierung den Anspruch, zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme beizutragen.

5.2.3.2 Beispiel: Schwellenwerte für die Wohnbauflächenentwicklung

In rheinland-pfälzischen und hessischen Regionalplänen sind bereits Vorgaben mit einem quantitativen Ansatz zu finden.¹⁸⁷ Hintergrund in Rheinland-Pfalz ist das Raumordnungsziel Z32, wonach in den Regionalplänen mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen sind. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen.¹⁸⁸ Der rheinland-pfälzische Regionalplan „Mittelrhein-Westerwald“ ist zur Anpassung an die mit der Dritten Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz, in Kraft getreten am 21. Juli 2017, erfolgten Änderungen des Landesentwicklungsprogramms (LEP) IV fortgeschrieben worden.¹⁸⁹ Aufgrund der in diesem Zuge festgelegten Schwellenwerte für die Darstellung weiterer Wohnbauflächen ist der Regionalplan bereits durch das Bundesverwaltungsgericht rechtlich geprüft worden.¹⁹⁰

Die Schwellenwertfestlegung erfolgt im Regionalplan Mittelrhein-Westerwald nicht in Form konkreter Werte, die für die zukünftig zulässige Darstellung von Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen gelten. Stattdessen werden Berechnungsparameter und -anforderungen formuliert, woraus sich zum Zeitpunkt der Flächennutzungsplan-Fortschreibung für die jeweils betroffene Gemeinde der individuelle Schwellenwert ergibt.¹⁹¹ Diese Festlegung ist für ein Ziel der Raumordnung hinreichend bestimmt. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erfordert eine Zielaussage zu Wohnbaubegrenzungen bei der Festsetzung von Schwellenwerten, wie dargelegt, vom Träger der Raumordnung keine abschließenden quantifizierten Vorgaben. Der in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG formulierte Grundsatz der Raumordnung verweise zwar auf quantifizierte Vorgaben, ausweislich der Verwendung des Wortes „insbesondere“ sei dies jedoch nur beispielhaft, nicht aber abschließend zu verstehen.¹⁹² Der 4. Senat weist darauf hin, dass einer Planaussage Zielqualität zukommt, wenn sie sich dem Grunde nach als landesplanerische bzw. raumordnerische Letztentscheidung erweist, die auf den nachgeordneten Planungsstufen nicht im Wege der Abwägung überwunden werden kann. Dem Plangeber sei es jedoch unbenommen, den Verbindlichkeitsanspruch seiner Planaussage zu relativieren und teilweise zurückzunehmen, indem er dem Träger der nachfolgenden Planung beschränkte Gestaltungsspielräume einräumt. Er könne die Steuerungswirkung seiner Vorgaben einschränken und dem nachfolgenden Plangeber die

¹⁸⁵ Bezirksregierung Detmold 2024: Ziele S9.2, S11.2, S. 125 und S. 134; Entwurf Änderung Regionalplan Münster, Dezember 2022, G III. 1–7, S. 24.

¹⁸⁶ Bezirksregierung Münster 2022: G III. 1–7, S. 32.

¹⁸⁷ Vgl. Bovet 2020.

¹⁸⁸ Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: Landesentwicklungsplan LEP IV Rheinland-Pfalz vom 14. Oktober 2008, Teil A bis B Kap. III: 79, Ziel Z 32: „In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen“.

¹⁸⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.10.2011, Rn. 43. – 1 C 11322/10, Rn. 43 –juris.

¹⁹⁰ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20 – juris.

¹⁹¹ Vgl. Wahlhäuser 2022: 14.

¹⁹² Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20, Rn. 9 –juris.

weitere Konkretisierung der so festgelegten Rahmenbedingungen überlassen. Eine in dieser Weise geschaffene relative Offenheit der zielförmigen Vorgaben ändere nichts an der strikten Bindung der örtlichen Planungsträger an die Ziele der raumordnerischen Letztentscheidung.¹⁹³

Die Bezeichnung als Schwellenwert darf im Übrigen nicht so verstanden werden, dass es sich dabei um einen Richtwert handle. Gemäß Z 33 des Regionalen Raumordnungsplans ist der jeweilige Schwellenwert bei der Darstellung von Wohnbauflächen im Rahmen einer Flächennutzungsplanfortschreibung zu beachten. Ist der Wert bereits überschritten, sind neue Wohnbauflächendarstellungen nur im Rahmen eines „Flächentauschs“ möglich. Das heißt, dass zugleich an anderer Stelle die Darstellung einer Wohnbaufläche, welche noch nicht realisiert worden ist, in mindestens gleicher Flächengröße zurückgenommen werden muss.¹⁹⁴ Die Entscheidung macht deutlich, dass die Einschränkung der Flächeninanspruchnahme anhand konkreter oder errechenbarer Werte über raumordnerische Zielfestlegungen in zulässiger Weise vorgenommen werden kann. Die Befugnisse der Raumordnung in Bezug auf die Möglichkeiten zur Steuerung der zukünftigen Siedlungsentwicklung sowie den Flächen-Ressourcenschutz werden dadurch gestärkt.¹⁹⁵

5.2.3.3 Beispiel: Zielfestlegungen zur Eigenentwicklung

Dies zeigt sich zusätzlich im bisher noch nicht gerichtlich beanstandeten Beispiel des Regionalplans Mittelhessen aus dem Jahr 2010. Ortsteile außerhalb der Vorranggebiete Siedlung und Planung werden darin gemäß Ziel 5.2-4 in ihrer Siedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung der ortsansässigen Bevölkerung beschränkt. Dieser Bedarf ist im tabellarisch ausgewiesenen maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf enthalten und soll in den Vorranggebieten „Siedlung Bestand“ gedeckt oder bei dort fehlenden Flächen am Rande der Ortslagen zu Lasten der Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft bedarfsorientiert, bis zu max. 5 ha und unter Berücksichtigung von § 6 Abs. 3 Nr. 2 HLP (Stand 2010) realisiert werden. Der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf darf gemäß Ziel 5.2-2 nicht überschritten werden.¹⁹⁶ Er errechnet sich aus dem Wohnungsbedarf und einem Dichtewert (Wohnungen/ha), gestaffelt nach Zentralität, Lage in der Region, Verkehrsanbindung, regionalen Gewerbeschwerpunkten und Strukturkomponenten. Für den Wohnungsbedarf wird ein Berechnungsschlüssel aus den Komponenten Neu-, Nachhol- und Ersatzbedarf vorgegeben.¹⁹⁷ Außerdem ist gemäß Ziel 5.2-5 vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen durch die Gemeinden der Bedarf an Siedlungsflächen vorrangig in den Vorranggebieten „Siedlung Bestand“ durch Verdichtung der Bebauung (Nachverdichtung) und durch Umnutzung von bereits bebauten Flächen zu decken. Die Gemeinden müssen dazu die vorhandenen Flächenreserven in Bebauungsplänen und im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB darstellen sowie ihre Verfügbarkeit und Entwicklungsfähigkeit aufzeigen. Dieser Nachweis wird von den planenden Gemeinden auch bei Flächeninanspruchnahme innerhalb der Vorranggebiete Siedlung gefordert.¹⁹⁸ Am Konzept des maximalen Wohnsiedlungsflächenbestands wird auch bei der gegenwärtigen Fortschreibung des Regionalplans Mittelhessen festgehalten.¹⁹⁹ Das betrifft ebenso die Pflicht zur Verfügbarkeitsprüfung und Darstellung vorhandener Flächenreserven beplanter Gebiete sowie im unbeplanten Innenbereich.²⁰⁰

¹⁹³ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20, Rn. 7 – juris.

¹⁹⁴ Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald 2017: 16.

¹⁹⁵ Vgl. Wahlhäuser 2022: 16.

¹⁹⁶ Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2010: 46.

¹⁹⁷ Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2010: 48.

¹⁹⁸ Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2010: 46.

¹⁹⁹ Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2022: Ziel 5.1-8.

²⁰⁰ Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2022: Ziel 5.1-5.

5.2.3.4 Weitere Praxisbeispiele

Es gibt zahlreiche weitere Beispiele für landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne, welche zielförmige Festlegungen zur Eigenentwicklung der Gemeinden treffen.²⁰¹ Vergleichbar mit dem Regionalen Raumordnungsprogramm Mittelrhein-Westerwald wird auch im Regionalen Raumordnungsplan Westpfalz²⁰² und im Regionalen Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe²⁰³ mit Schwellenwerten für die Wohnbauflächenentwicklung gearbeitet. Grundlage dafür ist die Festlegung im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz, welche die Regionalplanung hierzu verpflichtet.²⁰⁴ Der Landesentwicklungsplan Saarland beschränkt die nicht-zentralen Gemeindeteile auf ihre Eigenentwicklung mit einem Maximalwert von 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr. Zudem sind vorhandene Wohnbaulandreserven in Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes auf den festgelegten örtlichen Wohnungsbedarf anzurechnen, da die Inanspruchnahme erschlossener Bauflächen Vorrang vor der Ausweisung und Erschließung neuer Wohnbauflächen hat.²⁰⁵ Im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock werden die nicht-zentralörtlichen Gemeinden über eine Zielfestlegung auf einen Eigenbedarf von 3 % für die weitere Flächenentwicklung für die Geltungsdauer des Raumentwicklungsprogramms beschränkt.²⁰⁶ Aus der Sicht des Planungsverbandes Region Rostock hat sich diese Zielfestlegung der kommunalen Eigenentwicklung auf einen pauschalen Grenzwert bewährt und soll bei der Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms beibehalten werden.²⁰⁷ Im Regionalen Raumordnungsprogramm Hannover werden bestimmte ländlich strukturierte Gemeinden auf eine Eigenentwicklung von 5 Prozent Flächenzunahme beschränkt.²⁰⁸

5.2.3.5 Schlussfolgerungen

Damit existieren in der Praxis bereits mehrere Beispiele zu vergleichsweise restriktiven Zielfestlegungen über die Flächeninanspruchnahme zur Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Raumordnung, was für die Praxistauglichkeit dieser Alternative spricht. Im Übrigen ist anzumerken, dass quantitative Mengenvorgaben neben der Festlegung von Maximalwerten auch die Festlegung von Mindestanteilen zulassen.²⁰⁹ Somit kommt es neben der Festlegung einer Flächenobergrenze auch in Betracht, Mindestanteile für den Freiraum festzulegen. Ebenso wie bei einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme kann es den Gemeinden dabei überlassen werden, ob sie das Ziel durch die Nichtinanspruchnahme des Freiraums oder durch eine Schaffung von Freiräumen im bislang baulich genutzten Bereich erfüllen.²¹⁰

5.3 Zwischenfazit

Sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene der Länder bieten sich verschiedene Wege zur Implementierung von Flächenausweisungsrechten an. Der Bund steht der Herausforderung gegenüber, dass gesetzliche Regelungen im Kompetenzbereich der Raumordnung möglicherweise nicht abweichungsfest gegenüber den Ländern sind. Etwas anderes gilt für quantitative Zielfestlegungen in Raumordnungsplänen. Zur Aufstellung eines Raumordnungsplanes für den Gesamtstaat zur Siedlungsentwicklung bedarf es allerdings zunächst einer Änderung des § 17 ROG. Auf der Ebene der Länder besteht die Möglichkeit zur Eigeninitiative. Sowohl auf dem gesetzlichen als auch auf planerischem Weg bieten sich Möglichkeiten der Kontingentierung an. Es ist eine Änderung im Landesplanungsgesetz dahinge-

²⁰¹ Vgl. Sell et al. 2022.

²⁰² Vgl. Planungsgemeinschaft Westpfalz 2020.

²⁰³ Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2015.

²⁰⁴ Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008.

²⁰⁵ Vgl. Regierung des Saarlandes 2006: 985.

²⁰⁶ Vgl. Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011: 37.

²⁰⁷ Vgl. Planungsverband Region Rostock 2022: 50.

²⁰⁸ Vgl. Region Hannover 2021: 22.

²⁰⁹ Vgl. Wagner 2018.

²¹⁰ Vgl. Kümper 2023a: 210.

hend möglich, dass Ziele der Raumordnung auch per Gesetz getroffen werden können. Auch eine Kombination aus einer gesetzlichen Flächenobergrenze und einer planerischen Kontingentierung ist möglich. Ergänzend vorstellbar, und zumindest gemessen an der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auch geboten, ist eine abschließende Festlegung der Kontingentierung per Gesetz auf der Grundlage eines Vorschlages der Landesplanungsbehörde.

6 Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grenzen

Die Annahme einer grundsätzlich vorhandenen Regelungskompetenz bedeutet nicht die unmittelbare Zulässigkeit der auszugestaltenden Regelungen. Das Ziel einer Flächenkontingentierung, eventuell mit Handloption, kommt mit Grundrechten bzw. grundrechtsähnlichen Regelungen in Berührung. Konkret betroffen sind in diesem Fall die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG.²¹¹ Der Diskussionsstand zur Reichweite dieser beiden Anforderungen wird im Folgenden zusammengefasst. Dabei sind im Besonderen auch die Rahmenbedingungen einer Umsetzung auf der Landesebene zu betrachten. Anhand der einschlägigen Literatur und der Rechtsprechung zu Einzelfragen werden konkrete Hinweise zu einer mit den rechtlichen Anforderungen vereinbarten Ausgestaltung möglicher Regelungen getroffen.

6.1 Eigentumsrechtliche Zulässigkeit nach Art. 14 GG

Im Zusammenhang mit der Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme wird gelegentlich auf eine sich aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ergebende „Baufreiheit“ hingewiesen.²¹² Diese beschreibt den Anspruch auf die Erteilung einer Baugenehmigung, sofern die baurechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.²¹³ Darunter ist jedoch nicht zu verstehen, dass ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die Bebaubarkeit eines Grundstücks besteht.²¹⁴ Subjektiv-öffentliche Baurechte werden vielmehr auf der Grundlage des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG in ihrem Schutzzumfang nach Maßgabe der Gesetze dadurch beschränkt, dass die Bauleitplanung die Anforderungen der §§ 29 ff. BauGB die Nutzungsbefugnisse der Grundstückseigentümer*innen definieren.²¹⁵ Ein Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplans existiert nicht.²¹⁶ Ein System der Flächenausweisungsrechte modifiziert zunächst die Rahmenbedingungen des gemeindlichen Planvorbehalts.²¹⁷ Es stellt eine zusätzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar.²¹⁸ Diese ist als mittelbarer Eingriff in die Eigentumsgewährleistung zu bewerten, da die kommunalen Möglichkeiten zur Baurechtschaffung beschränkt werden.²¹⁹ Auch ohne eine Flächenkontingentierung können Eigentümer*innen bereits in der Situation sein, dass am Standort ihres Grundstücks aufgrund gemeindlicher Erwägungen keine Baurechte ausgewiesen werden. Durch die Flächenkontingentierung kommt lediglich als zusätzliche Eingriffsschwere hinzu, dass im Falle fehlender Kontingente in einer Gemeinde die Situationsgebundenheit dieses Umstandes verlassen wird.²²⁰ Dieser zusätzliche Eingriff lässt sich jedoch damit rechtfertigen, dass die Regelung den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG bezweckt, welcher ein besonderer Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG ist.²²¹

²¹¹ Vgl. Walz et al. 2009; Kment 2018: 221.

²¹² Vgl. Walz et al. 2009: 117.

²¹³ Vgl. Senftleben 2008: 69.

²¹⁴ Vgl. Köck/Bovet 2019: 74.

²¹⁵ Vgl. Walz et al. 2009: 117.

²¹⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.03.1977 – IV C 45.75 – juris.

²¹⁷ Vgl. Bizer et al. 2012.

²¹⁸ Vgl. Senftleben 2008: 69.

²¹⁹ Vgl. Köck et al. 2018: 74.

²²⁰ Vgl. Walz et al. 2009: 119.

²²¹ Vgl. Köck/Bovet 2019: 74.

Davon abgesehen, dass mangels finalen Zugriffs auf das Grundstück auch keine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG vorliegt, sind bestehende Baurechte zudem gar nicht betroffen.²²² Die Ausweisung zusätzlicher Bauflächen ist auch ohne ein System der Flächenausweisungsrechte normativ limitiert.²²³ Betroffen ist außerdem zunächst die kommunale Planungshoheit.²²⁴ Für die als notwendig erachtete Abmilderung der Kontingentierung²²⁵ gibt es zahlreiche Ansätze, wie z. B. „Weiße Zertifikate“, den Flächenzertifikatehandel und Härtefallregelungen.²²⁶ Im Ergebnis bestehen also keine Zweifel, dass es sich bei einem System von Flächenausweisungsrechten um einen verhältnismäßigen mittelbaren Eingriff in die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG handelt.²²⁷ Die einzige unmittelbare Betroffenheit kann sich für Eigentümer*innen ergeben, wenn die Kosten für den Erwerb der Flächenkontingente auf sie umgelegt werden. Da Art. 14 GG jedoch kein Vermögen schützt, ist der Schutzbereich der Eigentumsgewährleistung dadurch nicht zwangsläufig betroffen.²²⁸ Eine planbedingte Bodenwertsteigerung fällt jedoch sehr wohl unter die Eigentumsgewährleistung. Eine Abschöpfung dieser zur Refinanzierung der notwendigen Zertifikate wäre also nur nach vorheriger Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zulässig.²²⁹

6.2 Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit

Die am kontroversesten behandelte Frage in der langjährigen Diskussion um Flächenausweisungsrechte und Flächenzertifikatehandel ist die Vereinbarkeit dieser Mechanismen mit der kommunalen Planungshoheit. Die kommunale Planungshoheit leitet sich aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG ab und umfasst das Recht der Gemeinden, in ihrem Gebiet die zentralen Entscheidungen über die zukünftige städtebauliche Entwicklung zu treffen.²³⁰ Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers endet jedoch beim Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Zum Kernbereich zählt der Rechtsprechung zufolge kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, sondern die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht anderen Verwaltungsträgern zugeordnet sind.²³¹ Neben der Gebiets-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit wird zwar auch die Planungshoheit dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zugeordnet, jedoch gilt dies nur in ihrem Grundbestand, sodass lediglich Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden, unzulässig sind.²³²

Da sich die aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebende Selbstverwaltungsgarantie unmittelbar an Gemeinden und Gemeindeverbände richtet, handelt es sich bei der kommunalen Planungshoheit nicht um ein Grundrecht.²³³ Stattdessen wird die kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Garantie eingestuft.²³⁴ Damit sind Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie möglich, denn eine institutionelle Garantie steht unter einem Gesetzesvorbehalt. Die gesetzlichen Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, müssen auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zugunsten der Kommunen geprüft werden. Je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert, desto enger ist die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und desto intensiver die verfassungsgerichtliche Kontrolle dabei. Der Gesetzgeber muss zwar nicht

²²² Vgl. Walz et al. 2009: 118.

²²³ Vgl. Wagner 2019: 304.

²²⁴ Vgl. Köck/Bovet 2019: 74.

²²⁵ Vgl. Walz et al. 2009: 120.

²²⁶ Siehe nachfolgend in Abschnitt 7.

²²⁷ Vgl. Köck und Bovet 2019: 74.

²²⁸ Vgl. Senftleben 2008: 69.

²²⁹ Vgl. Stüer 2015: 2284.

²³⁰ Vgl. Mehde in Dürig/Herzog/Scholz, GG 2022, 97. EL: Art. 28 Rn. 59.

²³¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 88 – juris.

²³² Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, Rn. 59 – juris.

²³³ Vgl. Kment 2018.

²³⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 77 – juris.

jeder einzelnen Gemeinde und nicht jeder Gruppe von Gemeinden Rechnung tragen, jedoch handelt es sich bei Eingriffen in die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG um ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung auf andere Art und Weise nicht sicherzustellen wäre.²³⁵ Die Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung sind an den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu bemessen.²³⁶

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist es im Übrigen nicht entscheidend, ob die Flächenausweisungsrechte legislativ per Gesetz oder exekutiv in einem Plan festgelegt werden. Die Auswirkungen sind in beiden Fällen identisch. Die Gemeinden werden gleichermaßen in ihrer Planungshoheit eingeschränkt, sodass auch die identischen Prüfungsmaßstäbe gelten.²³⁷ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass Regelungen, die das Selbstverwaltungsrecht außerhalb des Kernbereichs betreffen, generell von einer Abwägung zwischen den Belastungen für die gemeindliche Selbstverwaltung und den für die Regelungen maßgebenden, am öffentlichen Wohl orientierten, sachlichen Gesichtspunkten getragen sein müssen, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen.²³⁸ Der mitunter auch als „Übermaßverbot“ bezeichnete²³⁹ Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips.²⁴⁰ Bei der Prüfung seiner Einhaltung kommt es auf den Zweck der Regelung an. Dieser ist hinsichtlich der Kriterien „Eignung“, „Erforderlichkeit“ und „Angemessenheit“ bzw. „Zumutbarkeit“ zu prüfen.²⁴¹

Unzweifelhaft ist, dass mit Flächenausweisungsrechten ein legitimer Zweck verfolgt wird. Ein solches System soll dazu dienen, durch die Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme die Ressource „Boden“ möglichst sorgsam zu bewirtschaften und damit zugleich Boden-, Natur-, Arten- und Klimaschutz zu betreiben sowie den Wasserhaushalt zu schonen. Dies ist im Sinne des Art. 20a GG, welcher den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, also der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden zugunsten künftiger Generationen zum Staatsziel macht.²⁴² Der von Art. 20a GG geforderte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen macht das mit Flächenausweisungsrechten verfolgte Ziel in Anbetracht der weiterhin hohen Flächeninanspruchnahme legitim.²⁴³

6.2.1 Eignung

Wenngleich an der Legitimität des verfolgten Ziels keine Zweifel bestehen, ist zunächst zu prüfen, ob das beabsichtigte Mittel auch zur Zielerreichung geeignet ist.²⁴⁴ Damit ein Mittel im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet ist, muss es zur Förderung des verfolgten Zwecks geeignet sein. Es reicht die Möglichkeit der Zweckerreichung. Es muss keine Erfolgsgarantie bestehen.²⁴⁵

Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wird im Fachdiskurs nicht nur als geeignetes Instrument, sondern als Schlüsselinstrument für das Erreichen flächenpolitischer Ziele angesehen.²⁴⁶ Entscheidend ist, dass durch die Kontingentierung eine Deckelung der Flächenneuanspruchnahme

²³⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, Rn. 56-59 – juris.

²³⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, Rn. 55 – juris.

²³⁷ Vgl. Kaltenborn/Würtenberger 2010: 238.

²³⁸ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018.

²³⁹ Vgl. Walz et al. 2009.

²⁴⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 80 – juris.

²⁴¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 135 – juris; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15; Rn. 125 – juris; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30.06.2005 – 7 C 26/04, Rn. 35; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01, Rn. 65 – juris; Kment 2018: 221.

²⁴² Vgl. Kment 2018.

²⁴³ Vgl. Bizer et al. 2012: 17–18.

²⁴⁴ Vgl. Walz et al. 2009: 120.

²⁴⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.04.2001 – 1 BvL 32/97, Rn. 52 – juris.

²⁴⁶ Vgl. Adrian et al. 2018: 99.

auf ein Maß erfolgt, das mit dem zu erreichenden Flächensparziel übereinstimmt.²⁴⁷ Dann kann quantitativen Mengenzielen und Zertifikatesystemen nicht nur eine grundsätzliche Eignung, sondern sogar eine Zielgenauigkeit attestiert werden.²⁴⁸ Durch das Festlegen einer Höchstgrenze für die Flächenneuanspruchnahme wird die Inanspruchnahme von Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken verbindlich reduziert.²⁴⁹ Zwar hat die Flächenneuanspruchnahme anders als Treibhausgasemissionen gerade auch eine lokale und nicht ausschließlich eine globale Auswirkung,²⁵⁰ dennoch wird in der Literatur hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung verbindlicher Obergrenzen zum Erreichen von Minderungszielen auf den Emissionshandel verwiesen.²⁵¹ Für die Variante der Flächenausweisungsrechte mit Handelskomponente wurde die Eignung zum Flächensparen bereits in einem umfangreichen Modellversuch erprobt und bestätigt.²⁵²

6.2.2 Erforderlichkeit

Um nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich zu sein, muss die angestrebte Regelung so ausgestaltet sein, dass nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel in Betracht kommt.²⁵³ Der Gesetzgeber verfügt dabei über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum, welcher erst dort seine Grenze findet, wo nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten.²⁵⁴ Gibt es keine Mittel mit einer vergleichbaren Eingriffsschwere, so ist für die Erforderlichkeit der Regelung entscheidend, dass die für die Regelung in Anspruch genommene Zielvorgabe ohne die Regelung nicht oder nicht im ausreichenden Maß erreicht werden kann.²⁵⁵

Die Erforderlichkeit eines Systems der Flächenausweisungsrechte aufgrund fehlender milderer Mittel zur hinreichend wirksamen Reduktion der Flächenneuanspruchnahme ist in der Literatur bereits vielfach festgestellt worden.²⁵⁶ Eine Weiterentwicklung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen wird mitunter als notwendig angesehen, um überhaupt die Flächensparziele erreichen zu können.²⁵⁷ Im Vergleich mit anderen, insbesondere ordnungsrechtlichen, Instrumenten kommt hinzu, dass die Gemeinden durch die rein quantitativen Vorgaben nicht unmittelbar inhaltlich gebunden werden.²⁵⁸

Trotz der in der Literatur mehrheitlich gesehenen Erforderlichkeit der Flächenobergrenze und -kontingentierung, ist es geboten, im Rahmen der Umsetzung, unabhängig vom Weg der gesetzlichen und planerischen Implementierung, einen Nachweis der Erforderlichkeit der Einführung der Regelungen im Vergleich mit anderen – bis dahin nicht in Erwägung gezogenen – Instrumenten zur Minderung der Flächenneuanspruchnahme unter Einbeziehung belastbarer Datengrundlagen zu erbringen.²⁵⁹

²⁴⁷ Vgl. Bovet 2020: 39.

²⁴⁸ Vgl. Adrian et al. 2018: 101–102.

²⁴⁹ Vgl. Kment 2018: 222.

²⁵⁰ Vgl. Marty 2011: 399.

²⁵¹ Vgl. Kment 2018: 222; Rechtsprechung zur Eignung der Treibhausgaskontingente: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30.06.2005. – 7 C 26/04, Rn. 36 – juris.

²⁵² Vgl. Henger et al. 2019: 147.

²⁵³ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15, Rn. 126; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, Rn. 103 – juris.

²⁵⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15, Rn. 126; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, Rn. 103 – juris.

²⁵⁵ Vgl. Köck et al. 2018: 71–72.

²⁵⁶ Vgl. Bovet 2020: 34–35; Kümpfer 2021b: 155–156; Kment 2018: 219; Senftleben 2008: 65–66; Adrian et al. 2018: 91–96; Köck und Bovet 2019: 1507; Köck et al. 2018: 67 und 73; Brandt/Sanden 2005: 311; Jering et al. 2003: 145; Hamacher 2020: 392.

²⁵⁷ Vgl. Henger et al. 2019: 31.

²⁵⁸ Vgl. Senftleben 2008: 67.

²⁵⁹ Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung 2018: 2.

6.2.3 Angemessenheit bzw. Zumutbarkeit

Der Eingriff über eine beschränkende Regelung ist nur angemessen und damit schließlich auch verhältnismäßig, wenn er nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache steht und keine unzumutbare Belastung darstellt. Die Beurteilung dieses Verhältnisses erfordert eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe.²⁶⁰

Die Dringlichkeit einer verbindlichen Flächenobergrenze ist bereits vielfach und hinreichend dargelegt worden. Die weitere Inanspruchnahme von Freiflächen ist mit starken Eingriffen in den Natur- und Umwelthaushalt verbunden, die dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund des staatlichen Schutzauftrags zugunsten zukünftiger Generationen nach Art. 20a GG einen Vorzug vor der kommunalen Selbstverwaltung einräumen und den Gemeinden auch spürbare Eingriffe in ihre Planungshoheit abverlangen.²⁶¹ Das Ausmaß der Flächenneuanspruchnahme ist aus der Sicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen eines der persistentesten Umweltprobleme. Das heißt, dass trotz der Irreversibilität der Schadensentwicklung und des hohen potenziellen Schadensausmaßes über einen längeren Zeitraum hinweg nicht in ausreichendem Maß Trendverbesserungen erzielt worden sind.²⁶²

Wenngleich Flächenausweisungsrechte damit grundsätzlich verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig sind, sind die je nach Maß der Flächenverknappung deutlichen Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG zu berücksichtigen, da sich diese potenziell auch auf die inhaltliche Ausrichtung der gemeindlichen Planung auswirken.²⁶³ Somit lässt sich die Frage der Angemessenheit der Flächenausweisungsrechte nicht ohne die Berücksichtigung der konkreten Ausgestaltung beantworten.²⁶⁴

6.2.4 Zwischenfazit

Als Zwischenergebnis kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass ein System der Flächenausweisungsrechte im Fachdiskurs sowohl als geeignet als auch erforderlich für die Reduktion der Flächenneuanspruchnahme angesehen wird. Eine verhältnismäßige und somit verfassungskonforme Flächenobergrenze mit einer daran anknüpfenden Kontingentierung auf Ebene von Gemeinden ist möglich. Es kommt letztendlich auf die konkrete Ausgestaltung der Regelung zur Vermeidung einer übermäßigen und damit unzumutbaren Belastung für die Gemeinden an. Auf einzelne Details der Ausgestaltung eines Systems der Flächenausweisungsrechte wird im nachfolgenden Abschnitt eingegangen.

7 Konkrete Ausgestaltung

Nachfolgend werden in Bezug auf das Angemessenheitserfordernis Hinweise zu den Anforderungen bei der Ausgestaltung der Flächenausweisungsrechte erörtert. Diese ergeben sich aus einer den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz währenden Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe²⁶⁵ bzw. der Güterabwägung zwischen dem betroffenen Bereich der Selbstverwaltung und den durch dessen Begrenzung zu schützenden Interessen des öffentlichen Wohls.²⁶⁶ Grundlage der Hinweise sind die Abwägungen und Begründungen, welche der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung entnommen werden können.

²⁶⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.07.2005 – 2 BvF 2/01, Rn. 248 – juris.

²⁶¹ Vgl. Kment 2018: 225.

²⁶² Vgl. Faulstich et al. 2016: 241.

²⁶³ Vgl. Kment 2018: 224–225.

²⁶⁴ Vgl. Senftleben 2008: 67.

²⁶⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.07.2005 – 2 BvF 2/01, Rn. 248 – juris.

²⁶⁶ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, Rn. 91 – juris.

7.1 Sachgerechte Herleitung der Obergrenze für die Flächeninanspruchnahme

Erst eine Obergrenze für die Flächenneuanspruchnahme im Gesamttraum versetzt ein Zertifikatssystem in die Lage, ein gesetztes Umweltziel zu erreichen.²⁶⁷ An erster Stelle steht deshalb die Klärung der Frage, welche Flächenobergrenze überhaupt angesetzt wird. Auf der Bundesebene stellt sich diese Frage mit Blick auf das politisch formulierte 30-ha-minus-x-Ziel bis zum Jahr 2030 höchstens für mögliche Zwischenziele für frühere Zeitpunkte. Auf der Landesebene in Nordrhein-Westfalen ist hingegen zunächst eine Flächenobergrenze herzuleiten. Eine beispielhafte Argumentation bietet der am 11.07.2019 im Bayerischen Landtag eingebrachte Gesetzesentwurf zur Flächenverbrauchsbegrenzung. Das darin vorgesehene 5-ha-Ziel orientiert sich der Begründung nach an dem auf Bayern entfallenden Anteil des 30-ha-Ziels der Bundesregierung, wie er von der Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes errechnet worden ist.²⁶⁸ Für Nordrhein-Westfalen ergäbe sich damit ein Zielwert von 5,7 ha, d. h. bei großzügiger Auslegung maximal 6 ha pro Tag, als adäquater Beitrag zum 30-ha-Ziel.²⁶⁹ Da eine sofortige Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf den Zielwert einen starken Eingriff in die kommunale Planung bedeutet, liegt eine schrittweise Anpassung über Zwischenziele nahe.²⁷⁰ Letztlich wird die Flächenobergrenze unter einer Abwägung mit den konkurrierenden Belangen festzulegen sein, da es das Ergebnis eines gesetzgeberischen Interessenausgleichs darstellt.²⁷¹ Dabei muss nicht zwingend eine Flächenobergrenze herauskommen, welche oberhalb des rechnerischen Anteils am 30-ha-Ziel liegt. So kann die Flächenobergrenze zugunsten einer stärkeren und schneller einsetzenden Ressourcenschonung im Ergebnis auch unterhalb des von der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt errechneten Zielwertes von 5,7 ha liegen.²⁷²

7.2 Gegenstand der Zertifikatsbindung

Vor der Verteilung bestimmter Kontingente auf die Gemeinden stellt sich die Frage, in welchen Fällen überhaupt der Nachweis von Flächenkontingenten von den Gemeinden abverlangt werden kann und sollte. Es besteht Einigkeit darüber, dass Vorhaben im unbeplanten Innenbereich i. S. d. § 34 Abs. 1 und 2 BauGB nicht der Flächenkontingentierung unterliegen und somit nicht zertifikatspflichtig sind.²⁷³ Die Begrenzung der Zertifikatspflicht auf den Außenbereich bringt jedoch weitere Herausforderungen mit sich. Zum einen ist zu bedenken, dass die Gemeinden häufig bisher nicht an jeder Stelle eine exakte Trennung des gesamten Innen- und Außenbereichs in ihrem Gemeindegebiet vorgenommen haben.²⁷⁴ Zudem gibt es das Phänomen der „Außenbereichsinseln“, also solcher Außenbereichsflächen, welche sich im Siedlungsinnen befinden und gänzlich durch Innenbereichsflächen umschlossen sind.²⁷⁵ Das Bundesverwaltungsgericht vertritt mittlerweile die Auffassung, dass Außenbereichsinseln im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung nach § 13a BauGB überplant werden dürfen.²⁷⁶

In der bisherigen Forschung ist der Ansatz entwickelt worden, einen „Innenentwicklungsbereich“ mit dem Charakter einer „informellen Klarstellung“ zu definieren.²⁷⁷ Dabei sind neben Innenbereichsflächen i. S. d. § 34 Abs. 1 BauGB auch Außenbereichsinseln in den Innenentwicklungsbereich einbezogen worden, sofern diese bereits als Siedlungs- und Verkehrsflächen einzustufen oder als solche bereits rechtskräftig festgesetzt waren oder aber die Erheblichkeitsschwelle von 5.000 m² unterschritten.²⁷⁸ Schwierig

²⁶⁷ Vgl. Marty 2011: 398.

²⁶⁸ Vgl. Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037.

²⁶⁹ Vgl. Wiggering et al. 2009: 11.

²⁷⁰ Vgl. Senftleben 2008: 67.

²⁷¹ Vgl. Wagner 2019: 303.

²⁷² Vgl. Wagner 2019: 303.

²⁷³ Vgl. u. a. Bizer et al. 2012: 56; Diroll/Greim-Diroll 2019: 94; Henger et al. 2019; Köck et al. 2018; Senftleben 2008: 71; Köck et al. 2018.

²⁷⁴ Vgl. Bizer et al. 2012: 126.

²⁷⁵ Vgl. Kulpmann 2022: 84.

²⁷⁶ Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 31/2023 vom 25.04.2023. Bezugnahme auf BVerwG 4 CN 5.21 – Urteil vom 25. April 2023.

²⁷⁷ Vgl. Siedentop et al. 2013: 16; Henger et al. 2019: 63.

²⁷⁸ Vgl. Schmidt 2014.

bleibt bei der Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs der äußere Rand der Siedlung. Denn wo zwar der Siedlungskörper am Rand aufhört, aber einzelne Gebäude und Verkehrsflächen die Bebauung einer Fläche dennoch sinnvoll erscheinen lassen, wird es sich häufig weder um Innenbereichsflächen noch um gänzlich durch den Innenbereich umschlossene Außenbereichsinseln handeln. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach endet der Bebauungszusammenhang regelmäßig am letzten Baukörper. Zwar können die topografischen oder geografischen Umstände den Eindruck der Geschlossenheit bzw. Zugehörigkeit einer Fläche zum Bebauungszusammenhang vermitteln und somit auch noch Flächen hinter dem letzten Baukörper Teil des Innenbereichs sein. Dies heißt jedoch im Umkehrschluss nicht, dass damit ein Grundstück am Siedlungsrand auch bis zur Grundstücksgrenze noch Teil des Innenbereichs ist. Es kommt auf den Einzelfall an.²⁷⁹ Damit wird es auch am Siedlungsrand Flächen geben, welche zwar nicht dem Innenentwicklungsbereich zuzuordnen sind, aber dennoch aufgrund der konkreten Gegebenheiten für eine Bebauung geeignet oder sogar geeigneter als eine Außenbereichsinsel im Siedlungsinnen sind.

Neben der inhaltlichen Problematik bei der Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs ist außerdem zu klären, wie der Innenentwicklungsbereich einer Gemeinde verbindlich bestimmt werden kann. Die in der Literatur vertretene Auffassung, es könne den Kommunen überlassen werden, im Wege einer informellen Klarstellung ihre Innenentwicklungsbereiche zu definieren²⁸⁰, ist mit Problemen verbunden. Die genaue Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs stellt nicht nur einen zusätzlichen Aufwand für die Gemeinden dar, sondern birgt auch die Gefahr einer besonders großzügigen Grenzziehung zur Verminderung des Anteils zertifikatspflichtiger Flächen. Zu entscheiden ist deshalb, ob für die Gemeinden bereits bei der gesetzlichen bzw. raumordnerischen Zuweisung der Kontingente auch zugleich der jeweilige Innenentwicklungsbereich festgelegt wird oder ob die Festlegung vor Verfahrensabschluss in einem Prüfschritt erfolgt, welcher vor der Prüfung etwaiger erforderlicher Zertifikate stattfindet.²⁸¹

Unterschiedliche Auffassungen gibt es dazu, welche Formen der Flächenneuanspruchnahme zertifikatspflichtig sind. So wird mehrheitlich die Position vertreten, dass die Zertifikatspflicht auf die gemeindliche Planung zu konzentrieren ist.²⁸² Eine Einbeziehung der Vorhabenzulassung nach §§ 34 und 35 BauGB in die Kontingentpflicht scheidet nicht erst auf der rechtlichen Ebene, sondern bereits an der Praktikabilität, da dann auch private Akteure Zugang zu Kontingenten und ggf. einem Zertifikatehandel haben müssten.²⁸³ Es gibt zudem in Teilen die Auffassung, dass aus Praktikabilitätsgründen ausschließlich die planerische Baurechtschaffung durch Bebauungspläne der Zertifikatspflicht unterfallen sollte.²⁸⁴ Andererseits gibt es auch Gegenstimmen, die zusätzlich eine Einbeziehung der Entwicklungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB), Ergänzungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB) und Außenbereichssatzungen (§ 35 Abs. 6 BauGB) nahelegen.²⁸⁵

Sodenn aus Praktikabilitätsgründen auf eine Einbeziehung der Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB sowie § 35 Abs. 6 BauGB verzichtet wird, ist zu bedenken, dass Flächeninanspruchnahmen auf diesem Wege gegenüber Flächeninanspruchnahmen im Wege der Bebauungsplanung zunehmen könnten. Hier wäre abzuwägen, ob dies mit dem Anspruch an eine geordnete städtebauliche Entwicklung vereinbar ist. Zudem wäre dies zusätzlich zu berücksichtigen, wenn, wie in der Literatur häufig vorgeschlagen, Flächenreserven von der Verteilung der Kontingente bewusst ausgenommen und für nicht

²⁷⁹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 08.10.2015 – 4 B 28/15, Rn. 6 – juris.

²⁸⁰ Vgl. Bovet et al. 2013: 503.

²⁸¹ Siehe dazu unter Abschnitt 7.8 zu Prüfung der Zertifikatspflicht und Nachweis der Zertifikate.

²⁸² Vgl. Köck et al. 2018: 70.

²⁸³ Vgl. Senftleben 2008: 71.

²⁸⁴ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019: 94.

²⁸⁵ Vgl. Köck et al. 2018: 70.

zertifikatspflichtige Flächeninanspruchnahmen zurückgehalten werden.²⁸⁶ Dies gilt ebenso für Fachplanungen und Vorhabenzulassungen im Anwendungsbereich des § 35 BauGB, für die ebenfalls häufig eine Befreiung von der Zertifikatspflicht angeraten wird, wenngleich dabei ebenso Flächenneuanspruchnahmen entstehen.²⁸⁷

Für die Einbeziehung der Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB sowie § 35 Abs. 6 BauGB gibt es jedoch auch Unterstützung in der Literatur.²⁸⁸ Ein wesentliches Argument für die Einbeziehung dieser städtebaulichen Satzungen in die Kontingentpflicht ist die Befürchtung, diese könnten sich bei einer auf Bebauungspläne beschränkten Kontingentverpflichtung zu einer kommunalen Ausweichoption für die Flächenneuanspruchnahme entwickeln.²⁸⁹

7.3 Größe der aufzuteilenden Gesamtfläche

Es besteht die Gefahr, dass die tatsächliche Flächenneuanspruchnahme aufgrund nicht-zertifikatspflichtiger Flächenneuanspruchnahmen die Flächenobergrenze übersteigt.²⁹⁰ Daher wird für mögliche Ausnahmen bzw. Zielabweichungen für Härtefälle die Rückhaltung einer Flächenreserve diskutiert.²⁹¹ Im Modellversuch hat sich die Rückhaltung einer Flächenreserve von 20 Prozent als notwendig erwiesen.²⁹² Bei einer Flächenobergrenze von 6 ha könnten dann Kontingente im Umfang von 4,8 ha auf die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen aufgeteilt werden. Der am 11.07.2019 im Bayerischen Landtag eingebrachte Gesetzesentwurf für ein verbindliches 5-ha-Ziel sah sogar eine Zurückhaltung von 35 Prozent des Flächenbudgets für Fachplanung und Vorhaben außerhalb §§ 34 Abs. 1 und 30 Abs. 1 und 2 BauGB sowie weitere 5 Prozent für Härtefälle vor.²⁹³ Vor der Verteilung der Flächenkontingente wird also nochmals eine landes- und regelungsspezifische Abschätzung erforderlich sein, welche Flächeninanspruchnahmen jenseits der Zertifikatspflicht zu erwarten sind. Die Einschätzungen und Prognosen müssen unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials plausibel sein.²⁹⁴

7.4 Verteilungsschlüssel

Zwar ist die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Juli 2018 umstritten.²⁹⁵ Dennoch stellt der Gerichtshof zunächst zutreffend fest, dass sich je nach Wahl der Zuteilungskriterien für eine Flächenkontingentierung unterschiedliche Auswirkungen für die einzelnen kommunalen Planungsträger bestehen. Die Auswahl der maßgeblichen Kriterien sowie der Festlegung möglicher Gewichtungen ist von wesentlicher Bedeutung für die kommunale Planungshoheit und andere verfassungsrechtlich geschützte Werte. Es handelt sich nicht bloß um eine Verfahrensfrage, sondern um eine grundlegende Weichenstellung mit Folgen nicht nur für die kommunale Planungshoheit sowie mit ihr konkurrierende verfassungsrechtliche Interessen wie das öffentliche Wohl, der Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage, die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Schaffung ausreichenden Wohnraums oder die Sicherung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Leistungskraft.²⁹⁶ Außerdem ist zunächst festzuhalten, dass selbst in einem Bundes- oder Bund-Länder-

²⁸⁶ Siehe dazu Abschnitt 7.3.

²⁸⁷ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019.

²⁸⁸ So z. B. Köck/Bovet 2019: 70, 74, die sich für eine Zertifikatspflichtigkeit der städtebaulichen Satzungen aussprechen.

²⁸⁹ Vgl. Bizer et al. 2012: 9.

²⁹⁰ Vgl. Senftleben 2008: 71.

²⁹¹ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019: 97.

²⁹² Vgl. Henger et al. 2019: 67; Köck et al. 2018: 70; Henger/Schier 2014: 7.

²⁹³ Vgl. Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037: 6–7.

²⁹⁴ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009. – 18/08, Rn. 63 – juris.

²⁹⁵ Vgl. Wagner 2019.

²⁹⁶ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, Rn. 96 – juris.

modell die konkrete Zuweisung der Kontingente für die einzelnen Kommunen sinnvollerweise frühestens auf der Landesebene erfolgt.²⁹⁷ Für den Modellversuch des Umweltbundesamtes wurde ein Bevölkerungsschlüssel entwickelt, der die Zertifikate allein auf Basis des Bevölkerungsstandes (Einwohnerzahl an einem bestimmten Stichtag) auf die Kommunen verteilt, dabei aber anhand von drei Größenklassen differenziert, um zu berücksichtigen, dass in größeren Städten der einwohnerbezogene Bedarf an Entwicklungsflächen geringer ist.

Neben dem Modellversuch des Umweltbundesamtes wurden neben der Bevölkerungszahl verschiedene Kriterien als inhaltlicher Maßstab für die Kontingentierung genannt:

- prognostizierte Bevölkerungszahl,
- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte,
- Einwohnerzahl / Erwerbstätigenzahl,
- Gemarkungsfläche (Katasterfläche),
- aktuelle Siedlungs- und Verkehrsfläche (oder noch verfügbare Freiraumfläche),
- mittlerer jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche,
- Anteil der ökologischen Schutzflächen,
- Siedlungsdichte (Zahl der Einwohner pro ha Siedlungs- und Verkehrsfläche),
- Innenentwicklung in der Vergangenheit,
- landes- oder regionalplanerische Vorgaben (z. B. zentralörtlicher Status),
- regionale Wirtschaftskraft / regionales Wirtschaftswachstum,
- Orientierung am Umfang der in den Flächennutzungsplänen dargestellten, aber noch nicht festgesetzten und realisierten Siedlungs- und Verkehrsflächen,
- prozentuale Reduktion auf Basis eines festen Zeitpunktes.²⁹⁸

Darüber hinaus ist auch diskutiert worden, ob die frühere Versiegelung in den Gemeinden zum Maßstab für die Allokation gemacht wird. Sofern dieser so ausgelegt wird, dass Gemeinden mit besonders großen Flächeninanspruchnahmen in der Vergangenheit mehr Kontingente erhalten sollen, ist davon abzusehen. Einsparungspotenziale würden dabei nicht berücksichtigt, welche gerade in den Gemeinden mit einer hohen Flächenneuanspruchnahme in der Vergangenheit in größerem Umfang vorhanden sein könnten.²⁹⁹

Die größte Akzeptanz wurde im Modellversuch für einen einfachen Verteilungsschlüssel nach der Bevölkerungszahl der Gemeinden festgestellt. Dabei erfolgt eine Einteilung in Größenklassen. Der Verteilungsschlüssel berücksichtigt den mit der jeweiligen Dichte verbundenen vergleichsweise geringeren Flächenbedarf pro Kopf in größeren Gemeinden.³⁰⁰ Auch dieser Weg der Verteilung ist jedoch nicht frei von Bedenken. So könnte ein Konflikt mit raumordnerischen Festlegungen entstehen, wenn raumplanerische Steuerungsinstrumente, wie z. B. das Zentrale-Orte-System oder die Festlegung von Gebieten für die Siedlungsentwicklung unterlaufen werden. Der Modellversuch schlägt daher vor, gegebenenfalls landes- und regionalpolitische Spezifika mit zu berücksichtigen, beispielsweise in Form von Aufschlägen für Kommunen mit zentralörtlicher Funktion oder starkem Bevölkerungswachstum.³⁰¹ Auch Auswirkungen auf bereits begonnene Planungsverfahren und die hiervon tangierten Flächenbedarfe in den Verteilungsschlüsseln können von Relevanz sein.³⁰²

²⁹⁷ Vgl. Walz et al. 2009.

²⁹⁸ Vgl. Bizer et al. 2012: 12.

²⁹⁹ Vgl. Senftleben 2008: 68.

³⁰⁰ Vgl. Siedentop et al. 2013: 15; Henger/Schier 2014: 8–9; Bizer et al. 2012: 51–52.

³⁰¹ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019: 95.

³⁰² Vgl. Kment 2017: 59.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof führt unterdessen in seiner Entscheidung zum ihm vorgelegten Gesetzesentwurf aus, dass eine große Auswahl an Kriterien alternativ oder kumulativ für die Verteilungsentscheidung in Betracht kommt. Als mögliche Kriterien nennt der BayVerfGH die Entscheidung beispielhaft die tatsächlichen Bevölkerungszahlen, die weitere Bevölkerungsentwicklung, die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, die Gesamtfläche einer Gemeinde oder die noch vorhandenen Freiflächen, den bisherigen Flächenneuanspruchnahme oder einen angemeldeten Flächenbedarf sowie wirtschaftliche Faktoren (Industriestandort, Wachstumsregion, Wirtschaftskraft, Tourismus, Verkehrsanbindung oder Versorgungsstruktur).³⁰³ Grundsätzlich ist zwar davon auszugehen, dass alle Modelle im Rechtssinne als vernünftig und sachgerecht angesehen werden können, sodenn sie transparent und praktikabel sind.³⁰⁴ Der Festlegung eines Verteilungsschlüssels müsste außerdem eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Siedlungs- und Verkehrsflächen und mindestens eine grobe Flächenbedarfsprognose vorausgehen.³⁰⁵

7.5 Prüfung der Zertifikatspflicht und Nachweis der Zertifikate

Damit eine Zertifikatspflicht tatsächlich wirksam wird, bedarf es einer Regelung, welche den Nachweis ausreichender Zertifikate bzw. Kontingente für die Ausweisung neuer Baurechte für die Gemeinden zur Pflicht macht. Für die Umsetzung gibt es in der Literatur verschiedene Vorschläge, deren Umsetzbarkeit mit der rechtlichen Kompetenzfrage in Verbindung steht.³⁰⁶

Würde ein Flächenzertifikatesystem auf der Bundesebene etabliert und auf die bodenrechtliche Kompetenz des Bundes gestützt, so könnte entweder der § 10 BauGB dahingehend geändert werden, dass das Inkrafttreten des Bebauungsplans vom Nachweis entsprechender Flächenausweisungszertifikate abhängig gemacht wird oder dass bereits das Aufstellen eines Bebauungsplans über eine Ergänzung des § 1 Abs. 3 BauGB vom Nachweis der benötigten Zertifikate abhängig gemacht wird.³⁰⁷ Die Ermittlung der Zertifikatspflicht könnte im Falle einer bodenrechtlichen Kompetenz durch eine Ergänzung des § 2 BauGB zum Pflichtbestandteil der Begründung zum Bebauungsplan werden.³⁰⁸

Da es auf der Landesebene an der bodenrechtlichen Kompetenz zur Änderung des Baugesetzbuchs fehlt,³⁰⁹ wird für die Bundesländer mehrfach auf die Ermächtigung nach § 246 Abs. 1a BauGB zur landesgesetzlichen Einführung eines Anzeigeverfahrens für Bebauungspläne sowie Satzungen nach den §§ 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 BauGB hingewiesen.³¹⁰ Dadurch soll das Bebauungsplanverfahren lediglich dahingehend verändert werden, dass die Gemeinde den als Satzung beschlossenen Bebauungsplan zusammen mit einer ausreichenden Menge an Zertifikaten der höheren Verwaltungsbehörde zur Prüfung etwaiger Verletzungen von Rechtsvorschriften vorlegen muss. Die höhere Verwaltungsbehörde müsste dann das Ausmaß des Bebauungsplans und die Anzahl der eingereichten Zertifikate abgleichen.³¹¹ Grundlage dafür wäre bei einer Verteilung der Flächenkontingente mittels gesetzlicher oder planerischer Ziele der Raumordnung die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB.³¹² Die damit verbundene Verfahrensverzögerung wird auf einen Monat geschätzt.³¹³ Bezüglich der Frage, was bei einem Fehlen ausreichender Zertifikate passiert, gibt es unterschiedliche Ansätze. Zum einen könnte die Folge schlicht die Unwirksamkeit der Satzung sein.³¹⁴ Andererseits wird vorgeschlagen, eine Sanktionsregel

³⁰³ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, Rn. 94 – juris.

³⁰⁴ Vgl. Köck et al. 2018: 70.

³⁰⁵ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019: 95.

³⁰⁶ Zu den rechtlichen Kompetenzen siehe oben in Abschnitt 4.

³⁰⁷ Vgl. Senftleben 2008: 71.

³⁰⁸ Vgl. Henger et al. 2019: 39.

³⁰⁹ Vgl. Kment 2018: 227.

³¹⁰ Vgl. Kümpfer 2021b: 164; Bizer et al. 2012: 137.

³¹¹ Vgl. Bizer et al. 2012: 136.

³¹² So die Herangehensweise im bayrischen Gesetzesentwurf vom 11.07.2019; vgl. Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037: 10.

³¹³ Vgl. Marty 2011: 404.

³¹⁴ Vgl. Kümpfer 2021b.

einzuführen, wonach mit einer Frist von maximal 6 Monaten die fehlenden Zertifikate nachzureichen sind und bis dahin täglich ein Sanktionsgeld anfällt. Dafür müssten die Vorschriften für die Planerhaltung nach § 214 Abs. 1 BauGB um eine solche Regelung ergänzt werden.³¹⁵ Damit kommt die letztere Variante mangels bodenrechtlicher Gesetzgebungsbefugnisse auf der Landesebene nicht in Frage.

In einer Workshop-Veranstaltung des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen am 14.12.2022 stellte sich heraus, dass ein Abfragen der Zertifikate erst kurz vor Inkrafttreten eines Bebauungsplans problematisch sein kann, da zu diesem Zeitpunkt wesentliche Entscheidungen und Maßnahmen bereits getroffen worden sind. Zudem wurde thematisiert, dass schon während der Aufstellung eines Bebauungsplans nach den Maßgaben des § 33 BauGB Vorhaben zulässig sein können. Insofern besteht die Gefahr, dass Pläne aufgestellt und die gewünschten baulichen Vorhaben bereits vor Eintritt der Zertifikatspflicht zugelassen werden.

Letzterer Befürchtung kann entgegengehalten werden, dass die materielle Planreife jeweils zu verneinen ist, wenn der Planentwurf im Zeitpunkt der Entscheidung nach § 33 BauGB den (zwischenzeitlich geänderten) Zielen der Raumordnung widerspricht.³¹⁶

7.6 Sanktionierung

Ein mehrstufiges Allokationssystem kann nur funktionieren, wenn die nachgeordneten Ebenen sich an der Verteilung der Kontingente auch beteiligen. In einem Bundesmodell müssen also die Länder und ggf. deren Planungsregionen und in einem Landesmodell müssen ggf. Letztere die weitere Allokation der ihnen zugewiesenen Kontingente innerhalb einer zu bestimmenden Frist vornehmen. Durch einen Sanktionsmechanismus kann der Druck zur rechtzeitigen Weiterverteilung erhöht und zugleich das Eintreten einer Kontingentierung bis zu einem bestimmten Stichtag sichergestellt werden. Vorbild dafür kann die in § 249 Abs. 7 BauGB vorgesehene Rechtsfolge bei Nicht-Einhaltung der Flächenbeitragswerte sein. Da Änderungen im Baugesetzbuch insbesondere in einem Landesmodell ausgeschlossen sind, ist die Sanktion für eine ausbleibende Allokation der Flächenkontingente in der raumordnerischen Zielsetzung zu bestimmen. Die Sanktionierung könnte so aussehen, dass für den Fall des Ausbleibens einer rechtzeitigen Weiterverteilung eine alternativ bereitgehaltene Kontingentierung der höhergestellten Planungsebene in Kraft tritt. Im Landesentwicklungsplan oder in einem Raumordnungsplan des Gesamtstaates könnte dafür beispielsweise der kommunale Flächenrechner des Umweltbundesamtes³¹⁷ einsetzbar sein, welcher bereits für alle Gemeinden in Deutschland für verschiedene Reduktionspfade Kontingente auf der Grundlage eines bevölkerungsbasierten Verteilungsschlüssels bereithält.

7.7 Berücksichtigung positiver Flächenentwicklungen in einer Gemeinde („Weiße Zertifikate“)

Mit Blick auf den Eingriff in die kommunale Planungshoheit wird mitunter angeführt, dass zur Abmilderung neben der Ankaufoption auch die Möglichkeit gewährt werden kann, dass die Gemeinden „weiße Zertifikate“ generieren.³¹⁸ „Weiße Zertifikate“ sollen gewährt werden, wenn eine Gemeinde einen rechtskräftigen Bebauungsplan, eine Innenbereichssatzung oder eine Satzung, wodurch die Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher Anlagen im vormaligen Außenbereich geschaffen worden sind, aufhebt und die betroffenen Flächen entsiegelt.³¹⁹ Auch die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans bzw. einer Satzung kommt für das Generieren weißer Zertifikate in Betracht. Entscheidend

³¹⁵ Vgl. Bizer et al. 2012: 137.

³¹⁶ Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.03.2001 – 7 B 355/01 – juris.

³¹⁷ Umweltbundesamt 2021.

³¹⁸ Vgl. Marty 2011: 402.

³¹⁹ Vgl. Bizer et al. 2012: 129.

ist der Nachweis, dass Siedlungs- und Verkehrsflächen zurückgeführt werden zu Nicht-Siedlungs- und Verkehrsflächen, deren erneute Überplanung zur Schaffung von Baurechten zertifikatspflichtig wäre.³²⁰

Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es auch unter den Gemeinden Bedenken hinsichtlich „weißer Zertifikate“ gibt. So besteht die Befürchtung, dass es Konflikte mit der Kommunalaufsicht geben könnte, da für die Aufstellung bestehender Bebauungspläne bereits finanzielle Mittel aufgewendet worden sind. Zudem könnten unter Umständen entschädigungsrechtliche Ansprüche entstehen, welche die Haushalte zusätzlich belasten.³²¹ Sollte es einen Zertifikatehandel geben, könnte dem zumindest der mögliche Erlös bzw. die mögliche Einsparung entgegeng gehalten werden.³²² Weitere Bedenken bestehen jedoch mit Blick darauf, dass Gemeinden belohnt würden, welche in der Vergangenheit sehr umfangreich Baurechte ausgewiesen haben.³²³

Gleichzeitig ist auch der mögliche Nutzen der „weißen Zertifikate“ zu würdigen. Ziel ist das Setzen eines Anreizes für die Gemeinden, ihre Bauleitplanung mit Blick auf mögliche Bedarfsänderungen anzupassen. Dies betrifft insbesondere Regionen mit einer rückläufigen Nachfrage nach Wohnraum aufgrund des demografischen Wandels.³²⁴ Außerdem könnten „weiße Zertifikate“ potenziell dazu beitragen, den Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft zu erleichtern.³²⁵

7.8 Ausgestaltung von Ausnahme- und Härtefallregelungen

Neben einer sachgerechten Festlegung der Verteilungskriterien ist die Gewährleistung einer Einzelfallgerechtigkeit durch die Aufnahme gesetzlicher bzw. raumordnerischer Härtefallklauseln und Ausnahmeregelungen für die Angemessenheit der Flächenkontingentierung entscheidend.³²⁶ In der Literatur wird die Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen mitunter angenommen für

- die Ausübung eines landesplanerisch festgelegten Planungsgebots³²⁷,
- Fälle, in denen sich das Planungsermessen nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB unter Vorbehalt der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB³²⁸ zu einer strikten Planungspflicht verdichtet und das Kontingent der Gemeinde nicht ausreichend ist, um dieser Verpflichtung nachzukommen³²⁹,
- den Abschluss bereits laufender und vor Einführung der Kontingente begonnener Planaufstellungsverfahren³³⁰ und Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft innerhalb des Plangebiets eines Bebauungsplanes³³¹.

Im Falle einer Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB wird keine zwingende Notwendigkeit für Ausnahmeregelungen vorgesehen. Stattdessen können Übergangszeiten für die Ziele festgelegt werden.³³² Im Falle einer Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB käme es noch darauf an, ob parallel ein Zertifikatehandelssystem eingeführt wird. Sollte es ein Handelssystem geben, wäre ein Härtefall ggf. nur anzunehmen, wenn weniger Zertifikate am Markt angeboten werden als eine Gemeinde benötigt.³³³

³²⁰ Vgl. Wagner 2019: 38.

³²¹ Vgl. Ferber et al. 2011: 10–11.

³²² Vgl. Köck et al. 2018: 69.

³²³ Vgl. Ferber et al. 2011: 10–11.

³²⁴ Vgl. Bizer et al. 2012.

³²⁵ Vgl. Henger et al. 2019: 19.

³²⁶ Vgl. Köck et al. 2018.

³²⁷ Vgl. Bizer et al. 2012: 124.

³²⁸ Vgl. Kümper 2021b: 164.

³²⁹ Vgl. Diroll/Greim-Diroll 2019: 96; Kümper 2021b: 164; Köck et al. 2018: 74.

³³⁰ Vgl. Kment 2017: 59.

³³¹ Vgl. Siedentop et al. 2013: 16.

³³² Vgl. Kümper 2021b: 164.

³³³ Vgl. Senftleben 2008: 68.

Wird eine Flächenkontingentierung im Wege raumordnerischer Zielfestlegungen, gleich ob im Raumordnungsplan oder im Landesplanungsgesetz, vorgenommen, so ist zu bedenken, dass das Zielabweichungsverfahren überdies ungeeignet ist, um Härte- und Ausnahmefälle zu würdigen, da dieses Instrument nur im Einzelfall und nicht systematisch anwendbar ist. Die möglichen Härte- und Ausnahmefälle müssen also bereits bei der Zielaufstellung berücksichtigt werden.³³⁴ Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Ausnahme- und Härtefallregelungen nicht dazu führen dürfen, dass die Flächenobergrenze für den Gesamttraum überschritten wird. Bereits vor der Verteilung der Kontingente sind im ausreichenden Maß Flächenreserven zurückzuhalten.³³⁵ Da das Zurückhalten von Kontingenten den Druck auf die Gemeinden zusätzlich erhöht, wird nahegelegt, absehbare Ausnahmefälle, wie z. B. laufende Planungsverfahren, bereits bei der Verteilung zu berücksichtigen.³³⁶

7.9 Notwendigkeit zur Einführung einer Handelskomponente

Aus ökonomischen Gesichtspunkten besteht ein Interesse daran, ein System der Flächenausweisungsrechte um eine Handelskomponente zu ergänzen. Durch einen Zertifikatehandel soll die Ausweisung über das eigene Kontingent hinausgehender Flächen einen Preis bekommen. Ziel dabei ist eine ökonomisch effiziente Inanspruchnahme der Flächen, indem zur Vermeidung zusätzlicher Planungskosten für den Zertifikateankauf die innerörtlichen Potenziale aktiviert werden. Auch für Gemeinden mit ausreichend Zertifikaten soll der mögliche Verkauf eigener Kontingente einen Anreiz zum effizienten Umgang mit der Ressource Fläche bieten.³³⁷ Im Vergleich mit einer rein mengenrestriktiven Flächenkontingentierung soll das Flächensparziel über eine ergänzende Handelskomponente mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden.³³⁸ Weiter wird darauf hingewiesen, dass eine zu restriktive überörtliche Planung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Abwehrreaktionen der Gemeinden führen könnte.

Gemeinden würden womöglich versuchen, nur ihre eigenen Interessen zu verfolgen und weniger Kooperationen mit anderen Kommunen eingehen, obwohl regionale und kommunale Kooperationen aus planerischer, fiskalischer und ökologischer Sicht wichtig für die Gemeinden sind.³³⁹

Aus der rechtlichen Perspektive wird mitunter argumentiert, die Handelskomponente trage zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei. Die Eröffnung des Zertifikatehandels schaffe die notwendige Flexibilität zur Vermeidung übermäßiger Belastungen.³⁴⁰ Dem Zertifikatehandel wird also insbesondere eine Entlastungsfunktion zugeschrieben.³⁴¹ Zudem wird argumentiert, dass aus ökonomischen Gesichtspunkten ein länderübergreifender Zertifikatehandel vorzugswürdig sei³⁴², was für die Einführung der Flächenausweisungsrechte in einem Bundes- oder Bund-Länder-Modell spricht. Dem Argument der Notwendigkeit zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit stehen kritische Stimmen gegenüber, laut derer es bereits fraglich erscheint, ob sich eine raumordnerische Kontingentierung gemeindlicher Planungsbefugnisse aus Gründen des Ressourcenschutzes nicht auch ohne eine derartige Abmilderung rechtfertigen ließe.³⁴³ Nichtsdestotrotz wird im Folgenden untersucht, ob und in welcher Form ein Flächenzertifikatehandel rechtskonform umsetzbar sein kann.

³³⁴ Vgl. Kment 2017: 59.

³³⁵ Vgl. Bizer et al. 2012: 124; Köck et al. 2018: 74; Senftleben 2008: 68; siehe dazu im Detail die Ausführungen in Abschnitt 7.3 zur Größe der aufzuteilenden Gesamtfläche.

³³⁶ Vgl. Kment 2018: 226.

³³⁷ Vgl. Walz et al. 2009: 22.

³³⁸ Vgl. Siedentop et al. 2013: 13.

³³⁹ Vgl. Henger et al. 2019: 32.

³⁴⁰ Vgl. Köck et al. 2018: 73; Bizer et al. 2012: 17–18; Senftleben 2008: 68.

³⁴¹ Diroll/Greim-Diroll 2019: 93.

³⁴² Vgl. Walz et al. 2009: 115; Senftleben 2008: 68.

³⁴³ Vgl. Kümper 2021a: 368; Kümper 2021b: 163.

7.10 Möglichkeit zur Einführung einer Handelskomponente

Die Einführung eines Flächenzertifikatehandels setzt zunächst zwingend voraus, dass bei der Ausweisung neuer Flächen durch Bauleitpläne die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Erlasses baurechtschaffender Satzungen an das Vorhandensein ausreichender Flächenzertifikate geknüpft ist.³⁴⁴ Auf der Bundesebene könnte die Handelskomponente als Annexbestandteil einer in Teilen der Literatur vorgeschlagenen bodenrechtlichen Flächenkontingentierung mitgetragen werden, ohne dem für das Recht der Wirtschaft geltenden Erforderlichkeitsgrundsatz zu unterliegen. Die Umsetzung des Flächenzertifikatehandels könnte über eine Kombination aus rechtstechnischen Anpassungen im Baugesetzbuch und die Einführung eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes erfolgen³⁴⁵, sofern die Flächenkontingentierung auf das Bodenrecht gestützt wird. Da es auf der Landesebene an der bodenrechtlichen Kompetenz zur Änderung des BauGB fehlt³⁴⁶, kommt diese Vorgehensweise, wenn überhaupt, ausschließlich in einem Modell mit Bundesbeteiligung in Frage. Der Zuordnung der Flächenkontingentierung zum Bodenrecht stehen jedoch mehrheitlich die bereits dargelegten Zweifel entgegen.³⁴⁷

Bei einer Zuordnung der Flächenkontingentierung zur Raumordnungskompetenz des Bundes oder des Landes Nordrhein-Westfalen entspricht die Möglichkeit eines Zertifikateankaufs funktional einer Ausnahmeregelung i. S. d. § 6 Abs. 1 ROG.³⁴⁸ Wird nicht der Annahme gefolgt, dass ein Handelssystem als Annexbestandteil der Hauptregelung von der Hauptkompetenz mitgetragen wird³⁴⁹, so könnte die Handelskomponente nur flankierend über das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden. Dieses unterliegt allerdings nicht der Abweichungsgesetzgebung, sondern ist Teil der konkurrierenden Gesetzgebung, wenngleich der Bund in der hiesigen Angelegenheit noch keinen Gebrauch von seiner Kompetenz gemacht hat und somit ein Gebrauch auf der Landesebene noch in Frage kommt.³⁵⁰ Allerdings unterliegt das Recht der Wirtschaft dem Erforderlichkeitsgrundsatz, wodurch in diesem Fall eine Prognose über die Unabdingbarkeit des Tätigwerdens in Form einer Regelung zum Flächenzertifikatehandel erforderlich würde.³⁵¹

Unabhängig davon, ob der Erforderlichkeitsgrundsatz für den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ eingehalten würde oder das Wirtschaftselement als Annexbestandteil der raumordnerischen Regelung mitgetragen wird, ist allerdings zu beachten, dass ein Handel mit Flächenzertifikaten, welche im Wege der Raumordnung nach planerischer Abwägung zielförmig festgelegt worden sind, auf Bedenken stößt. So wird mitunter angeführt, dass ein System der Flächenausweisungsrechte im Widerspruch mit der Aufgabe der Raumordnung stehe, wenn es einem Marktmechanismus überlassen wird. Gerade die ausgleichende Funktion der Raumordnung, was die gleichwertigen Lebensverhältnisse angeht, könnte infrage stehen.³⁵² Wird der Handel nicht durch planerische Maßgaben reguliert, orientiere er sich nicht an den Maßstäben der Abwägung im Sinne des § 7 Abs. 2 ROG.³⁵³ Die überörtliche Planung sei verfassungsrechtlich keine kommunale, sondern eine staatliche Aufgabe. Gemeinden dürfen keinen mitbestimmenden Einfluss auf die überörtlich gestaltete Verteilung der Flächenneuanspruchnahme nehmen. Auch Ausnahmen von den zugewiesenen Kontingenten dürften nach der Auffassung von *Kümper* aufgrund der Berührung der Grundzüge der Planung ausscheiden.³⁵⁴ Dennoch gibt es in der Literatur

³⁴⁴ Vgl. Kment 2018: 227; Hamacher 2020: 73; siehe dazu oben in Abschnitt 7.8.

³⁴⁵ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

³⁴⁶ Vgl. Kment 2018: 227.

³⁴⁷ Siehe oben in Abschnitt 4.

³⁴⁸ Vgl. Kümper 2021b: 159.

³⁴⁹ Vgl. Köck et al. 2018: 71.

³⁵⁰ Vgl. Kment 2017: 28–29, 33.

³⁵¹ Vgl. Köck et al. 2018: 72.

³⁵² Vgl. Stemmler 2005: 321.

³⁵³ Vgl. Kment 2018: 227.

³⁵⁴ Vgl. Kümper 2021b: 165–166.

Auffassungen, wonach bundesgesetzliche Festlegungen der Raumordnung „kraft Natur der Sache“ zugleich gesetzliche Regelungen für einen Zertifikatehandel mittragen können.³⁵⁵ Wird eine Flächenbegrenzung und -kontingentierung auf die Raumordnungskompetenz und nicht auf die von Wenigen befürwortete bodenrechtliche Kompetenz gestützt, so bleibt die Einführung einer ergänzenden Handelskomponente mit einer rechtlichen Unsicherheit verbunden.

Andererseits besteht bei der Formulierung von Raumordnungszielen ein Erfordernis der Flexibilisierung durch Zielausnahmen, um Rücksicht auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht und Eigentumsbelange zu nehmen.³⁵⁶ Der Annahme, wonach der Handel mit überörtlich zugewiesenen Flächenzertifikaten grundsätzlich unvereinbar mit dem System der Raumordnung ist, kann jedoch entgegengehalten werden, dass es dem Plangeber nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zugestanden wird, den Verbindlichkeitsanspruch seiner Planungsaussage dadurch zu relativieren, dass er selbst Ausnahmen formuliert. Damit wird nicht ohne Weiteres die abschließende Abwägung auf eine andere Stelle verlagert. Der Plangeber darf selbst bestimmen, wie weit die Steuerungswirkung reichen soll, mit der von ihm geschaffene Ziele zu erreichen sind.³⁵⁷

„Ausnahmen von einer für die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verbindlichen raumordnerischen Ziel festlegung dürfen zusätzlich von der Durchführung eines Verfahrens abhängig gemacht werden, wenn die Voraussetzungen und Bindungen eines solchen Verfahrens hinreichend bestimmt oder wenigstens bestimmbar sind. Die Zielqualität einer Planaussage mit Regel-Ausnahme-Struktur setzt nicht voraus, dass der Plangeber die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme greift, ausschließlich durch Vorgabe materiell-rechtlicher Kriterien regelt. Auch landesplanerische Aussagen, die sich dadurch auszeichnen, dass der Plangeber die Ausnahme von der grundsätzlich geltenden Regel auch von dem Verfahren einer raumordnerischen interkommunalen Abstimmung abhängig macht, können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllen.“³⁵⁸

Entscheidend ist, dass der Plangeber neben der Regel auch die Voraussetzungen der Ausnahme mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder zumindest Bestimmbarkeit selbst festlegt.³⁵⁹ Dabei bleibt die Zielfestlegung verbindlich und wird nach Maßgabe ihrer dann beschränkten Reichweite der planerischen Disposition nachgeordneter Planungsträger entzogen.³⁶⁰ Den nachgeordneten Planungsträgern darf es durch die Formulierung einer Ausnahme nicht ermöglicht werden, sich durch eine eigene Abwägungsentscheidung über die landesplanerische Abwägung hinwegzusetzen, da anderenfalls in unzulässiger Weise eine Möglichkeit zur Disposition der Ausnahmeregelung gegeben wäre.³⁶¹ Dennoch darf den nachgeordneten Planungsträgern ein Raum für eigene Planung überlassen werden. Der Plangeber kann bei der Formulierung des Planungsziels gerade im Rahmen seiner planerischen abschließenden Abwägung Zurückhaltung üben und damit den planerischen Spielraum der nachfolgenden Planungsebene erweitern.³⁶²

Somit ist darüber nachzudenken, ob sich der Konflikt zwischen uneingeschränktem Flächenhandel und dem Charakter einer raumordnerischen Abwägungsentscheidung gemessen an diesem Grundsatz durch eine Regel-Ausnahme-Bestimmung auflösen ließe. Zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Marktmechanismus und raumordnerischer Abwägungsentscheidung könnten je nach zu definie-

³⁵⁵ Vgl. Walz et al. 2009: 115.

³⁵⁶ Vgl. Schmitz 2022 in Bielenberg/Runkel/Spannowsky: M § 6.

³⁵⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22.06.2011 – 4 CN 4/10 –, BVerwGE 140, 54–64, Rn. 26 – juris.

³⁵⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22.06.2011 – BVerwGE 140, 54–64, Rn. 26 – juris.

³⁵⁹ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20 –, Rn. 15 – juris.

³⁶⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.09.2003 – 4 CN 20/02 – BVerwGE 119, 54–63, Rn. 30 – juris.

³⁶¹ Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29.06.2016.

³⁶² Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09, Rn. 29 – juris.

rendem Gemeindetyp Grenzen für den Zertifikateankauf festgelegt werden. Zugleich könnten Festlegungen getroffen werden, welche den Handel dahingehend einschränken, dass ein Zertifikatetransfer nur innerhalb fester Gemeindegruppen, die nach bestimmten Kriterien zu bilden sind, möglich ist. Der Handel könnte auch auf benachbarte Gemeinden in einem zu bestimmenden Verflechtungsbereich beschränkt werden und an eine interkommunale Abstimmung geknüpft werden, wie sie aus § 2 Abs. 2 BauGB bekannt ist.

Wenngleich § 6 ROG ausdrücklich keine formellen Anforderungen an die Angabe des Ziels und seine Ausnahme in einem Raumordnungsplan formuliert, entspricht die Regelung in ihrer Struktur der Regelung des § 31 BauGB, weswegen die für Bebauungsplan-Ausnahmen entwickelten Grundsätze auf Ausnahmen von Raumordnungszielen übertragbar sind.³⁶³ So muss sichergestellt werden, dass die Ausnahme nicht zur Regel wird.³⁶⁴ Ein Regel-Ausnahmeverhältnis ist dadurch gekennzeichnet, dass Ausnahmen der Regelfestlegung einen essentiellen Anwendungsbereich belassen müssen.³⁶⁵ Die Planfestlegung darf nicht durch das Ausmaß der Ausnahmemöglichkeit in ihr Gegenteil verkehrt werden.³⁶⁶ Die Ausnahme darf nicht im Widerspruch mit dem Planziel stehen.³⁶⁷ Auch zur Sicherstellung eines rechtskonformen Verhältnisses zwischen Regel und Ausnahme liegt es deshalb nahe, den ausnahmsweisen Handel mit Flächenkontingenten durch planerische Vorgaben einzuschränken.

Fraglich bleibt weiter, wie im Ergebnis einer interkommunalen Abstimmung als Ausnahmevoraussetzung die Übertragung der Kontingente erfolgen kann. Der im Bayerischen Landtag am 11.07.2019 eingebrachte Gesetzesentwurf sieht der Begründung nach vor, dass die Absicherung über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgt.³⁶⁸ Das kann zu Problemen führen. Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung können ausschließlich in den Raumordnungsplänen festgelegt werden. Sie dürfen nicht konsensual ausverhandelt und nicht durch raumordnungsrechtliche Verträge obsolet gemacht oder inhaltlich verändert werden.³⁶⁹ An dieser Stelle ließe sich eventuell noch argumentieren, dass die vertragliche Übertragung der Kontingente durch die Ausnahmeformulierung zulässig wird und somit keine Modifikation der raumordnerischen Festlegung erfolgt. Allerdings ist es den Trägern der Planungshoheit grundsätzlich nicht gestattet, einen Planungsvorgang durch vertragliche Vereinbarungen vorwegzunehmen.³⁷⁰ Das Verbot der Vorwegbindung umfasst sowohl positive Planungsabreden als auch die Vereinbarung, eine Planung insgesamt oder einzelne Festsetzungen zu unterlassen.³⁷¹ Es gilt sowohl für vertragliche Verpflichtungen gegenüber privaten Dritten als auch gegenüber anderen Gebietskörperschaften.³⁷² Für die Entscheidung über den Erlass oder Nichterlass eines Bebauungsplans gilt der Grundsatz der städtebaulichen Erforderlichkeit des § 1 Abs. 3 BauGB. Im Zusammenhang mit der Bauleitplanung dürfen vertragliche Vereinbarungen weder an die Stelle der Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung treten, noch die Planungshoheit zu einer formalen Hülse werden lassen. Eine vertragliche Verpflichtung zur Nichtplanung ist unzulässig und unwirksam.³⁷³ Problematisch ist auch, dass die Träger der Raumordnung jederzeit Ihre Pläne ändern könnten. Ein zuvor zwischen den Gemeinden getroffener Vertrag könnte z. B. nicht die Abwägungsentscheidung der Raumordnungsebene ersetzen, nach deren Ergebnis die Kontingente einzelner Vertragsparteien reduziert werden.

³⁶³ Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.10.2016, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 4 C 962/15.N, Rn. 59 – juris; Schmitz 2022 in Bielenberg/Runkel/Spannowsky M § 6, Rn. 147.

³⁶⁴ Vgl. Kümpfer 2021a: 369.

³⁶⁵ Vgl. Runkel 2018: § 3 Rn. 20.

³⁶⁶ Vgl. Reidt 2022: § 31, Rn. 14.

³⁶⁷ Vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB 2022, 122. EL, § 31 Rn. 23 b.

³⁶⁸ Vgl. Bayerischer Landtag 11.07.2019, Drucksache 18/3037: 10.

³⁶⁹ Vgl. Tyczewski 2021: 153–157.

³⁷⁰ Vgl. Pleiner in Kment et al. 2019, ROG: § 14 Rn. 43.

³⁷¹ Vgl. Tyczewski 2021: 158.

³⁷² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28.05.2005 – 4 BN 40/05, Leitsatz – juris.

³⁷³ Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.09.2009. – 10 A 1676/08 – juris, Rn. 61.

Zumindest aber können im Rahmen raumordnerischer Verträge nach § 14 Abs. 1 ROG Absprachen und Vereinbarungen bezüglich einzelner Elemente der Abwägung getroffen werden. Die Regionalplanungsbehörde kann sich mit Kommunen über den Bedarf an Siedlungsflächen vertraglich einigen. Solch ein Vertrag ist zwar für die Regionalplanungsbehörden nicht bindend, aber abwägungsrelevant. Je intensiver der Träger der Raumordnung in den Vertrag eingebunden ist, desto gewichtiger ist dieser als Abwägungsbelang. Hat der Träger der Raumordnung den Vertrag selbst geschlossen, genehmigt oder billigend zur Kenntnis genommen, ist sein Gewicht besonders hoch.³⁷⁴

Somit bieten sich aus theoretischer Sicht Erwägungen zu einer Variante an, in welcher sich die Gemeinden zunächst untereinander und unter Einbeziehung der Landesplanung oder der Regionalplanung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über den Willen zur Übertragung ihrer Kontingente einigen. Im Rahmen einer dadurch angestoßenen Änderung des Landesentwicklungsplans oder des Regionalplans wäre diese Vereinbarung dann als Abwägungsbelang einzustellen. Zu klären bleibt für diese Vorgehensweise noch, ob und wie die Gemeinden im Vertrag den finanziellen Ausgleich für den Fall der Planänderung absichern. Zu klären wäre weiterhin, ob der damit verbundene Planungsaufwand auf der Ebene der Landesentwicklungs- oder Regionalplanung zu bewältigen wäre. Eine Verschiebung von Kontingenten zwischen Gemeinden aus unterschiedlichen Planungsregionen wäre in dieser Variante mit erhöhtem Aufwand verbunden, da ggf. der Landesentwicklungsplan und mehrere Regionalpläne geändert werden müssten. Die Verschiebung der Kontingente innerhalb eines Regionalplangebiets wäre mit weniger Planungsaufwand verbunden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Verschiebung von Kontingenten zwischen Gemeinden innerhalb einer Planungsregion ohne Erhöhung des Gesamtvolumens voraussichtlich nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist und deshalb gemäß § 8 Abs. 2 ROG nach überschlägiger Prüfung auf eine Umweltprüfung verzichtet werden könnte.

Erwähnenswert ist außerdem, dass das Land Sachsen im Rahmen der Umsetzung seiner Verpflichtung nach § 3 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes nachkommt, indem es zum Erreichen des landesweiten Flächenbeitragswertes in § 4a SächsLPlG³⁷⁵ Teilflächenziele für die Regionalen Planungsverbände festlegt und diese zur Ausweisung der erforderlichen Flächen verpflichtet. Nach § 4a Abs. 3 S. 2 SächsLPlG wird den Regionalen Planungsverbänden gestattet, miteinander öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu treffen, in denen die Flächenkompensation zwischen den Regionalen Planungsverbänden verbindlich geregelt ist. Nach § 4a Abs. 3 S. 3 SächsLPlG ist die Vereinbarung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde rechtzeitig vor dem Satzungsbeschluss über den fortgeschriebenen Regionalplan anzuzeigen und ist mit dem Nachweis der erfolgten Anzeige Teil des Beschlusses der Verbandsversammlung über den fortgeschriebenen Regionalplan. Darin ist ein Beispiel für einen Flächenhandel innerhalb des Systems der Raumordnung zu sehen. Den Regionalen Planungsverbänden wird es ermöglicht, das im Landesplanungsgesetz festgelegte Mengenziel durch öffentlich-rechtliche Verträge zu flexibilisieren. Allerdings ist anzumerken, dass es im Unterschied zum Flächenzertifikatehandel nicht die Gemeinden sind, welche hier eine überörtliche Zuteilungsentscheidung in Frage stellen können.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Gedanken an die Einführung einer eigenen neuen landesplanerischen Kategorie eingebracht hat. Diese könnte sich von Zielen der Raumordnung unterscheiden.³⁷⁶ Der Gedanke an die Einführung neuer Raumordnungskategorien ist nicht neu. So gab es z. B. bereits einige Jahre vor der Entscheidung des Bayerischen Ver-

³⁷⁴ Vgl. Tyczewski 2021: 159.

³⁷⁵ Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung planungsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2018.

³⁷⁶ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17. Juli 2018 – Vf.28-IX-18, Rn. 78 – juris.

fassungsgerichtshofs den Vorschlag zur Einführung „weicher Ziele der Raumordnung“ und eines weiteren Erfordernisses der Raumordnung.³⁷⁷ An der grundsätzlichen Problematik bei vertraglichen Lösungen zum Handel mit Kontingenten dürften auch neue Raumordnungskategorien nichts ändern, da auch sonstige Erfordernisse der Raumordnung nicht konsensual ausverhandelt und nicht durch raumordnungsrechtliche Verträge obsolet gemacht oder inhaltlich verändert werden dürfen.³⁷⁸

7.11 Evaluation

Die Eingriffsintensität und die Dringlichkeit der Zielerreichung gebieten es, die Festlegungen zur Flächenkontingentierung fortlaufend zu evaluieren und ggf. nachzusteuern. Diese umfasst neben einer Erfolgskontrolle, gemessen am Zielerreichungsgrad³⁷⁹, auch eine Wirkungsanalyse hinsichtlich der intendierten und nicht intendierten Auswirkungen der Festlegungen.³⁸⁰

Bereits nach § 8 Abs. 4 ROG ist ein Monitoring für die erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne erforderlich. Zunächst kann davon ausgegangen werden, dass die auf eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme ausgerichtete Begrenzung und Kontingentierung selbst keine erheblichen Auswirkungen auslösen, da sie gerade auf die Minimierung der planbedingten Umweltauswirkungen ausgerichtet sind. Dennoch können es andere Festlegungen zur Siedlungsentwicklung bereits erforderlich machen, die Auswirkungen auf die Schutzgüter Boden und Fläche zu evaluieren. Zudem können einzelne Gemeinden durch die Allokationsentscheidung dazu gezwungen sein, vermehrt nachzuverdichten, sodass die Kontingentierung zumindest mittelbar Auswirkungen auf weitere Umweltschutzgüter haben kann. Damit werden die Auswirkungen der Flächenausweisungsrechte bereits im Rahmen des Monitorings nach § 8 Abs. 4 ROG zu berücksichtigen sein. In Nordrhein-Westfalen obliegt die Raumbesichtigung im jeweiligen Planungsgebiet und die Überwachung nach § 8 Absatz 4 ROG gemäß § 4 Abs. 4 LPlG NRW den Regionalplanungsbehörden. Dazu gehört die Durchführung eines Siedlungsflächenmonitorings zusammen mit den Gemeinden. Regelmäßig, spätestens nach Ablauf von drei Jahren, haben diese der Landesplanungsbehörde über den Stand der Regionalplanung, die Verwirklichung der Raumordnungspläne und Entwicklungstendenzen zu berichten. Das Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen enthält also bereits eine Regelung, die die Landesplanungsbehörde dazu in die Lage versetzt, die für die Evaluation der Flächenausweisungsrechte notwendigen Informationen zur Siedlungsflächenentwicklung in den Regionen einzuholen.

Auch für ein Bundesmodell im Rahmen der Raumordnung besteht eine Evaluationspflicht. Die Raumordnungspläne sind nach § 7 Abs. 8 ROG mindestens alle 10 Jahre zu überprüfen. Aufgrund der Dringlichkeit und mit Blick auf die Nähe des Zieljahres 2030 wird ein anderer Turnus mit kürzeren Evaluationsfristen erforderlich sein. Hier lässt sich vergleichsweise § 7 WindBG heranziehen, wo deutlich kürzere Fristen zu Berichts- und Evaluationspflichten für den Umsetzungsstand festgelegt werden.

8 Zusammenfassende Darstellung der Handlungsoptionen

An erster Stelle ist als Erkenntnis festzuhalten, dass eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme so ausgestaltbar ist, dass die Anforderungen der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG eingehalten werden. Damit ist zugleich auch eine Obergrenze für die Flächenneuinanspruchnahme im Gesamttraum verfassungs-

³⁷⁷ Vgl. Kment/Grüner 2009: 93.

³⁷⁸ Vgl. Tyczewski 2021.

³⁷⁹ In diesem Fall also die Weiterverteilung und Erhaltung der Kontingente sowie die Einhaltung der Flächenobergrenze für den Gesamttraum.

³⁸⁰ Vgl. Einig/Zaspel 2012: 18.

konform festlegbar. Erst durch eine Obergrenze kann überhaupt eine Kontingentierung erfolgen. Zudem erfolgt durch die Obergrenze lediglich eine Operationalisierung der ohnehin bereits gegebenen normativen Limitierung der Möglichkeit zur Flächenneuanspruchnahme.

Weiter ist festzuhalten, dass die Aufgaben der Begrenzung und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme überwiegend dem Kompetenztitel der Raumordnung zugewiesen werden. Die Argumente sind überzeugend, da weder bodenrechtliche Wirkungen einzelner Festlegungen durch mittelbare Bezüge zum Bodenrecht über § 1 Abs. 4 BauGB sowie § 35 BauGB noch eine bestimmte Regelungsintensität und Gebietsschärfe eine unter überörtlichen Gesichtspunkten getroffene Verteilungsentcheidung selbst zu einer bodenrechtlichen Festlegung machen. Im Kern geht es bei der Regelung um einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden im gesamten Planungsraum und nicht auf spezifischen Grundstücken. Es findet eine Abwägung und Koordination konkurrierender Belange unter überörtlichen Gesichtspunkten statt. Die bodenrechtlichen und im Fall eines Handels auch wirtschaftlichen Berührungspunkte ändern an der zu priorisierenden Zuordnung zur Raumordnung nichts, da die Regelungen in ihrer Gesamtheit zu betrachten und auf den Kompetenztitel zu stützen sind, in dessen Anwendungsbereich der Schwerpunkt des Regelungskomplexes fällt.

Da ein etwaiger Flächenzertifikatehandel einer vorherigen Begrenzung und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme nachgelagert ist, sind zunächst die Implementierungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder für eine Obergrenze und die Kontingentierung zu betrachten. Mit der Zuordnung zum Kompetenztitel der Raumordnung i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ergeben sich für die Implementierung verschiedene Möglichkeiten auf Bundes- und Landesebene.

Als erste Variante ist die gesetzliche Festlegung einer Flächenobergrenze in einem eigenständigen Bundesgesetz zur verbindlichen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme oder im Raumordnungsgesetz denkbar. Auch die weitere Kontingentierung einschließlich der ergänzenden Regelungen könnte in diesem Gesetz erfolgen. Dabei wäre es möglich, die Obergrenze an eine bestimmte Bevölkerungsentwicklung für das Bundesland oder die gesamte Bundesrepublik insgesamt zu koppeln. Eine Voraussetzung dafür ist eine Änderung des Raumordnungsgesetzes dahingehend, dass Ziele der Raumordnung auch im Gesetz festgelegt werden können oder aber die Definition eines neben Zielen und Grundsätzen stehenden neuen Erfordernisses der Raumordnung als eigenständige raumordnerische Kategorie. Von Vorteil ist bei dieser Variante, dass keine Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz entstehen. Der Gesetzgeber trifft die wesentlichen Entscheidungen selbst und es findet keine unzulässige Verlagerung auf die Exekutive statt. Zudem besteht zumindest die Möglichkeit, dass der Gesetzgebungsprozess verglichen mit einer Planaufstellung weniger Zeit in Anspruch nimmt, wenngleich auch gesetzliche Ziele der Raumordnung nicht ohne eine überörtliche und überfachliche Abwägung auskommen. Es ist fraglich, ob die Legislative auf Bundesebene imstande ist, eine sachgerechte Abwägung im Rahmen dieser Entscheidung selbst vorzunehmen. Hinzu kommen die starken Bedenken, dass bei einer gesetzlichen Implementierung im Kompetenzbereich der Raumordnung eine Abweichung durch einzelne Länder möglich ist, was den bundesgesetzlichen Regelungen ihre Wirkungskraft entziehen würde. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn eine Raumordnungscompetenz des Bundes „kraft natur der Sache“ ausgeschlossen ist und die gesetzlichen Festlegungen nicht die Abwägungsanforderungen, die an Ziele der Raumordnung zu stellen sind, erfüllen.

Letztere Problematik könnte umgangen werden, indem – aufbauend auf einer gesetzlichen Normierung einer Obergrenze für die Flächenneuanspruchnahme – die weitere Kontingentierung sowie ergänzende Festlegungen in einem Raumordnungsplan getroffen werden. Als Ziele der Raumordnung in einem Raumordnungsplan wären die Festlegungen für die nachgelagerten Planungsebenen bei sachgerechter Abwägung verbindlich. Hier gelten die Bindungswirkungen und Anpassungspflichten für Raumordnungspläne nach den §§ 4 und 5 sowie 13 Abs. 1a ROG, wenngleich auch diese wiederum der Abweichung durch die Länder zugänglich sind. Gegenwärtig fehlt es allerdings auch an einer Rechtsgrundlage,

die es dem Bund ermöglicht, einen Raumordnungsplan zur Siedlungsentwicklung für den Gesamtstaat aufzustellen. Die Rechtsgrundlage dafür müsste zunächst durch eine Ergänzung des § 17 ROG geschaffen werden. Verglichen mit der rein legislativen Variante dürfte in diesem Fall wohlmöglich die notwendige Ermittlung und Abwägung entscheidungserheblicher Belange umfassender ausfallen. Dabei besteht die Gefahr, dass der Prozess mit einem deutlich größeren Zeitaufwand verbunden ist und deutlich mehr Ressourcen gebunden werden. Gleichzeitig wird in diesem Fall ein Teil der Entscheidungen auf die Exekutive verlagert. Ein Konflikt mit dem Wesentlichkeitsgrundsatz ist dadurch nicht gänzlich auszuschließen. Alternativ könnte die planerische Kontingentierung jedoch lediglich als Vorschlag für den Bundesgesetzgeber erfolgen, welcher die abschließende Allokationsentscheidung per Gesetz trifft. Dann aber könnte wiederum die Abweichungsmöglichkeit der Länder eröffnet werden.

Zuletzt kommt es auf der Bundesebene in Frage, ausschließlich in einem Raumordnungsplan Regelungen zu treffen, sofern für einen Bundesraumordnungsplan zur Siedlungsentwicklung zuvor die Rechtsgrundlage geschaffen wird. Quantitative Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG können in Form von Schwellen- und Grenzwerten sowie auch in Form von Mindestanteilen für den Freiraum getroffen werden. Auf der Landes- und Regionalplanungsebene gibt es bereits Beispiele, in welchen quantitative Festlegungen die bundesverwaltungsgerichtliche Überprüfung überstanden haben und an welchen weiterhin festgehalten wird. Der Vorteil ist dabei insbesondere das potenziell hohe Maß an Verbindlichkeit. Nachteilig ist die verbleibende Unsicherheit mit Blick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz. Bisher wurde § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG jedoch nicht dahingehend überprüft. Die ober- und bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung stützt quantitative Vorgaben bisher. Die rein raumordnungsplanerische Variante auf Bundesebene ist potenziell mit einer deutlich längeren Verfahrensdauer als die rein gesetzliche Variante verbunden.

Für alle Alternativen zur Implementierung auf der Bundesebene gilt, dass die weitere Verteilung der Kontingente aus Gründen der Akzeptanz, aber auch aus Gründen der Praktikabilität hinsichtlich des Ermittlungs- und Abwägungsaufwands, den Ländern überlassen werden kann und sollte. Der Bund kann es den Ländern dabei freistellen, ob sie die weitere Verteilung planerisch oder gesetzlich vornehmen. Die Länder können aber, sollte der Bund nicht tätig werden, auch selbst für ihr Landesgebiet Regelungen treffen, da auch sie über die Kompetenz zur Raumordnung verfügen. Die Länder haben dabei verschiedene Implementierungsmöglichkeiten. In den Modellen auf der Landesebene ist es stets möglich, dass den Planungsregionen Kontingente für die gesamte Region zugewiesen werden und die weitere Verteilung auf die Gemeinden der Regionalplanung überlassen wird.

Legt der Bund keine Kontingente für die Länder fest, ist zunächst eine landesspezifische Obergrenze für die Flächenneuanspruchnahme herzuleiten und festzulegen. Die Obergrenze kann, wie auf der Bundesebene, in einem eigenständigen Landesgesetz oder im Landesplanungsgesetz erfolgen. Um auch die Kontingentierung und die weiteren Festlegungen im Gesetz vorzunehmen, kann auch auf der Landesebene die Rechtsgrundlage für gesetzliche Ziele der Raumordnung oder eine neue landesplanerische Kategorie geschaffen werden. Durch die rein landesgesetzliche Regelung bleibt der Wesentlichkeitsgrundsatz zweifelsfrei gewahrt. Das Verfahren kann im Vergleich mit einer Implementierung über den Landesentwicklungsplan kürzer ausfallen.

Aufgrund der vorhandenen Kompetenz im Bereich der Raumordnung ist es allerdings gerade auf der Ebene der Länder naheliegend, nach der gesetzlichen Festlegung einer Obergrenze die Kontingentierung der Landesplanungsbehörde zu überlassen. Zu bedenken ist in diesem Fall die möglicherweise längere Verfahrensdauer sowie die bestehende Unsicherheit hinsichtlich des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Auch auf der Landesebene kommt deshalb die dritte Variante in Betracht, in welcher die Kontingentierung der Landesplanungsbehörde lediglich eine Orientierung für die Legislative darstellt, welche

die Kontingentierung schließlich im Landesgesetz festlegt. Die gesetzliche Festlegung einer Kontingentierung hat allerdings zur Folge, dass eine spätere landesweite Verschiebung oder Neuaufteilung der Kontingente auch ausschließlich über eine Gesetzesänderung erreicht werden kann.

Schließlich bleibt auch auf der Ebene der Länder die Möglichkeit, quantitative Zielfestlegungen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme einschließlich der Obergrenze ausschließlich im Raumordnungsplan, also im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen, zu treffen. Von Vorteil ist dabei neben der Verbindlichkeit der Zielfestlegungen auch, dass ausschließlich für diese Variante bereits Erkenntnisse aus der Praxis vorliegen. Das Beispiel der Schwellenwerte im Regionalplan Mittelrhein-Westerwald hat zudem die bundesverwaltungsgerichtliche Überprüfung bestanden. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass eine – wenn auch geringfügige – Restunsicherheit hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatzes für quantitative Vorgaben in Raumordnungsplänen bestehen bleibt.

Zuletzt stellt sich die Frage, ob die Kontingente im Sinne eines Zertifikatehandels zwischen den Gemeinden transferiert werden können. Zwar können Ziele der Raumordnung in einer Regel-Ausnahme-Struktur festgelegt werden. Jedoch bleibt die Verpflichtung einer Gemeinde gegenüber einer anderen Gemeinde zur Nicht-Inanspruchnahme der ihr zugewiesenen Kontingente problematisch, da das Verbot der Vorwegbindung einer solchen Vorgehensweise entgegensteht. Trotz der Möglichkeit zur Formulierung von Ausnahmen bleibt es deshalb fraglich, wie diese den Gemeinden die durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Kontingente im Nachhinein übertragen können. Zudem wäre ein uneingeschränkter Handel hierbei ausgeschlossen, da die Anforderungen an ein Regel-Ausnahmeverhältnis und die Letztabgewogenheit raumordnerischer Zielfestlegungen verletzt würden. Denkbar ist, eine spätere Verschiebung der Kontingente zu erreichen, indem sich die Gemeinden zunächst untereinander und unter Einbeziehung der Landesplanung oder der Regionalplanung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über den Willen zur Übertragung ihrer Kontingente einigen und somit eine Planänderung anstoßen. Die Träger der Regionalplanung und der Landesplanung sind an solche im Rahmen raumordnerischer Verträge getroffenen Abstimmungen zwar nicht gebunden, jedoch sind die Erklärungen dann als Abwägungsbelang in der planerischen Entscheidung zu berücksichtigen. Die Übertragung der Kontingente wäre auch in dieser Variante nicht uneingeschränkt möglich und würde sich womöglich aus Gründen der Praktikabilität auf die Verschiebung von Kontingenten innerhalb der einzelnen Planungsregionen beschränken. Ob sich die aus ökonomischer Sicht mit einem Zertifikatehandel angestrebten Effekte trotz weitreichender Einschränkungen überhaupt erreichen ließen, ist zu hinterfragen. Aus rechtlicher Sicht lässt sich lediglich festhalten, dass eine Begrenzung und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme ohne eine Handlungsoption umsetzbar ist und sogar mit mehr Rechtssicherheit verbunden sein kann.

9 Auswirkung auf die Bodenmärkte

9.1 Einleitung

Grundsätzlich gilt, dass in einem funktionierenden Bodenmarkt mit einer steigenden Flächennachfrage bei gleichzeitig knappem Flächenangebot ein höheres Bodenpreisniveau einhergeht. Eine erhöhte Flächennachfrage führt in der Regel zu einer Inanspruchnahme von Freiflächen (i. d. R. Landwirtschafts- oder Waldflächen) für Siedlungs- und Verkehrszwecke, auch wenn theoretisch die Nachfrage vollständig im bestehenden Siedlungsbestand realisiert werden kann. Zu den Siedlungsflächen gehören Flächen für das Wohnen und Gewerbe, zu den Verkehrsflächen Flächen für Straßen und andere Infrastrukturen. Beim Flächenzertifikatehandel wird die Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) reguliert. Die Nachfrage nach neuen SuV wird von unterschiedlichen Nutzergruppen getragen. Dabei gibt es verschiedene Initiatoren, die in verschiedenen Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren die Umwidmung vollziehen.³⁸¹ Der Flächenzertifikatehandel beschränkt sich auf die Regulierung der Festsetzung von neuen SuV durch die Städte und Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung, während andere Entwicklungen (z. B. Fachplanungen) durch andere Kontingente bzw. Flächenreserven reguliert werden (Abschnitt 7). Grund und Boden ist dabei eine Ressource, die nicht vermehrbar ist. Zwar können Siedlungs- und Verkehrsflächen durch die Umwandlung von Freiflächen vermehrt werden, dies erfordert aber einen langfristigen Planungsprozess, sodass kurzfristig das Angebot kaum auf Nachfrageschwankungen und Preisänderungen reagieren kann. Bodenmärkte sind typischerweise mit einem unelastischen (=starren) Angebot und einer geringen Preiselastizität gekennzeichnet, was wichtige Implikationen für die Entwicklung lokaler Märkte als auch für die Reaktionen auf Nachfrageschwankungen beinhaltet.³⁸²

Die Auswirkungen auf die regionalen Bodenmärkte haben eine große gesellschaftliche und politische Relevanz, insbesondere vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren gestiegenen Bodenpreise sowie dem wohnungspolitischen Ziel, bezahlbaren Wohnraum (auf möglichst günstigen Grundstücken) in den angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen. Es besteht dabei die Sorge, dass restriktive Landnutzungsregulierung die Erschwinglichkeit für das Wohnen verringert. Das gilt insbesondere für Einfamilienhäuser, da sie große Flächen benötigen, sodass der Wert von Grund und Boden einen größeren Teil des Gesamtwerts einer Immobilie ausmacht. Es wird daher häufig auch die Verbindung zu einer erschwerten Eigentumsbildung hergestellt, da speziell Eigenheime in Form freistehender Ein- und Zweifamilienhäuser eine diesbezüglich große Bedeutung haben. Hohe Bodenpreise können auch zu höheren Belastungen bei Unternehmen führen, insbesondere für diejenigen, die auf großflächige Gewerbeflächen angewiesen sind. Dies kann die wirtschaftliche Entwicklung und die Ansiedlung von Unternehmen in bestimmten Gebieten behindern.

Zu guter Letzt ist zu berücksichtigen, dass steigende Bodenpreise – sei es durch eine hohe Nachfrage oder durch eine Verknappung des Angebots – zu einem verstärkten Auftreten von spekulativen Investitionen führen können. Nimmt die Zahl spekulativer Transaktionen im Markt zu, sinkt in der Regel das Angebot von bebaubaren Flächen im Markt, da mehr Flächen zurückgehalten werden, um von den weiteren Preissteigerungen zu profitieren. Gleichzeitig steigt die Nachfrage, da auch Transaktionen getätigt werden, ohne die Flächen zu bebauen, und weitere Investorengruppen auf dem Markt aktiv werden. Diese Effekte können zu einer Überhitzung des Bodenmarktes und der nachgelagerten Immobilienmärkte mit äußerst volatilen Preisentwicklungen führen.

In diesem Kapitel wird untersucht, welche Zielkonflikte und Folgewirkungen der Zertifikatehandel im Hinblick auf Boden- und Grundstückspreise auslöst. Dabei wird zunächst untersucht, wie Regulierungen die Bodenmärkte und Bodenpreise beeinflussen und welche Literatur diese Zusammenhänge beschreiben und empirisch belegen kann. Anschließend wird empirisch analysiert, ob in Nordrhein-Westfalen

³⁸¹ Henger et al. 2019: 62–63.

³⁸² Vgl. Hilber 2019.

ein Zusammenhang zwischen Bodenpreisen, Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte identifiziert werden kann, Auf Basis dieser Analysen kann überschlägig abgeschätzt werden, wie groß die Bodenpreiseffekte bei einer Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ausfallen würden.

9.2 Wirkungskanäle des Preisimpulses einer Kontingentierung

Vor den empirischen Analyseschritten sollen einige grundsätzliche Überlegungen dargestellt werden. Im Fokus stehen dabei zunächst die verschiedenen Wirkungskanäle eines Zertifikatesystems auf das Bodenpreisniveau. Ein Flächenzertifikatesystem führt durch eine Verringerung der Anzahl an neu überplanten Freiflächen zu weniger Baulandwidmung im Außenbereich. Wenn durch die Ausgabe von Zertifikaten Knappheiten auf dem Markt auftreten, werden sich in einer normalen Marktsituation die Bodenpreise für bebaubare Grundstücke verteuern. Nach den Ergebnissen des Modellversuchs des Umweltbundesamtes³⁸³ erfolgt dies durch einen sich auf dem Markt einstellenden Zertifikatepreis, der den Preis für 1.000 Quadratmeter Freifläche ausdrückt. Dies führt wiederum zu Preiseffekten sowohl für die dann zertifikatepflichtigen neu ausgewiesenen Freiflächen als auch in den Siedlungsbeständen, die bei weniger Neuausweisungen mit einer erhöhten Nachfrage konfrontiert sind.

In den Simulationen des Modellversuchs wurde ein durchschnittlicher Zertifikatepreis in Höhe von 92 Euro je Quadratmeter Bruttobauland ermittelt. Dies ist der Durchschnittspreis für mehrere Simulationsrunden für den Zeitraum 2014 bis 2028, innerhalb dessen die Ausgabe von Zertifikaten schrittweise von 55 ha/Tag auf 20 ha/Tag zurückgeführt wird. Im Mittel belief sich die Mengenbegrenzung auf 34,5 ha/Tag, sodass die Kommunen bei einem hochgerechneten geplanten Umfang von 60 ha/Tag ihre Flächenneuanspruchnahme um 42,5 Prozent verringern mussten. Auch wenn die teilnehmenden 87 Kommunen hinsichtlich der zentralen Charakteristika Bevölkerung und Siedlungsentwicklung weitgehend repräsentativ sind, betonen die Autor*innen des Modellversuchs, dass sich die Ergebnisse nur eingeschränkt verallgemeinern lassen, da die erzielten Preise sehr stark von der genauen Ausgestaltung des Handels abhängig sind. Es kann daher nicht abgeleitet werden, wie sehr der Zertifikatepreis in Abhängigkeit der Mengenbegrenzung steigt. Hinzu kommt die Unwägbarkeit, dass die Zahlungsbereitschaften der Kommunen für neues Bauland seit dem Erhebungszeitraum im Modellversuch 2013/2014 durch das starke Beschäftigungswachstum bei gleichzeitig hoher Zuwanderung nach Deutschland wahrscheinlich höher liegen.

Die konkreten Effekte auf die regionalen Bodenpreise wurden im Modellversuch des Umweltbundesamtes nicht quantifiziert, da die Entwicklung des Zertifikatepreises in den Feldexperimenten im Fokus stand. Es stellt sich jedoch die Frage, wie genau der Zertifikatepreis zu einem Preisimpuls auf den Bodenmärkten führt. Dabei ist offensichtlich, dass nicht nur die Zertifikatepreisentwicklung, sondern auch die Wirkungen auf die Bodenmärkte durch die konkrete Ausgestaltung des Handels beeinflusst werden. Ein zentraler Parameter des Flächenhandels ist dabei, neben der angesprochenen Gesamtmenge an Zertifikaten, die Erstzuteilung der Zertifikate an die Kommunen. Wie der Modellversuch zeigen konnte, entfaltet der Flächenhandel seine Wirkung am besten, wenn die Zertifikate vollständig kostenlos an die Kommunen verteilt werden. Grund für dieses Ergebnis ist, dass sich in den Experimenten zeigte, dass bei einer Gratiszuteilung (so genanntes Grandfathering) höhere Effizienzgrade erreicht werden, während Auktionen von Zertifikaten (Primärmarkt) vor dem eigentlichen Handel (Sekundärmarkt) zu Ineffizienzen, Unsicherheit und Umverteilungswirkungen führen. Entsprechend plädieren die Autor*innen des Modellversuchs für eine vollständig kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Bei einer vollständig kostenlosen Erstzuteilung müssen Kommunen nicht wie bei Auktionierungen für alle Zertifikate Geldzahlungen entrichten, sondern nur für Zertifikate, die über das kostenlose Kontingent hinausgehen.

³⁸³ Henger et al. 2019.

Abhängig von der Erstzuteilung und dem Zuteilungsschlüssel entscheiden die Kommunen dann im Rahmen der kommunalen Entscheidungsprozesse darüber, ob sie beim Flächenhandel vorrangig als Käufer oder Verkäufer auftreten.

Neben der Erstzuteilung der Zertifikate hat auch die Möglichkeit der Kommunen, die Zertifikatekosten an die Endnutzer der Flächen weiterzureichen, einen Einfluss darauf, wie sich die regionalen Preise auf den Bodenmärkten bei einem implementierten Flächenhandelssystem entwickeln werden. Wie beschrieben, haben alle Kommunen bei kostenloser Zuteilung von Zertifikaten ein bestimmtes Kontingent, das sie für Entwicklungen direkt einsetzen können. Nur für Zertifikate darüber hinaus muss die Kommune als Planungsrecht schaffendes Organ in Vorleistungen gehen, ähnlich wie bei der Erschließung oder dem möglichen Erwerb der Flächen. Um den gewünschten Anpassungs- und Veränderungsimpuls auszulösen, sollte nach dem Verursacherprinzip derjenige die Kosten tragen, der die Umweltbeeinträchtigungen bzw. die Externalitäten verursacht. Beim Flächenhandel sind dies die Grundstückseigentümer bzw. die Pächter und Mieter, welche die Fläche tatsächlich nutzen. Um die Kostenweitergabe von den Kommunen an die Endnutzer sicherzustellen, plädieren *Bizer et al.* für einen rechtlichen Rahmen, der ähnlich wie bei den Erschließungskosten im Baugesetzbuch (§§ 127–135 BauGB) die Kostenweitergabe der Zertifikate regelt.³⁸⁴ Umgekehrt kann durch rechtliche Regelungen eingeschränkt werden, dass Kommunen nur tatsächlich entstandene Kosten und nicht die Opportunitätskosten für Zertifikate auf die Endnutzer umlegen können, um zu verhindern, dass Kommunen durch die kostenlose Zuteilung übermäßig „Windfall Profits“ erzielen können. Ob in diesem Zusammenhang jedoch eine rechtliche Regelung zwingend erforderlich ist, kann aus empirischer Sicht nicht beantwortet werden, da Studien zu regulierten Märkten und der Wirkung von Steuern zeigen, dass in der Praxis je nach Marktsituation immer ein Teil der Kosten von denjenigen, die nach den Regelungen die Belastungen tragen sollen (Destinatär) auf andere Marktteilnehmer (Träger) übertragen werden kann. Dies kann sichtbar erfolgen, beispielsweise in Form von Gebühren, oder versteckt über die Preisgestaltung des mit einer Steuer oder Kosten belasteten Gutes. Bei Siedlungsentwicklungen verfügen die Kommunen bei der Preisgestaltung der vermarkteten Flächen über einen großen Spielraum, insbesondere dann, wenn sie an den An- und Verkäufen der Grundstücke beteiligt sind. In diesen Fällen können die Kommunen über sogenannte Planwertgewinne Einnahmen erzielen. Wie hoch die Gestaltungsspielräume ausfallen, hängt dabei von dem jeweiligen Entwicklungsmodell (z. B. Umlegungsverfahren) und der Beteiligung privater Investoren über städtebauliche Verträge ab.

Mit Blick auf ein etabliertes Flächenhandelssystem stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, inwieweit der Zertifikatepreis in Kommunen, die keine Zertifikate zukaufen müssen, wirksam wird und die Kosten und Preise verändert. Theoretisch wirkt hier der Handel über mehrere Kanäle: erstens, über die mögliche Bewertung der eingesetzten Zertifikate (z. B. für ein neues Baugebiet) zum aktuellen Marktpreis nach dem Opportunitätskostenansatz, unabhängig davon, ob die Zertifikate von der Kommune erworben wurden oder diese die Zertifikate vollständig oder teilweise kostenlos erhalten hat³⁸⁵; zweitens, über die Reduzierung der ohne Regulierung stattfindenden Flächeninanspruchnahme durch die Ausgabe einer verknüpften Menge an Zertifikaten, die dazu führt, dass die Nachfrage nach den dann noch möglichen Entwicklungsflächen in einer Kommune steigt; drittens, über die Verlagerung der Flächennachfrage in andere Räume, etwa in Städte und Gemeinden, die ein niedrigeres Bodenpreisniveau aufweisen oder ausreichend kostenlose Zertifikate für ihre eigentlich geplanten Entwicklungen erhalten. Technisch gesprochen führt in einem Angebots-Nachfrage-Modell die Erhöhung der Nachfrage zu einer (parallelen) Rechtsverschiebung der Nachfragekurve und bei gleichbleibendem Angebot entsprechend zu einem höheren Bodenpreisniveau.

³⁸⁴ Vgl. Bizer et al. 2012.

³⁸⁵ Vgl. Bizer et al. 2012.

Die Ausführungen machen deutlich, dass die lokale Nachfrage nach Bauland einen ganz entscheidenden Faktor bei den Auswirkungen auf die Bodenpreise und bei der effektiven Weitergabe der Zertifikatekosten auf die Nutzer darstellt. Ist die Nachfrage hoch, dürften die Knappheiten die Bodenpreise erhöhen und die Zertifikatekosten entweder direkt über Beiträge oder indirekt über erhöhte Vermarktungspreise von Bauland auf die Nutzer umgelegt werden. Ist die Nachfrage dagegen gering, dann sind nur geringe Preiseffekte zu erwarten und die möglichen Kosten für Zertifikate dürften zum Großteil von der Kommune getragen werden, insbesondere, wenn Kommunen klassische Angebotsplanungsstrategien umsetzen wollen. Der Modellversuch des Bundesumweltamtes kam daher zu der Schlussfolgerung, dass ein Flächenzertifikatehandel zu Bodenpreiserhöhungen führen wird, die je nach Region, Lage und Nutzungsart unterschiedlich stark ausfallen. Die stärksten Preiseffekte werden für dynamisch wachsende mittelgroße Kommunen erwartet, die sich häufig im suburbanen Raum befinden und deutlich mehr Zertifikate benötigen, als sie bevölkerungsproportional zugeteilt bekämen. Für Großstädte wird hingegen davon ausgegangen, dass die Bodenpreiseffekte moderat ausfallen, da diese aufgrund ihrer hohen Einwohnerzahl viele Zertifikate erhalten und daher nur in seltenen Fällen Zertifikate zukaufen müssen.

9.3 Zusammenhang zwischen Regulierung und Boden- und Immobilienmärkten

In der internationalen Literatur wird aus theoretischen Überlegungen heraus ein negativer Zusammenhang zwischen einem knapperen Angebot von Bauland durch Regulierungsmaßnahmen und den Bodenpreisen für Bauland hergestellt.³⁸⁶ Aufgrund der großen Komplexität der Wirkungen der unterschiedlichen Regulierungen und verschiedener Preiseffekte gelingt es jedoch nicht allen Studien, signifikante Preiseffekte festzustellen.³⁸⁷ Dies gilt umso mehr, da das regionale Preisniveau stark von der lokalen Politik, örtlichen Steuern oder von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur abhängt. Ihlanfeldt gelingt es allerdings zu zeigen, dass mehr Regulierungen die Hauspreise erhöhen und die Bodenpreise für nicht entwickeltes Land verringern.³⁸⁸ Die empirische Analyse basiert auf Daten von gut 100 Kommunen in Florida in den 2000er Jahren, die unterschiedliche Regulierungen zum Freiraumschutz anwenden. Hierzu zählen insbesondere jährliche Begrenzungen von Baugenehmigungen, Ausgleichszahlungen oder die Festlegung von Zonen, in denen nicht gebaut werden darf. Die Analyse stellt heraus, dass die höheren Hauspreise stark davon abhängen, ob die Wohnungsmarktsituation allgemein angespannt ist oder nicht. Wenn Knappheiten bestehen, sind die Preiseffekte stärker und die Grundstückseigentümer müssen die erhöhten Kosten tragen. Grout et al. bestätigen diese Ergebnisse für die Metropolregion Portland (Oregon, USA), da Effekte auf die Bodenpreise insbesondere dort lokal auftreten, wo eine höhere Nachfrage besteht und nur ein geringes Angebot von noch nicht entwickelten Baugrundstücken in den Städten und Gemeinden vorliegt.³⁸⁹

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die empirischen Studien hinsichtlich der Auswirkungen von langfristigen Angebotsverknappungen mehr auf die Entwicklung der Immobilienmärkte fokussieren, die den Bodenmärkten nachgelagert sind. Eine gute deutschsprachige Zusammenfassung findet sich bei Hilber.³⁹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Preisentwicklungen von Immobilienmärkten im Allgemeinen sehr zyklisch verlaufen, da das Immobilienangebot aufgrund der mehrjährigen Planungs-, Genehmigungs- und Bauphasen preisunelastisch ist und nur langfristig auf Preisänderungen reagieren kann. Für die Entwicklung regionaler Immobilienmärkte ist darüber hinaus bedeutend, ob auch langfristig das Immobilienangebot unelastisch reagiert, da beispielsweise regulatorische und/oder geo-

³⁸⁶ Siehe u. a. Quigley/Rosenthal 2005 oder Jaeger 2006.

³⁸⁷ Z. B. Han et al. 2020 für China.

³⁸⁸ Vgl. Ihlanfeldt 2007.

³⁸⁹ Vgl. Grout et al. 2011.

³⁹⁰ Vgl. Hilber 2019.

grafisch-topografische Beschränkungen bestehen, sodass entsprechend nicht auf Preisänderungen reagiert werden kann. Zu guter Letzt ist von großer Bedeutung, wie die unterschiedlichen Teilmärkte untereinander interagieren und ob lokale Unterschiede gegenseitig ausgeglichen werden können. In den letzten Jahren ist es in jedem Fall einigen empirischen Studien gelungen, zu belegen, dass stringenter Regulierungen der Bodenmärkte, die zu einem geringeren Angebot von Bauland führen, die Bau-tätigkeit verringern, zu einer geringeren Preiselastizität des Angebots führen und die Immobilienpreise erhöhen.³⁹¹ Die Studien arbeiten dabei mit unterschiedlichen Ansätzen und Modellen und verdeutlichen jeweils, dass es sehr schwierig ist, die Regulierungseffekte von anderen Faktoren zu isolieren und entsprechend die Auswirkungen abhängig von der Intensität der Regulierung zu quantifizieren.

9.4 Datenanalyse

9.4.1 Methodische Vorbemerkungen

Zur Verbesserung des Verständnisses der wesentlichen Einflussfaktoren auf die Siedlungsentwicklung wird im Folgenden der Zusammenhang zwischen Bodenpreisen, Siedlungsdichten und der Flächenneuanspruchnahme empirisch untersucht. Dies erfolgt auf Ebene der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden siedlungsstrukturelle Charakteristika berücksichtigt, um Aussagen über unterschiedliche Nutzungsarten räumlich differenziert ableiten zu können. Aufgrund des Umfangs der verwendeten Daten wird die Analyse mit Hilfe der Software R durchgeführt und die Regressionskoeffizienten berechnet. Untersucht wird einmal der Zusammenhang zwischen der Flächenanspruchnahme und dem Bodenpreis und einmal der Zusammenhang zwischen der Flächenanspruchnahme und der Siedlungsdichte.

9.4.2 Verwendete Datenquellen und Variablen

Flächenanspruchnahme: Die Flächenneuanspruchnahme wird für drei Flächenkategorien berechnet, nämlich der Siedlungs- und Verkehrsfläche, der Wohnfläche sowie der Industrie- und Gewerbefläche. Dabei wird einmal auf die amtliche Statistik und einmal auf die Daten des IÖR-Monitors zurückgegriffen, sodass insgesamt sechs Flächenvariablen betrachtet werden. Bei allen Berechnungen wurde der Zeitraum 2016 bis 2021 berücksichtigt. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da 2016 die Umstellung der Datenerhebung von der Auswertung der Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) auf die neuen Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssysteme (ALKIS) erfolgte. Die Umstellung führt dazu, dass die Werte vor und nach 2016 nur sehr eingeschränkt miteinander verglichen werden können.³⁹²

Für diese fünf Jahre wird die relative Flächenanspruchnahme berechnet ($\text{Fläche 2021}/\text{Fläche 2016} - 1$). Da es bei der absoluten Flächenanspruchnahme einige Ausreißer gibt, welche die Regressionsergebnisse stark beeinflussen, wird sich im Folgenden auf die Darstellung der Auswertungen der relativen Flächenanspruchnahme konzentriert.

Innerhalb der amtlichen Flächenstatistik werden bei der Bodenfläche die Nutzungen Siedlungsfläche, SuV, Wohnfläche sowie Industrie und Gewerbe näher betrachtet. Siedlungsflächen beinhalten die bebauten und nicht bebauten Flächen, die durch die Ansiedlung von Menschen geprägt sind oder zur Ansiedlung beitragen. Nicht berücksichtigt werden dabei die Flächen für Bergbaubetrieb sowie Tagebau, Grube, Steinbruch. Für SuV werden zusätzlich die bebauten und nicht bebauten Flächen, die dem Verkehr dienen, addiert. Wohnbauflächen sind baulich geprägte Flächen einschließlich der mit ihr im

³⁹¹ Z. B. Gyourko/Molloy 2015; Quigley/Rosenthal 2005.

³⁹² Vgl. LANUV NRW 2021.

Zusammenhang stehenden Freiflächen (z. B. Vorgärten, Ziergärten, Zufahrten, Stellplätze), die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dienen. Industrie und Gewerbe bezeichnet Flächen, auf denen sich hauptsächlich Industrie- und Gewerbebetriebe befinden.³⁹³

Aufgrund der Schwächen der amtlichen Statistiken werden auch Flächendaten aus dem IÖR-Monitor herangezogen.³⁹⁴ Dieser beinhaltet Daten für die Siedlungsfläche, SuV, baulich geprägte Siedlungsfläche ohne Industrie und Gewerbe sowie Industrie und Gewerbe. Siedlungsflächen sind dort definiert als baulich geprägte Siedlungsfläche und Siedlungsfreifläche abzüglich Verkehrs- und Wasserfläche. Bei den SuV werden die Verkehrsflächen addiert. Baulich geprägte Siedlungsfläche ohne Industrie und Gewerbe umfasst Flächen mit verschiedener Funktion, wie zum Beispiel Wohnbau, gemischte Nutzung oder besondere funktionale Prägung abzüglich Verkehrs- und Wasserfläche. Industrie und Gewerbe ist baulich geprägte Siedlungsfläche mit vorherrschenden Industrie- und Gewerbebetrieben abzüglich Verkehrs- und Wasserfläche. Bei den Daten des IÖR-Monitors handelt es sich um Anteile an der Gebietsfläche. Aus diesem Grund mussten mit Hilfe der Gebietsfläche, die ebenfalls vom IÖR-Monitor bezogen wurde, die absolute Fläche (in Hektar) berechnet werden.

Bodenpreise: Für die Bodenpreise werden einmal amtliche Daten vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen herangezogen³⁹⁵ und einmal eigene Berechnungen auf Basis von Bodenrichtwertkarten vorgenommen. Zentrale Datenquelle sind die Baulandverkäufe aus Tabelle 61511-11. Diese Daten liegen jedoch ausschließlich auf Kreisebene vor, sodass den Gemeinden die Werte des zugehörigen Kreises zugeordnet werden.

Um Bodenpreise auf Gemeindeebene analysieren zu können, werden Bodenrichtwerte herangezogen, welche die Plattform BORIS-NRW zur Verfügung stellt.³⁹⁶ Die Bodenrichtwerte liegen als shape-Datei für das Jahr 2021 vor und werden in Euro pro Quadratmeter für Richtwertzonen angegeben. Um den Bodenrichtwert einer Gemeinde zu berechnen, wird ein gewichteter Median aus den verschiedenen Richtwertzonen innerhalb einer Gemeinde gebildet. Die Gewichtung wird anhand der Flächen der Richtwertzonen vorgenommen. Mit Hilfe von QGIS können dafür die Flächen der Richtwertzonen berechnet und die entstandene Attributtabelle als Excel-Datei exportiert werden. In R können die Daten weiterverarbeitet werden. Zunächst werden Zeilen gelöscht, in denen der Bodenrichtwert keinen Wert hat oder Null ist. Anschließend wird der gewichtete Median mit der Funktion `weighted.median` des Pakets `matrixStats` berechnet. Dieses Vorgehen wird für den gesamten Datensatz durchgeführt wie auch für verschiedene Nutzungsarten. Es werden dabei verschiedene Nutzungsarten in die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung zusammengefasst. In R wird die Filterfunktion genutzt. Für die Wohnbaufläche sieht die Funktion folgendermaßen aus: (*NUTA in c ("W", "WA", "WA/MD", "WA/MI", "WA/WB", "WA/WR", "WB", "WR", "WS")*).

³⁹³ Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2023.

³⁹⁴ Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2023.

³⁹⁵ Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2023.

³⁹⁶ Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen 2023.

Tabelle 1: Einteilung der Nutzungsarten für den Bodenrichtwert

Zusammenfassen nach Flächenerhebung		
Nutzungsart (NUTA)	Name	Nr.
W = Wohnbauflächen	Wohnbaufläche	11000
WS = Kleinsiedlungsgebiete	Wohnbaufläche	11000
WR = Reine Wohngebiete	Wohnbaufläche	11000
WA = Allgemeine Wohngebiete	Wohnbaufläche	11000
WB = Besondere Wohngebiete	Wohnbaufläche	11000
WA/MD	Wohnbaufläche	11000
WA/MI	Wohnbaufläche	11000
WA/WB	Wohnbaufläche	11000
WA/WR	Wohnbaufläche	11000
MD = Dorfgebiete	Fläche gemischter Nutzung	16000
MI = Mischgebiete	Fläche gemischter Nutzung	16000
MU = Urbane Gebiete	Fläche gemischter Nutzung	16000
MK = Kerngebiete	Fläche gemischter Nutzung	16000
MI/W	Fläche gemischter Nutzung	16000
MI/WK	Fläche gemischter Nutzung	16000
MK/WB	Fläche gemischter Nutzung	16000
G = Gewerbliche Bauflächen	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
GE = Gewerbegebiete	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
GI = Industriegebiete	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
SE = Sondergebiete nach §10 BauNVO	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
SO = Sonstige Sondergebiete nach §11 BauNVO	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
SN = Sondernutzungsflächen	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
GE/GI	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
GE/MI	Industrie- und Gewerbeflächen	12000
GE/SO	Industrie- und Gewerbeflächen	12000

Des Weiteren wird das Vorgehen für den Entwicklungszustand „baureifes Land“ wiederholt. Auch dafür werden die Daten vor der Berechnung des gewichteten Medians ein weiteres Mal gefiltert: *filter* (*ENTW*==“B“). „Baureifes Land sind Flächen, die nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften und nach den tatsächlichen Gegebenheiten baulich nutzbar sind“.³⁹⁷

Siedlungsdichte: Die Siedlungsdichte wird betrachtet, da diese einen guten Indikator dafür darstellt, wie Siedlungsflächen und deren erforderliche Infrastrukturen ausgenutzt werden. Darüber hinaus können Rückschlüsse über mögliche Einspar- oder Verdichtungspotenziale abgeleitet werden. Grundsätzlich ist mit höheren Dichten nicht nur eine bessere Ausnutzung von Flächen verbunden. Häufig verändert sich mit einer höheren Dichte auch die Nutzungsart. So werden in Wohnbaugebieten mit höherem Bodenpreinsniveau in der Regel mehr Mehrfamilienhäuser anstatt Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet. Bei Gewerbegebieten erfolgen an teuren Standorten eher Büronutzungen, dafür weniger Logistknutzungen. In Bezug auf das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist in vielen insbesondere ländlich

³⁹⁷ Bundesamt für Justiz 2022.

geprägten Regionen eine Entdichtung zu beobachten, da immer mehr Siedlungsfläche pro Einwohner in Anspruch genommen wird.³⁹⁸

Um die Siedlungsdichte in Einwohner pro Quadratkilometer zu berechnen, wird die Bevölkerungszahl der amtlichen Statistik aus dem Jahr 2021 (12411-01i) durch die Siedlungs- und Verkehrsfläche, Wohnfläche oder Industrie- und Gewerbefläche geteilt, je nachdem welche Flächennutzung berechnet wird. Für die Flächendaten werden einmal amtliche Daten und einmal die Daten des IÖR-Monitors betrachtet. Amtliche Datengrundlagen sind Gebietsfläche (11111-01ir) und die Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (3311-03d).

9.4.3 Zentrale Eigenschaften der Variablen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat in Nordrhein-Westfalen nach amtlicher Statistik im Zeitraum zwischen 2016 und 2021 um 6,1 ha/Tag zugenommen und die Wohnfläche um 1,6 ha/Tag (vgl. Kapitel 1). Die Industrie- und Gewerbeflächen haben in dem Zeitraum um 0,3 ha/Tag abgenommen. Betrachtet man die Flächeninanspruchnahme nach dem IÖR-Monitor, ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Nordrhein-Westfalen um 5,8 ha/Tag und die Wohnfläche um 2,9 ha/Tag gestiegen. Im Unterschied zur amtlichen Statistik steigt auch die Industrie- und Gewerbefläche um 2,6 ha/Tag.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme zusammen mit weiteren Variablen, differenziert nach den fünf Stadt- und Gemeindetypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).³⁹⁹ Diese Gemeindetypen basieren auf dem Gebietsstand des 31.12.2020 und unterteilen die Gemeinden nach Großstadt (10), Mittelstadt (20), Größere Kleinstadt (30), Kleine Kleinstadt (40) und Landgemeinde (50). Großstädte sind Gemeinden mit mindestens 100.000 Einwohnern. Mittelstädte haben 20.000 bis unter 100.000 Einwohner und Größere Kleinstädte haben mindestens 10.000 Einwohner. Kleine Kleinstadt beschreibt Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Landgemeinden haben mindestens 5.000 Einwohner.⁴⁰⁰ In Nordrhein-Westfalen existieren 30 Großstädte, 179 Mittelstädte, 134 Größere Kleinstädte, 49 Kleinere Kleinstädte und 4 Landgemeinden.

Die Mittelstädte und größeren Kleinstädte tragen mit 2,3 bzw. 2,8 ha/Tag in absoluten Kategorien am meisten zur gesamten Flächeninanspruchnahme des Landes bei. In Großstädten und kleinen Kleinstädten mit 0,4 bzw. 0,6 ha/Tag und insbesondere in Landgemeinden ist hingegen aufgrund ihrer geringen Anzahl nur eine geringe Inanspruchnahme mit 0,06 ha/Tag zu beobachten (Tabelle 2). Der Bodenrichtwert in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen liegt durchschnittlich bei 172 EUR/m². Für das baureife Land liegt der Bodenrichtwert nur geringfügig geringer bei 170 EUR/m². Es fällt auf, dass der Bodenrichtwert deutlich sinkt, je kleiner die Gemeinde ist. Der Bodenrichtwert Wohnen liegt vor allem bei den größeren Gemeinden höher als der gesamte Bodenrichtwert. Je kleiner die Gemeinde, desto geringer ist der Unterschied zwischen dem Bodenrichtwert gesamt und Wohnen.

³⁹⁸ Siehe Götze et al. 2023.

³⁹⁹ BBSR 2020.

⁴⁰⁰ BBSR 2023.

Tabelle 2: Ausgewählte Variablen nach Stadt- und Gemeindetypen

	Flächeninanspruchnahme 2016 bis 2021 [ha/Tag]	Bodenrichtwert* Insgesamt 2021 [EUR/m ²]	Bodenrichtwert* baureifes Land Insgesamt 2021 [EUR/m ²]	Bodenrichtwert* Wohnbau 2021 [EUR/m ²]	Siedlungsdichte 2021 [EW/km ²]
Großstadt	0,39	223,87	220,68	236,65	3.544
Mittelstadt	2,81	141,68	141,82	152,08	2.019
Größere Kleinstadt	2,32	81,58	79,05	88,63	1.242
Kleinere Kleinstadt	0,56	66,52	63,83	69,57	1.038
Landgemeinde	0,06	35,77	29,55	40,64	626
Insgesamt	6,13	171,64	169,87	182,61	2.266

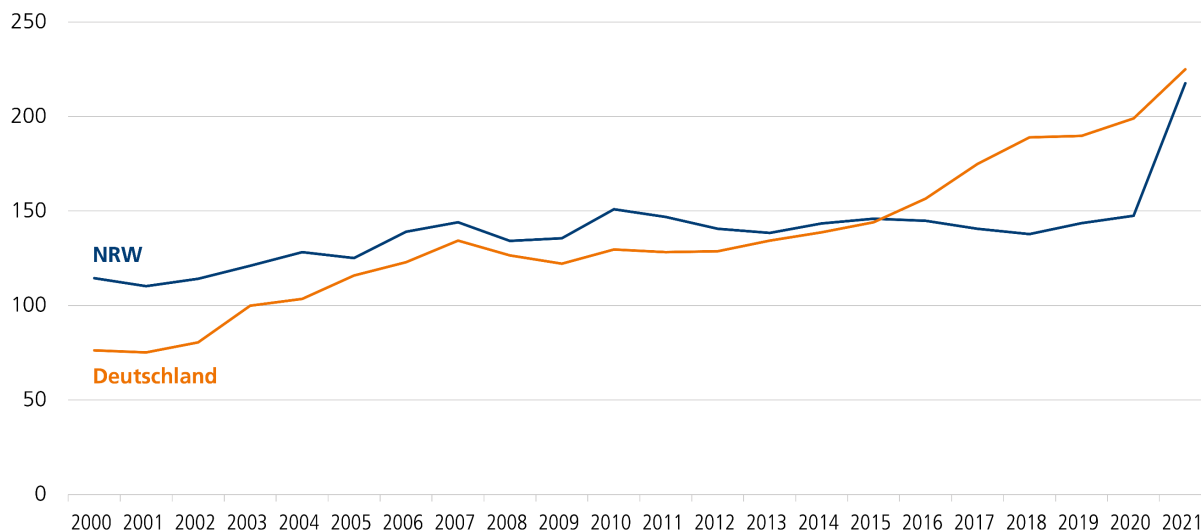
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der angegebenen Quellen; *Anmerkung: Bei den Bodenrichtwerten ist der nach Bevölkerung gewichtete Mittelwert dargestellt

Tabelle 2 zeigt auch die Siedlungsdichte in Einwohner pro Quadratkilometer bezogen auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche der amtlichen Statistik. Die durchschnittliche Siedlungsdichte in Nordrhein-Westfalen liegt im Jahr 2021 bei 2.266 Einwohner pro Quadratkilometer. Mit der Größe der Städte nimmt die Siedlungsdichte deutlich zu.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Bodenpreise für „Baureifes Land“ für den Zeitraum 2000 bis 2021. Die Daten basieren auf der amtlichen Statistik der Kaufwerte für Bauland, die alle Nutzungsarten (z. B. Wohngebiet, Geschäftsgebiet, Industriegebiet) und verschiedene Baulandarten (neben baureifem Land z. B. Rohbauland) enthält. Hier dargestellt sind die Preise für baureifes Land, welches wie vorab beschrieben den höchsten Erschließungszustand von Flächen zur Bebauung darstellt und für das entsprechend die höchsten Preise auf dem Markt erzielt werden. Abgebildet sind die Preise von Deutschland und Nordrhein-Westfalen. In Deutschland sind die Preise zwischen 2000 und 2021 von 76 EUR/m² auf 225 EUR/m² gestiegen. Das entspricht fast einer Verdreifachung des Preisniveaus bzw. einem jährlichen Anstieg von 5,6 Prozent. Die Inflation lag im gleichen Zeitraum hingegen bei durchschnittlich 1,6 Prozent. In Nordrhein-Westfalen lagen die Preise für baureifes Land im Jahr 2020 mit 114 EUR/m² noch auf einem höheren Niveau und sind seither auf 218 EUR/m² gestiegen. Das entspricht einem jährlichen Anstieg von 3,3 Prozent, der damit unterhalb des Anstieges auf Bundesebene liegt. Bei der Interpretation der Daten ist aber zu berücksichtigen, dass die Statistik zum Berichtsjahr 2021 neu konzipiert wurde, sodass der Vergleich mit den Vorjahren nur sehr eingeschränkt möglich ist.⁴⁰¹ Das gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen, wo die ausgewiesenen Werte bis 2020 tendenziell zu niedrig ausfallen, was dann durch die Revision ausgeglichen wird.

⁴⁰¹ Diehl-Wolf 2002.

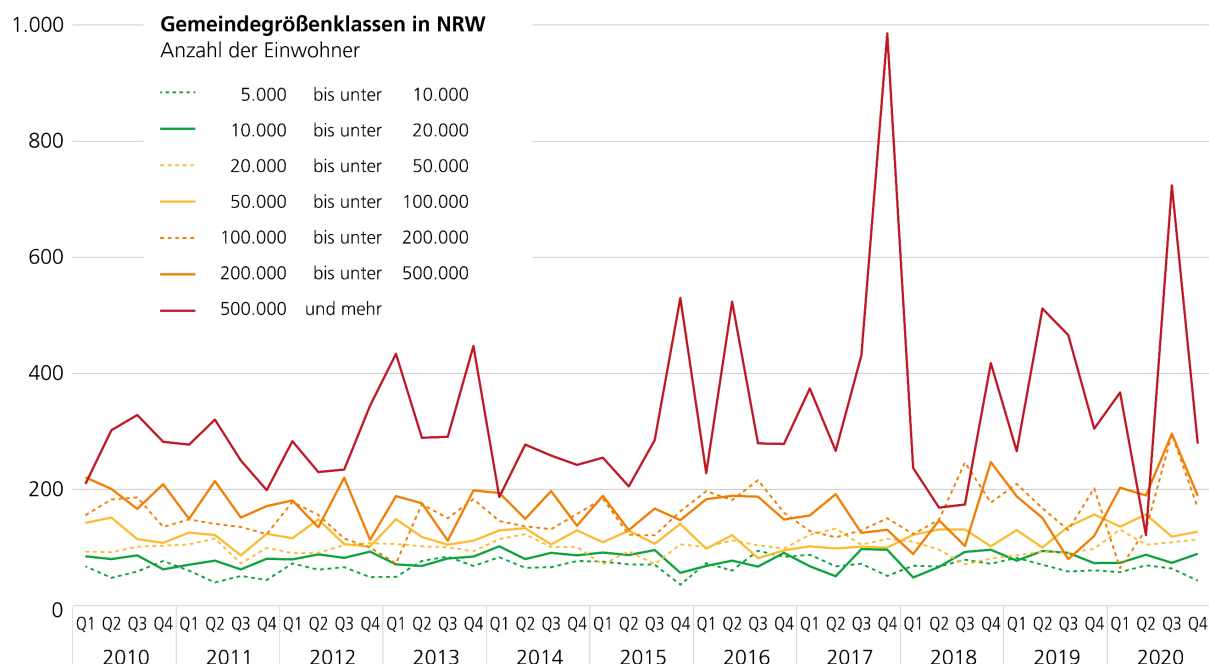
Abbildung 3: Preisentwicklung für baureifes Land von 2000 bis 2021

Preisentwicklung für baureifes Land von 2010 bis 2021 in €/m²

Quelle: Statistisches Bundesamt, * Anmerkung: Die Bodenpreisstatistik wurde im Jahr 2021 neu konzipiert, sodass der Vergleich mit den Vorjahren nur eingeschränkt möglich ist.

Abbildung 4 verdeutlicht, dass die Preissteigerungen vorrangig in den Großstädten, also Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern, zu beobachten waren. Während in den Kommunen unter 100.000 Einwohnern die Bodenpreise im Zeitraum 2010 bis 2020 weitgehend konstant geblieben sind, zogen die Preise vor allem in den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern deutlich an. Der Preisanstieg belief sich auf jährlich 3,3 Prozent auf 373 EUR/m² im Jahr 2021. Dabei ist die Volatilität der Preise in den Städten sehr hoch, insbesondere da in diesen Städten insgesamt nur wenig Transaktionen stattfinden. Darüber hinaus muss man sich bei der Interpretation der Daten vor Augen führen, dass in den einzelnen Gemeindegrößenklassen Städte mit sehr unterschiedlichen Bodenpreisniveaus zusammengefasst sind. So finden sich in der Klasse mit mehr als 500.000 Einwohnern Städte wie Düsseldorf und Köln (hochpreisig) sowie Städte wie Duisburg und Essen (niedrigpreisig). Auch die Größenklasse mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern enthält niedrig- (Wuppertal) und hochpreisige Städte (Bonn), sodass je nach Transaktionsvolumen in den einzelnen Städten unterschiedlich Preisniveaus über die Zeit ermittelt werden.

Abbildung 4: Preisentwicklung für baureifes Land von 2010 bis 2020 differenziert nach Gemeindegrößenklassen in NRW

Preisentwicklung für baureifes Land von 2010 bis 2020 differenziert nach Gemeindegrößenklassen in NRW in €/m²**9.4.4 Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Bodenpreis**

Dieser Abschnitt untersucht den Zusammenhang zwischen der Flächeninanspruchnahme und dem Bodenpreisniveau in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Wie Tabelle 4 zeigt, sind alle Regressionskoeffizienten der verschiedenen Variablen der Flächeninanspruchnahme und Bodenpreise negativ. Das bedeutet, dass der Bodenpreis bei steigender Flächeninanspruchnahme zurückgeht. Ein besonders hoher Zusammenhang ist mit $-0,000655$ bei den Variablen Industrie- und Gewerbefläche nach amtlicher Statistik und den Bodenpreisen zu erkennen. Steigt der Bodenrichtwert für Industrie und Gewerbe um 100 EUR/m^2 , sinkt die Flächeninanspruchnahme um 6,6 Prozent. Dagegen gibt es bei den Variablen Siedlungs- und Verkehrsfläche nach dem IÖR-Monitor und dem durchschnittlichen Kaufwert von Baulandverkäufen den geringsten Zusammenhang. Steigt der Bodenrichtwert für Siedlungs- und Verkehrsfläche um 100 EUR/m^2 , ist die Flächeninanspruchnahme nur um 0,03 Prozent geringer.

Tabelle 3: Stärke des Zusammenhangs zwischen Flächeninanspruchnahme und Bodenpreis

Flächeninanspruchnahme	Bodenrichtwert – Boris.NRW			Bodenrichtwert für baureifes Land – Boris.NRW			Baulandverkäufe – IT.NRW	
	Gesamt	Wohnen	Industrie & Gewerbe	Gesamt	Wohnen	Industrie & Gewerbe	Gesamt	Wohnbau-land
SuV - IT.NRW	-0,000066	/	/	-0,000062	/	/	-0,000029	/
SuV - IÖR	-0,000015	/	/	-0,000019	/	/	-0,000003	/
Wohnbaufläche - IT.NRW	/	-0,000100	/	/	-0,000100	/	/	-0,000030
Baulich geprägte Siedlungsfläche ohne Industrie und Gewerbe - IÖR	/	-0,000031	/	/	-0,000033	/	/	-0,000011
Industrie- und Gewerbefläche - IT.NRW	/	/	-0,000655	/	/	-0,000656	/	/
Industrie- und Gewerbefläche - IÖR	/	/	-0,000452	/	/	-0,000453	/	/

Die folgenden Abbildungen veranschaulichen den Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme nach amtlicher Statistik und dem Bodenrichtwert. Jeder Punkt stellt eine Gemeinde dar. Die Abbildungen zeigen die breite Streuung der Gemeinden bezüglich Flächeninanspruchnahme und Bodenrichtwert.

Abbildung 5: Flächeninanspruchnahme SuV und Bodenrichtwert Insgesamt

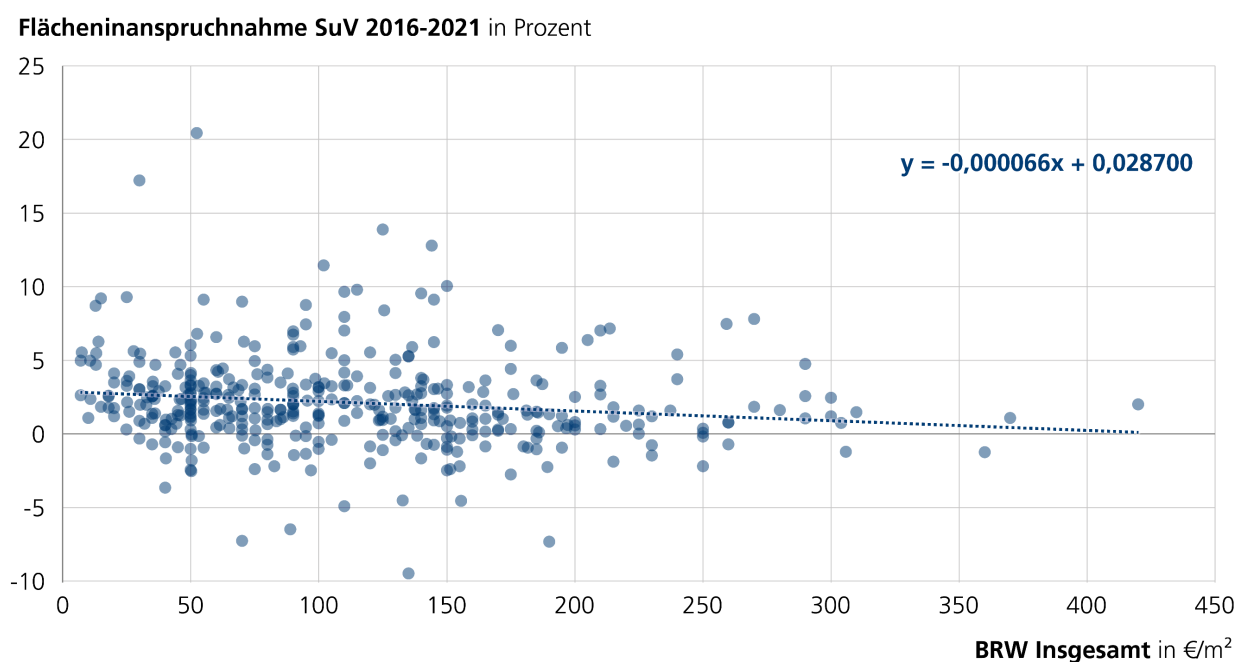


Abbildung 6: Flächeninanspruchnahme Wohnbaufläche und Bodenrichtwert Wohnen

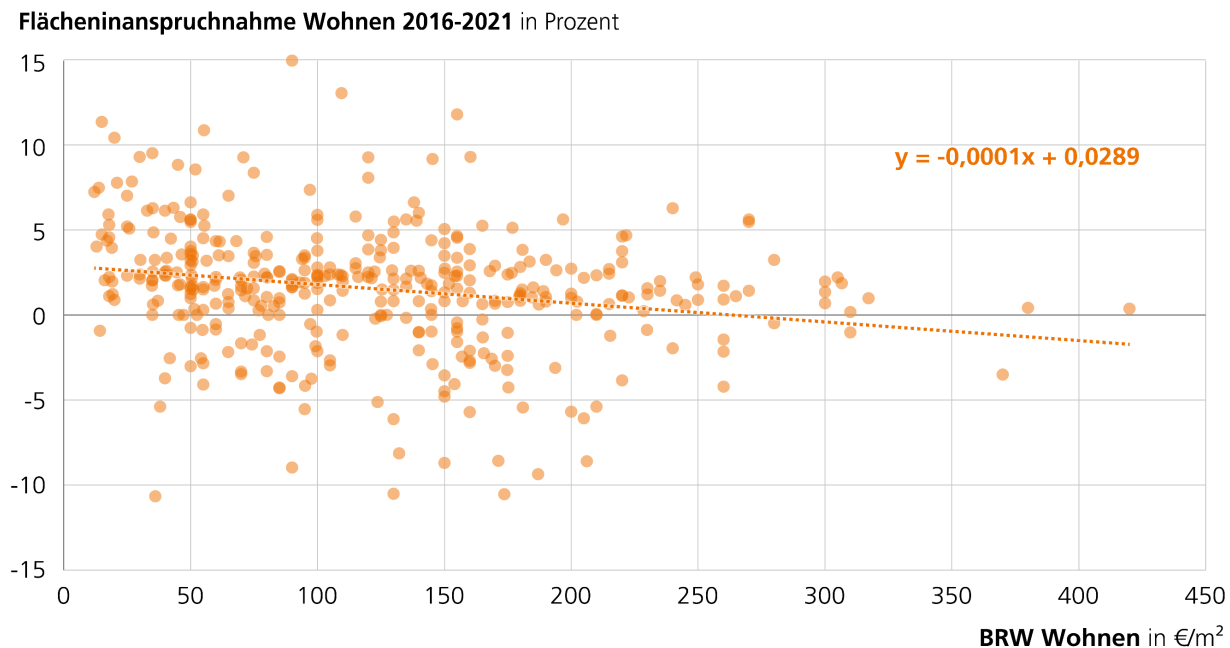
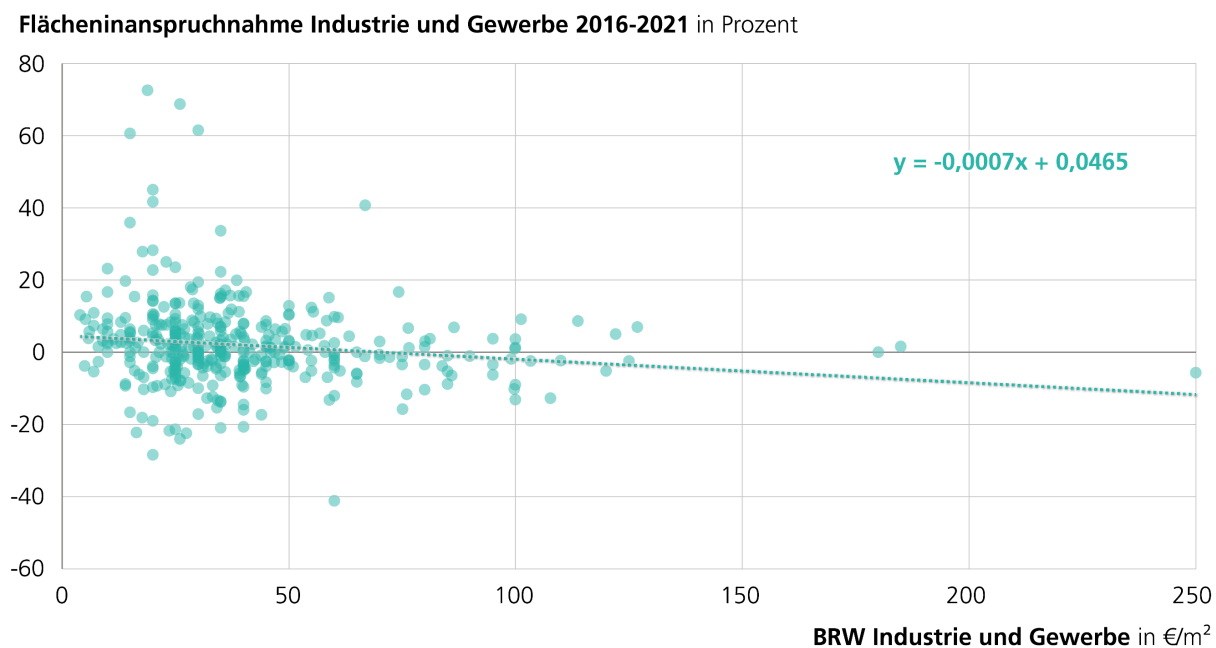


Abbildung 7: Flächeninanspruchnahme Industrie- und Gewerbefläche und Bodenrichtwert Industrie und Gewerbe



9.4.5 Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte

Dieser Abschnitt untersucht den Zusammenhang zwischen der Flächeninanspruchnahme und der Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden. Auch bei der Analyse von Siedlungsdichte und Flächeninanspruchnahme sind alle Regressionskoeffizienten negativ. Das bedeutet, dass die Flächeninanspruchnahme auch sinkt, wenn die Siedlungsdichte zunimmt. Ein besonders hoher Zusammenhang ist bei der Flächeninanspruchnahme von Industrie- und Gewerbefläche nach amtlicher Statistik und der Siedlungsdichte von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu erkennen. Steigt die Siedlungsdichte von Siedlungs- und Verkehrsflächen um 100 Einwohner pro Quadratkilometer, sinkt die Flächeninanspruch-

nahme um 0,36 Prozent (Tabelle 4). Der geringste Zusammenhang besteht zwischen der Flächeninanspruchnahme von baulich geprägter Siedlungsfläche ohne Industrie und Gewerbe und der Siedlungsdichte der Wohnfläche nach amtlicher Statistik. Steigt die Siedlungsdichte um 100 Einwohner pro Quadratkilometer, sinkt die Flächeninanspruchnahme um 0,02 Prozent.

Tabelle 4: Stärke des Zusammenhangs zwischen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte

Flächeninanspruchnahme	IT.NRW			IÖR-Monitor		
	SuV	S	W	SuV	S	W
SuV - IT.NRW	-0,000011	/	/	-0,000010	/	/
SuV - IÖR	-0,000005	/	/	-0,000005	/	/
Wohnbaufläche - IT.NRW	-0,000009	-0,000007	-0,000003	-0,000010	-0,000008	-0,000004
Baulich geprägte Siedlungsfläche ohne Industrie und Gewerbe - IÖR	-0,000007	-0,000006	-0,000002	-0,000007	-0,000007	-0,000004
Industrie- und Gewerbefläche - IT.NRW	-0,000036	-0,000027	-0,000010	-0,000036	-0,000030	-0,000018
Industrie- und Gewerbefläche - IÖR	-0,000017	-0,000021	-0,000003	-0,000017	-0,000015	-0,000007

Die Abbildungen 8 bis 9 sind grafische Darstellungen des Zusammenhangs zwischen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte nach amtlicher Statistik.

Abbildung 8: Flächeninanspruchnahme Siedlungs- und Verkehrsfläche und Siedlungsdichte Siedlungs- und Verkehrsfläche

Flächeninanspruchnahme Industrie und Gewerbe 2016-2021 in Prozent

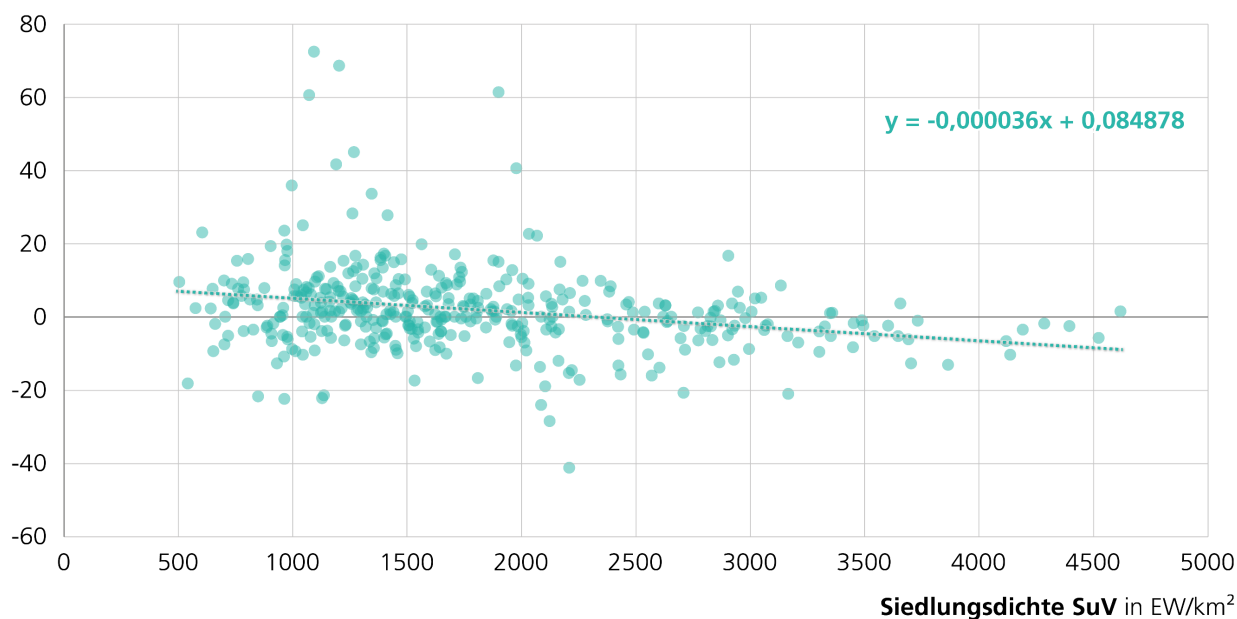
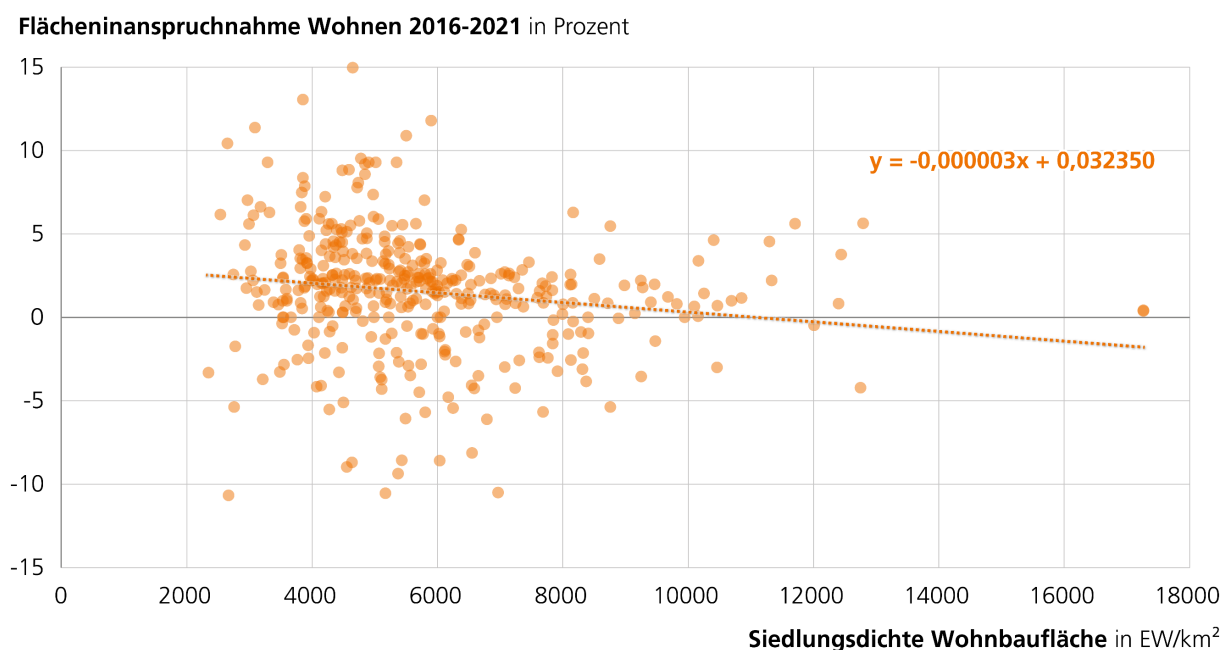


Abbildung 9: Flächeninanspruchnahme Industrie- und Gewerbefläche und Siedlungsdichte Siedlungs- und Verkehrsfläche



9.5 Abschätzung der Preisanstiege abhängig von Flächensparzielen

Bei der Analyse wurde auch untersucht, wie robust die Ergebnisse sind und ob sich die Ergebnisse durch Bereinigungen oder durch die Betrachtung einzelner Gemeindetypen bestätigen lassen. Führt man die Regressionsanalyse beispielsweise ohne Großstädte und ohne negative Flächeninanspruchnahme durch, bleiben die Regressionskoeffizienten negativ, aber die Koeffizienten weichen teilweise stark voneinander ab. Ohne die Großstädte beziehungsweise ohne die negativen Flächeninanspruchnahmen treten dabei sowohl niedrigere als auch höhere Regressionskoeffizienten auf. Dies gilt sowohl für den Zusammenhang zwischen Flächeninanspruchnahme und Bodenpreis (Abschnitt 9.4.4) als auch für Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte (Abschnitt 9.4.5). Einen geringen Unterschied machen Großstädte und negative Flächeninanspruchnahmen beim Zusammenhang zwischen Bodenpreis und Wohnbaufläche sowie Industrie- und Gewerbeflächen nach amtlicher Statistik. Größere Differenzen treten hingegen beim Bodenpreis und der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf. Bei der Siedlungsdichte kann bei allen Variablen ohne Großstadt oder negative Flächeninanspruchnahme ein höherer Regressionskoeffizient festgestellt werden. Zusammenfassend zeigen die Robustheitschecks, dass ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Flächeninanspruchnahme und dem Bodenpreis kaum von der Wahl der Datenquelle oder von Ausreißern beeinflusst wird. Die Stärke der Zusammenhänge variiert hingegen stark, sodass hier keine verallgemeinernden Aussagen abgeleitet werden können.

Die Ergebnisse der empirischen Analyse belegen somit, dass ein negativer Zusammenhang zwischen den Bodenpreisen und der Flächeninanspruchnahme sowie der Siedlungsdichte und der Flächeninanspruchnahme besteht. Die Ergebnisse sind über die verschiedenen Datenquellen und Unterkategorien hinweg robust, jedoch nur sehr schwach in dem Sinne, dass die Flächeninanspruchnahme sowie die Dichte kaum auf Preisänderungen reagiert. Vor dem Hintergrund der bereits diskutierten Datenqualitäten sowie geringen Preiselastizität von Bodenmärkten verwundern diese Ergebnisse wie beschrieben nicht. Offensichtlich besteht zudem kein klares Bodenpreisgefälle zwischen Städten und ihrem Umland, da in etlichen Großstädten Nordrhein-Westfalens nur ein relativ geringes Bodenpreiseniveau vorherrscht (Bsp. Duisburg, Gelsenkirchen). In diesem Zusammenhang muss auch diskutiert werden, ob überhaupt ein einfacher linearer Zusammenhang unterstellt werden kann. Die Abbildungen in Kapitel

9.4 lassen zumindest den Verdacht zu, dass der Zusammenhang eher nicht-linear ist und beispielsweise besser durch einen quadratischen Trend abgebildet werden kann.

Die Ergebnisse lassen sich auch so interpretieren, dass die Bodenmärkte langfristig gut auf Nachfrageveränderungen durch eine Ausweitung des Angebotes reagieren und entsprechend regulatorisch keine starken Restriktionen vorherrschen. Vor dem Hintergrund des starken Siedlungsflächenwachstums der letzten Jahre, insbesondere im suburbanen und teilweise auch ländlichen Raum erscheint diese Interpretation nachvollziehbar. Auch für Großstädte kann davon ausgegangen werden, dass striktere Regulierungen von Ausweisungen von Siedlungsflächen nur sehr schwach auf die Bodenpreise wirken, da der überwiegende Teil der Bautätigkeit in den Siedlungsbeständen stattfindet. Eine langfristig hohe Nachfrage lässt sich dadurch auch ohne Neuausweisungen mit einer erhöhten Bautätigkeit im Bestand realisieren.

Die Ergebnisse erschweren eine valide Abschätzung der durch einen möglichen Zertifikatehandel ausgelösten Preiseffekt enorm. Aufgrund der großen Komplexität der Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahmen und der schwachen empirischen Datenbasis (insbesondere bei Flächendaten) kann höchstens mit starken Pauschalierungen gerechnet werden, um eventuelle Preisdimensionen abhängig von der Zielvorgaben abschätzen zu können. Dabei ist klar, dass sich nur allgemeine (und kaum regionale) Preiseffekte bestimmen lassen und darüber hinaus nicht zwischen Bestandsflächen und Neuausweisungen, zertifikatefreien und zertifikatepflichtigen Flächenentwicklungen sowie den verschiedenen Entwicklungsmodellen bei der Baulandentwicklung (z. B. Städtebaulicher Vertrag, Umlegung) differenziert werden kann.

9.6 Zwischenfazit

Das Kapitel hat herausgestellt, dass ein genereller Zielkonflikt zwischen der Einhaltung von Flächensparzielen und der Bereitstellung von ausreichend bemessenem Wohnraum besteht. Ein effektives Flächenhandelssystem kann dazu führen, dass für Kommunen und deren Außenentwicklungsvorhaben zusätzliche Kostenbelastungen entstehen, die wachstumshemmende Einflüsse nach sich ziehen. Das Dilemma der konkurrierenden Ziele „Flächen sparen“ und „Mehr Wohnungsbau“ lässt sich jedoch durch eine aktive Siedlungs- und Wohnungspolitik auflösen oder zumindest abschwächen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die aktuell erforderlichen rund 55.000 Wohnungen⁴⁰² pro Jahr auch unter Einhaltung des 5-ha-Grundsatzes auf Neuentwicklungsflächen mit durchschnittlicher Dichte für Einfamilienhaussiedlungen und Geschosswohnungsbauten errichten lassen. Eine zukünftig stärkere Aktivierung von Brachflächen und Baulücken sowie Nachverdichtungen und Umbaumaßnahmen im Bestand können den Druck für Bautätigkeiten auf neu ausgewiesenen Flächen weiter abschwächen.⁴⁰³ Götze et al. (2023) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Großstädte mit hohem Siedlungsdruck eine Schlüsselrolle einnehmen, da eine Verlagerung der Nachfrage auf das Umland in der Regel mit vielen kleinen, flächenintensiveren Entwicklungen niedriger Dichte bedient werden müsste.

⁴⁰² Henger/Voigtländer 2021.

⁴⁰³ Blum et al. 2022.

Teil B: Konzeption der „NRW-Flächenampel“

10 Grundidee der Flächenampel

Wie einleitend dargestellt (Abschnitt 1), verfolgt dieses Forschungsvorhaben das Ziel, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Flächeninanspruchnahme mithilfe von marktwirtschaftlichen, planerisch-regulativen und informatorischen Instrumenten reduziert werden kann. Dies umfasst zum einen den Flächenzertifikatehandel, wodurch die Obergrenze der Flächeninanspruchnahme gesteuert werden kann und durch den die Allokation von Zertifikaten effizient erfolgt. Zum anderen soll eine „NRW-Flächenampel“ abwägungsunterstützend wirken, indem sie Entscheidungsträger*innen in einer frühen Phase der planerisch-politischen Entscheidungsfindung Aufschluss über potenzielle Wirkungen einer Planung vermittelt. Mit der ex-ante-Bewertung geplanter kommunaler Siedlungsvorhaben ergänzt die Flächenampel die bisherige ex-post-orientierte und aggregierte Bilanzierungslogik der Flächenpolitik, mit der die in der Vergangenheit realisierte Flächeninanspruchnahme auf Ebene von Gemeinden, Regionen, Bund und Ländern bewertet wird.

Die „NRW-Flächenampel“ verfolgt die folgenden Hauptziele:

Digitalisierung: Die Flächenampel macht sich die fortschreitende Digitalisierung der Planung zunutze. Planungsunterlagen wie Bebauungspläne stehen künftig im Austauschstandard „XPlanung“ vollvektoriert zur Verfügung und können mit weiteren Informationen zur Umgebung – wie die Anbindung an den ÖPNV oder die Vornutzung des Bodens – angereichert werden. Die Flächenampel ist somit als multikriterielles und weitgehend automatisiertes Bewertungsinstrument konzipiert. Sie würde eine Kontingentierung – mit oder ohne Handelskomponente – unterstützen, indem sie bewertende Aussagen zulässt, in welchem Maße (potenziell zertifikatpflichtige) Flächen im Außenbereich durch eine Planung in Anspruch genommen werden, ob die betreffende Planung als effizient in der Ausschöpfung der knappen „Ressource Neuinanspruchnahme“ gelten kann und ob sie mit weiteren Nachhaltigkeitszielen wie der Stärkung des Umweltverbunds in der Mobilität einhergeht.

Bewertung: Die Ampel ist primär für die Bewertung von Bebauungsplänen für wohnbauliche Zwecke ausgelegt. Modifizierte Versionen sind ebenfalls für die Bewertung von Flächennutzungsplänen geeignet und können auch eine erste Einschätzung für gewerbliche Vorhaben geben. Für eine Anwendung auf F-Plan-Ebene kann die städtebauliche Ausnutzung von Flächen (Nutzungseffizienz) in der Regel nicht abgebildet werden, wodurch diese Bewertungsdimension entfällt. Gewerbegebietsplanungen können nur einer vereinfachten Bewertung unterzogen werden, da in gewerblich-industriellen Planungen im Regelfall nur wenige Darstellungen bzw. Festsetzungen zur städtebaulichen Dichte sowie Angaben zu zukünftigen Nutzungen (wie Branchen und Betrieben) zu finden sind.

Im Folgenden wird die Konzeption der Flächenampel anhand von wohnbaulichen Nutzungen auf B-Plan-Ebene in Grundzügen vorgestellt. Anschließend erfolgen die Modifizierungen für Gewerbeflächen und eine Variante für die Flächennutzungsplanung (Abschnitt 12.5). Als Grundlage dienen die vollvektorierten B-Pläne im sogenannten XPlanungs-Format, welches im kommenden Abschnitt erklärt wird. Es ist als Meilenstein zu interpretieren, da durch das digitale und standardisierte Planungsformat Planungsinformationen automatisiert ausgelesen werden können. Erst hierdurch wird es möglich, die Flächenampel zu konzipieren.

11 Exkurs: XPlanung als digitaler Standard

Im Jahr 2003 entstand die Idee, ein standardisiertes Datenformat für räumliche Planwerke zu entwickeln. Seitdem steht XPlanung für einen Standard des verlustfreien, interoperablen Austauschs von Planinformationen zwischen unterschiedlichen IT-Systemen. Ein objektorientiertes Datenmodell definiert zudem eine einheitliche Datenstruktur, um räumliche Planwerke abzubilden. Sechs Jahre später wurde die gesetzliche Grundlage für ein bundesweites einheitliches Austauschformat geschaffen. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands war es hierfür notwendig, dass sich die Bundesländer und der Bund abstimmen. Die Grundlage hierfür bildet seitdem § 91c des Grundgesetzes⁴⁰⁴. Diese Regelung ermächtigt Bund und Länder dazu, Vereinbarungen für die zur Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festzulegen. Hierauf aufbauend wurde der IT-Planungsrat gegründet, welcher aus Vertreter*innen der Länder und des Bundes besteht. Dieser legte am 5. Oktober 2017 „XPlanung“ als den künftigen und verbindlichen Austauschstandard fest. Dies umfasst folgende Planinformationen:⁴⁰⁵

- Bauleitpläne und städtebauliche Satzungen gemäß BauGB,
- Landes-, Regional- und Raumordnungspläne gemäß ROG,
- Landschaftspläne gemäß BNatSchG.

Mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren ist seit dem 1. Februar 2023 XPlanung der verbindliche Standard für neue und nachträglich digitalisierte Planwerke.

„XPlanung basiert auf internationalen Standards. Zu dem verlustfreien Austausch der räumlichen Planwerke dient das Datenformat XPlanGML, das auf GML 3.2.1 (Geography Markup Language) basiert. GML erlaubt als Auszeichnungssprache die Übermittlung von raumbezogenen Daten als Objekte mit Geometrien, spezifischen Attributen und Relationen. Eine XPlanGML-Datei kann die Inhalte räumlicher Planwerke (textliche und geometrische Festlegungen, Darstellungen, Festsetzungen, nachrichtliche Übernahmen, Kennzeichnungen und sonstige Hinweise) abbilden. Als Grundlage von GML dient wiederum die Auszeichnungssprache XML. Mit XML werden die Informationen im Format einer Textdatei dargestellt, die sowohl von Menschen als auch von Maschinen lesbar ist. Dies bedeutet, dass eine XPlanGML-Datei auch mit einem Texteditor les- und bearbeitbar ist.“⁴⁰⁶

XPlanGML orientiert sich sowohl an internationalen Normen als auch an nationalen ALKIS- und NAS-Standards, die Visualisierung u. a. an der Planzeichenverordnung. XPlanGML ist dabei das Datenformat. Zur Visualisierung stehen mehrere Programme zur Verfügung. Mithilfe des Plugin XPlanung in QGIS können beispielsweise XPlan-konforme Pläne bearbeitet und visualisiert werden.

Koordiniert wird „XPlanung“ von der Leitstelle XPlanung – auch XLeitstelle genannt. Sie ist in den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg eingebettet und sichert den dauerhaften Betrieb des XPlanung-Standards. Dies umfasst:⁴⁰⁷

- die Bereitstellung, Pflege, Dokumentation und Veröffentlichung des Standards,
- den Betrieb einer Informationsplattform und eines Kommunikationsforums,
- die Bereitstellung von Werkzeugen zur Konformitätsprüfung/Testwerkzeuge,
- die Beobachtung der Nutzungsanforderungen von Standards in digitalen Prozessketten des Planens und Bauens in Abstimmung mit dem Fachgremium

⁴⁰⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

⁴⁰⁵ Vgl. Leitstelle XPlanung 2020.

⁴⁰⁶ Vgl. Leitstelle XPlanung 2020: 6.

⁴⁰⁷ Vgl. Horenczuk 2021: 316.

- die Weiterentwicklung der Standards zur Abdeckung zukünftiger Anforderungen sowie frühzeitiges Erkennen gesetzlicher Änderungsbedarfe und
- die Moderation und Organisation des Fachgremiums.

Die 2018 gegründete Leitstelle XPlanung wurde durch die Fachministerkonferenzen der Bauministerkonferenz (BMK), der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sowie durch das Lenkungs-gremium der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) damit beauftragt, den „dauerhaften Betrieb der Standards XPlanung“ zu übernehmen.⁴⁰⁸ Neben der Standards XPlanung koordiniert sie auch den Standard XBau. Dies ist der Standard für bauaufsichtliche Verfahren wie Baugenehmigungen und ist mit XPlanung kompatibel.

Auch in NRW gilt, dass seit dem 1. Februar 2023 XPlanung der verbindliche Standard für neue und nachträglich digitalisierte Planwerke ist. Um XPlanung bereits im Vorfeld in den Kommunen zu verbreiten, hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung in NRW das Förderprogramm „Digitalisierung von Bebauungsplänen“ aufgestellt. Mithilfe des Förderprogramms können bereits bestehende Bebauungspläne, die vor dem 31.12.2019 aufgestellt worden sind, nachträglich digitalisiert werden. Das Land übernimmt dabei bis zu 50 % der Kosten. Zwischen 2021 und 2023 stehen jährlich drei Millionen Euro Fördermittel zur Verfügung. Seit 2023 ist zudem auch die Nachdigitalisierung von Flächennutzungsplänen förderfähig.⁴⁰⁹

Zusätzlich vereinfacht das MHKBD mit der sogenannten Rahmenvertragsinitiative die Beauftragung zur Nachdigitalisierung von Bebauungsplänen. Die Landesbeteiligung NRW.URBAN hat mit mehreren Planungsbüros Rahmenverträge zur Nachdigitalisierung von Bebauungsplänen abgeschlossen. Die Kommunen in NRW können einen einmaligen Vertrag mit NRW.URBAN abschließen und so die Rahmenvertragspartner direkt beauftragen. Dadurch entfällt die Pflicht, die Aufträge öffentlich auszuschreiben. Im Förderprogramm „Digitalisierung von Bebauungsplänen“ kann auf die Rahmenvertragspartner zurückgegriffen werden. Es können aber auch andere Büros beauftragt werden. Die Kosten zur Nachdigitalisierung liegen bei ca. 550 EUR je Hektar. Die Spanne reicht von 270 EUR/ha bis 1000 EUR/ha und ist vom Anbieter, aber auch der Komplexität und Ausgangsqualität des Planwerks abhängig.⁴¹⁰

Durch die Schaffung eines einheitlichen, maschinell lesbaren Formats für Bebauungspläne wird es künftig möglich, flächendeckend für das gesamte Land Bebauungspläne auszulesen. So können bspw. Informationen zu geplanten Bebauungsdichten einfach generiert werden. Da seit dem 1. Februar 2023 XPlanung als verbindlicher Standard gilt, ist davon auszugehen, dass neu aufgestellte Bebauungspläne voll digitalisiert verfügbar sind. Auch bestehende Pläne werden zunehmend nachdigitalisiert. Insgesamt ist somit für NRW von einer zügigen Durchsetzung des XPlanung-Standards auszugehen. Für die weitere Entwicklung und Einführung der Ampel in der Praxis ist dies von zentraler Bedeutung. Nur im Falle einer lückenlosen Verfügbarkeit des Standards in der Praxis ist ein Regelbetrieb dieses Werkzeugs sichergestellt.

⁴⁰⁸ Vgl. Leitstelle XPlanung 2020: 7.

⁴⁰⁹ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) 2021.

⁴¹⁰ Vgl. MHKBD NRW 2022.

12 Konzeption der Flächenampel

12.1 Bewertungsdimensionen

Die Flächenampel unterscheidet vier Bewertungsdimensionen, mit denen die Kompatibilität einer kommunalen Planung zu flächenpolitischen Zielen abgebildet werden kann. Dabei geht es nicht allein um eine quantitative Reduktion der Flächeninanspruchnahme und den Schutz des un bebauten Bodens, sondern auch um weitere Nachhaltigkeitsziele der Flächenpolitik wie die Förderung der aktiven Mobilität und des ÖPNV, die bessere Auslastung von bereits existierenden Infrastruktursystemen und die Verringerung von Treibhausgasemissionen bei der Wärmeversorgung von Gebäuden. Die Konzeption der Flächenampel orientiert sich an den mehrdimensionalen Zielen einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung.

Die vier Bewertungsdimensionen beziehen sich auf

- die Lage des Plangebiets im städtebaulichen Innen- und Außenbereich,
- die Art der Vornutzung als Anteil der versiegelten Fläche,
- die Nutzungseffizienz als bauliche Ausnutzung der in Anspruch genommenen Fläche (Dichte) und
- die verkehrliche Erreichbarkeit, abgebildet durch die Fußgängerfreundlichkeit der Umgebung und die Anbindung des Plangebietes an den ÖPNV.

Für jede Bewertungsdimension wurde ein eigenständiger Bewertungsansatz entwickelt, mit dem die standortbezogenen sowie funktional-morphologischen Eigenschaften einer überplanten Fläche in eine Bewertung nach Ampellogik („grün“, „gelb“, „rot“) einmünden. Jede Dimension wird einzeln auf einer fünfstufigen Skala von -2 bis +2 bewertet und fließt anschließend gewichtet in die Gesamtbewertung ein. Diese erfolgt ebenfalls auf einer Skala von -2 bis +2 (siehe hierzu auch Abschnitt 11.3). Je höher die Gesamtbewertung ausfällt, desto besser ist das zu bewertende städtebauliche Vorhaben mit den Anliegen einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung vereinbar. Unberührt hiervon bleibt die Frage, ob eine Planung in ihrem jeweiligen lokalen und regionalen Kontext als „notwendig“ anzusehen ist. Die dimensionsbezogenen Indikatoren und Normen orientieren sich an bereits existierenden Ansätzen der Planungspraxis.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die vier Bewertungsdimensionen und ihre Operationalisierung mit Hilfe von fünf Indikatoren. Angegeben sind auch die Gewichtungsfaktoren für die Gesamtbewertung einer Planung.

Tabelle 5: Überblick über die Bewertungsdimensionen

Bewertungsdimension	Indikator	Gewichtungsfaktor
Lage/Standort	Lage im Innen-/Außenbereich (Anteil in %)	0,2
Art der Vornutzung	Anteil versiegelter Flächen zum Ausgangszustand der Planung (in %)	0,2
Nutzungseffizienz	Geschossflächenzahl	0,3
Erreichbarkeit	Attraktivität des ÖV-Angebots Fußgängerfreundlichkeit (Walkability)	0,2 0,1

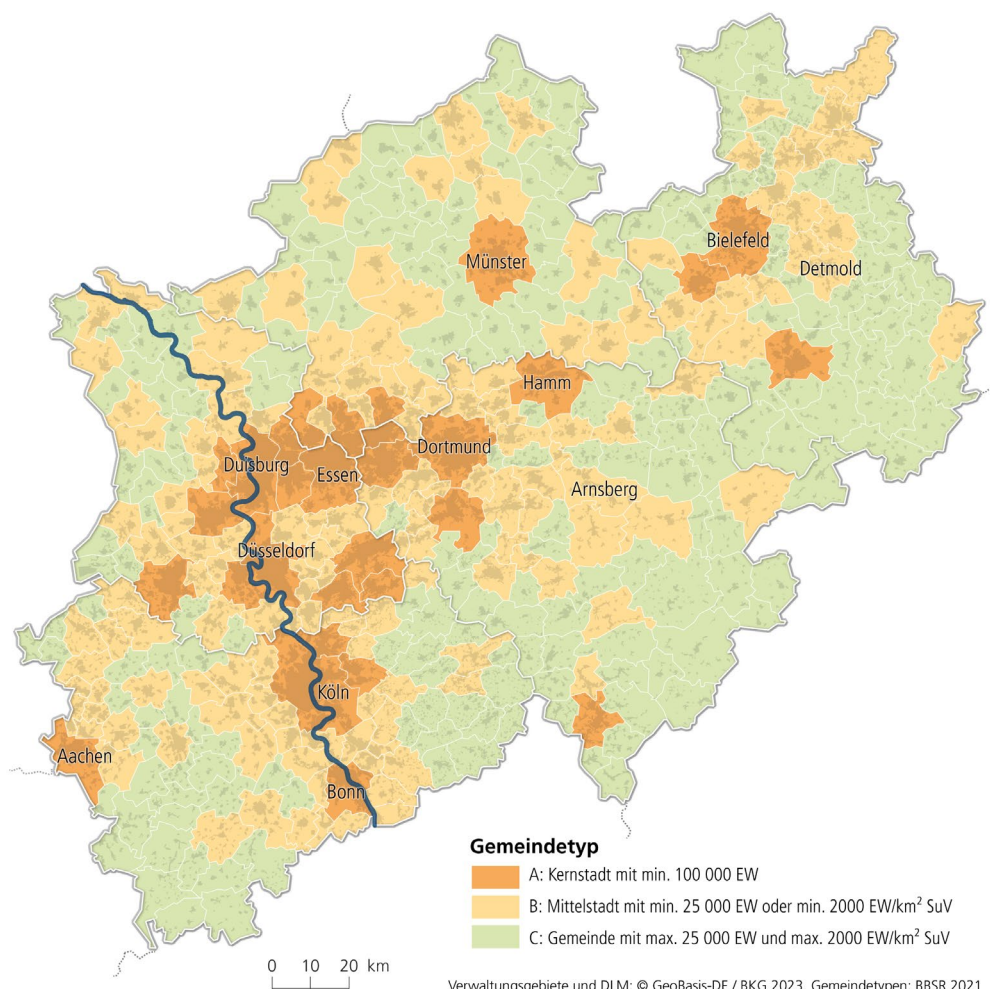
12.2 Gemeindetypen

Die Flächenampel unterscheidet drei Gemeindetypen, um inter- und intraregionale Gefälle der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte sowie der Erreichbarkeitsbedingungen abzubilden. In Kernstädten sind andere Dichten und Erreichbarkeitsniveaus als „angemessen“ anzusehen als in suburban oder ländlich geprägten Räumen. Daher operiert die Ampel bei bestimmten Indikatoren mit Abstufungen nach der Größe und Dichte der Gemeinden. Die Typik (siehe Abbildung 10) differenziert nach

- Typ A: Kernstädten mit mindestens 100.000 Einwohnern,
- Typ B: Mittelstädten mit mindestens 25.000 Einwohnern sowie infrastrukturell gut angebundenen suburbanen Kommunen mit einer Siedlungsdichte von mehr als 2.000 Einwohnern je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche,
- Typ C: sonstigen Kommunen.

Die Gemeindetypik wird bei den Bewertungsdimensionen Nutzungseffizienz und Erreichbarkeit (Attraktivität des ÖPNV-Angebots) eingesetzt. In Kleinstädten und ländlich geprägten Gemeinden werden geringere Bebauungsdichten als angemessener angesehen als in Groß- und Mittelstädten. Auch bei der Anbindung an den ÖPNV kann in ländlichen Regionen nicht von der gleichen Taktfrequenz wie in Großstädten ausgegangen werden. Eine Mindestbedienung im öffentlichen Verkehr wird aber auch in ländlichen Kommunen vorausgesetzt, damit die Bewohner*innen ihren Mobilitätsbedürfnissen auch auto-unabhängig nachkommen können. Bei den übrigen Dimensionen wird nicht nach Gemeindetyp unterschieden.

Abbildung 10: Gemeindetypen der Flächenampel



12.3 Methodische Vorgehensweise

Die Bewertung in den unterschiedenen Dimensionen erfolgt – wie zuvor bereits erwähnt – mit einer vergleichsweise einfachen ordinalen Skalierung. Je nach Merkmalsausprägung der eingesetzten Indikatoren werden Punkte vergeben, die anschließend gewichtet aggregiert werden. Daraus resultiert eine „Ampelfarbe“, welche eine Wahrscheinlichkeit angibt, mit der eine Planung zur Erreichung flächenpolitischer Ziele beitragen kann. Folgende Aggregationsregel wird hier angewendet:

- über 0,75 Punkte: grüne Farbe („Planung korrespondiert mit Flächenzielen“)
- von -0,75 bis 0,75 Punkte: gelbe Farbe („Planung ist optimierbar“)
- unter -0,75 Punkte: rote Farbe („Planung widerspricht Flächenzielen“)

In den folgenden Abschnitten werden die vier Dimensionen zunächst kurz vorgestellt und in bestehende Ansätze eingeordnet. Anschließend wird die dahinterliegende Methodik beleuchtet.

Abbildung 11: Bewertungsschema der Flächenampel



12.3.1 Größe des Planungsgebiets

Die Größe eines Planungsgebiets ist zunächst eher neutral zu bewerten. Es kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein größeres Plangebiet negativer einzuschätzen ist als eine kleinere Planungsgebietsfläche, auch wenn im Fall einer Lage im Außenbereich eine höhere Flächeninanspruchnahme zu erwarten wäre. Zugleich sind größere, kompakte Siedlungserweiterungen einer kleinteilig-dispersen Arrondierung am Siedlungsrand vorzuziehen.

Eine Möglichkeit, die Größe des Plangebiets in die Ampelbewertung einzubeziehen, bestünde darin, diesen Wert als Gewichtungsfaktor anzusetzen, der das Bewertungsergebnis nach Anwendung aller Indikatoren (siehe hierzu die folgenden Abschnitte) nach oben oder nach unten zieht. Eine positive Bewertung würde bei Überschreitung von gemeindetypisch differenzierten Größenschwellen mit positivem Vorzeichen verstärkt, eine negative Bewertung hingegen entsprechend negativ verstärkt. Der Faktor (Multiplikator) könnte z. B. einheitlich 1,5 betragen und würde – wie in Tabelle 6 dargestellt – bei Überschreitung einer Plangebietsgröße gemeindetypenspezifisch eingesetzt.

Zwei fiktive Beispiele: Eine in einer größeren Kernstadt (Gemeindetyp A) geplante kompakte Siedlungserweiterung mit guter Busanbindung erzielt eine Ampel-Bewertung von +0,6. Bei einer Plangebietsgröße von mehr als 10 Hektar wird der Faktor 1,5 eingesetzt und es ergibt sich ein Gesamtwert von 0,9. Umgekehrt würde eine gering verdichtete Wohngebietsplanung mit schwacher infrastruktureller Anbindung in einer sonstigen Gemeinde (Gemeindetyp C) eine Ampel-Bewertung von -1,3 ergeben. Bei einer angenommenen Größe des Gebiets von mehr als 5 Hektar würde der Gesamtwert bei Einsatz des Faktors -1,95 betragen. Der Einsatz des Faktors kann allerdings nicht zu Werten von mehr als +2 oder weniger als -2 führen.

Tabelle 6: Zu-/Abschlagsfaktoren für die Plangebietsgröße

Faktor	Gemeindetyp		
	A	B	C
1,5	> 10 ha	> 7,5 ha	> 5,0 ha

In der vorliegenden – nachfolgend dargestellten – Testanwendung über die Fallbeispiele wurde auf eine Einbindung der Größe des Plangebiets in die Ampelbewertung vorerst verzichtet. Für den Regelbetrieb der Ampel ist die Einbeziehung eines Größenfaktors aber optional.

12.3.2 Bewertungsdimension „Lage/Standort“

Die Priorisierung der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung ist spätestens seit den 1990er Jahren ein Dogma der deutschen Siedlungspolitik. In allen relevanten siedlungspolitischen Programmen des Bundes wird der Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung artikuliert und mit der BauGB-Novelle 2013 genießt dies auch Gesetzeskraft (§ 1 Abs. 5 BauGB). Danach sind bei nachweisbarem Bedarf an Wohn- oder Gewerbeflächen bevorzugt Baulücken und Brachflächen für eine bauliche Nutzung vorzusehen und/oder Siedlungsbestände zu verdichten. Die Flächenampel stellt dies in Rechnung, indem sie die Lage eines Plangebiets im städtebaulichen Innen- und/oder Außenbereich berücksichtigt.

Würde die Flächenampel im Rahmen des Flächenzertifikatehandels eingesetzt, würden die diesbezüglichen Lageeigenschaften Aufschluss darüber geben, ob die vorliegende Planung ganz oder teilweise zertifikatspflichtig ist. Bei einer vollständigen Lage im Innenbereich kann von einer grundsätzlichen Befreiung von der Zertifikatspflicht ausgegangen werden. Insofern ist eine mindestens näherungsweise Abgrenzung des Innen- und Außenbereichs von zentraler Bedeutung für die Flächenampel und auch einen möglichen Zertifikatehandel.

Die Bebaubarkeit der Grundstücke richtet sich nach den §§ 30, 34 und 35 BauGB. Im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben bauplanungsrechtlich zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Liegt kein rechtskräftiger Bebauungsplan vor, richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 oder § 35 BauGB. Dies gilt auch für die nicht geregelten Zulassungsmaßstäbe innerhalb einfacher Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB. § 34 BauGB regelt die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Hierzu ist zunächst eine Abgrenzung des Innenbereichs notwendig, welche ebenfalls aus § 34 BauGB abgeleitet werden kann: *Ein Grundstück liegt danach im Innenbereich, wenn es in einem Bebauungszusammenhang liegt, der einem Ortsteil angehört*.⁴¹¹ § 35 BauGB regelt dagegen die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich, also solchen Vorhaben, welche außerhalb rechtskräftiger Bebauungspläne und im Zusammenhang bebauter Ortsteile realisiert werden sollen. Gemeinden können durch eine Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Entwicklungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB ermöglichen es, unter Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen nach § 34 Abs. 5 und 6 BauGB, bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festzulegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind. Durch Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 3

⁴¹¹ Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2009: 442.

BauGB lassen sich einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen schaffen zusätzliche Baurechte, während Klarstellungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB lediglich einen feststellenden Charakter haben. In der kommunalen Praxis sind flächendeckende Klarstellungs- und Entwicklungssatzungen allerdings die Ausnahme, so dass die Bebaubarkeit von Grundstücken regelmäßig im Einzelfall entschieden werden muss.

Wichtig ist es an dieser Stelle festzuhalten, dass für die Flächenampel eine nachvollziehbare Abgrenzung des Innenbereichs zur Bewertung des Standortes notwendig ist. Hierfür wird auf den Ansatz von Harig et al.⁴¹² zurückgegriffen, mit welchem eine automatisierte, regelbasierte Abgrenzung des Innenbereichs hergeleitet werden kann. Der Ansatz basiert auf digitalen Geobasisdaten, insbesondere Gebäudeumrissen und Infrastrukturdaten und nähert sich dem komplexen rechtlichen Konstrukt des Innenbereichs bestmöglich an. Zu beachten ist, dass dieser Ansatz nur näherungsweise den Innenbereich bestimmen kann, da unmöglich alle örtlichen Gegebenheiten erfasst werden können. So heißt es bspw. im Kommentar zum § 34 BauGB mit Verweis auf das Bundesverwaltungsgericht: „Ob eine Unterbrechung des Zusammenhanges vorliegt oder nicht, lässt sich daher nicht unter Anwendung von geografisch-mathematischen Maßstäben bestimmen.“⁴¹³ Es wird deshalb empfohlen, die geodatenbasierte Abgrenzung des Innenbereichs als erste Einschätzung zu verstehen, die in der Praxis einer kommunalen Plausibilisierung bedarf.

Tabelle 7 zeigt die Vergabe von Punkten für die Bewertungsdimension „Lage/Standort“. So werden zwei Punkte für eine vollständige Lage eines städtebaulichen Vorhabens im Innenbereich vergeben, -2 Punkte ergäben sich im Falle einer ausschließlichen Lage im Außenbereich. In der Anwendung des Indikators „Lage/Standort“ kann es dazu kommen, dass ein Teil eines neu aufgestellten B-Plans im abgegrenzten Innenbereich liegt und ein anderer Teil im Außenbereich. Beispielsweise kommt es am Rand von Siedlungsbeständen nicht selten zur Überplanung bereits bebauter Flächen und der Neuinanspruchnahme von bislang baulich ungenutzten Flächen. Diesem Umstand wird hier Rechnung getragen, indem ein höherer Anteil des Plangebiets im Innenbereich zu einer höheren Punktebewertung führt. Auf eine Unterscheidung nach Gemeindetypen wird dabei verzichtet.

Tabelle 7: Bewertungsdimension „Lage/Standort“

Bewertung (Punkte)	Faktor (Anteil der Plangebietsfläche im Innenbereich)	Erläuterung
2	1	vollständig im Innenbereich
1	0,75	mehr als 75% im Innenbereich
0	0,5	25 – 75% im Innenbereich
-1	0,25	weniger als 25% im Innenbereich
-2	0	vollständig im Außenbereich

⁴¹² Vgl. Harig et al. 2021.

⁴¹³ Battis/Krautzberger/Löhr 2009: 442.

12.3.3 Bewertungsdimension „Vornutzung“

In der siedlungspolitischen Debatte besteht Konsens, dass die Schaffung von neuem Wohnraum sowie von Gewerbe- und Industrieflächen prioritär auf bereits für Siedlungszwecke genutzten Arealen stattfinden sollte. Dies betrifft vor allem altindustriell geprägte Flächen (Industrie- und Gewerbebrachen) sowie aufgegebene Verkehrsflächen oder militärische Liegenschaften. Ein einfacher Indikator hierfür ist der Anteil versiegelter Flächen im Ausgangszustand der Planung, der auf vorgenutzten Arealen naturgemäß höher ausfällt als auf Agrar-, Forst- oder Naturflächen. Der Anteil versiegelter Flächen wird aus fernerkundlichen Daten abgeleitet. Eine gemeindetypische Differenzierung erscheint bei diesem Indikator nicht sinnvoll, so dass hierauf verzichtet wird.

Für die Flächenampel werden Satellitenbilder des europäischen Copernicus-Programms eingesetzt. Diese zeigen den Grad der Versiegelung mit einer Auflösung von 10x10 Metern. Zur Auswertung werden mehrere Satellitenaufnahmen übereinandergelegt. Beispielsweise können durch Bewölkung einzelne Aufnahmen ungenau sein. Mehrere Aufnahmen über einen längeren Zeitraum verbessern somit das Ergebnis. Gleiches gilt für die Abgrenzung zu unversiegeltem, vegetationslosem Boden. Dieser ist in den Spektralaufnahmen versiegeltem Boden sehr ähnlich und schwer abzugrenzen. Die Veränderung der Vegetation im Jahresverlauf ist dagegen gut erkennbar und dadurch eine Abgrenzung zu versiegelten Flächen möglich. Um die Vornutzung für die Flächenampel zu erfassen, ist es sinnvoll, die Vornutzung mindestens zwei Jahre vor Aufstellung des B-Plan zu erfassen. Es können bereits Rückbauten oder Veränderungen auf der Fläche stattgefunden haben, infolgedessen die Versiegelung dann bereits rückläufig sein kann.

Die folgende Tabelle stellt die vorgeschlagene Bewertung dar. Plangebiete mit einem Anteil von mehr als 30 % versiegelter Fläche bei Beginn der Planung würden mit 2 Punkten bewertet, Flächen mit einer Versiegelung von weniger als 5 % mit -2 Punkten bewertet.

Tabelle 8: Bewertungsdimension „Vornutzung/Bodenversiegelung“

Bewertung (Punkte)	Anteil versiegelter Flächen
2	> 30%
1	20 bis 30%
0	10 bis 20%
-1	5 bis 10%
-2	< 5%

12.3.4 Bewertungsdimension „Nutzungseffizienz“

Für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommene Flächen sollen möglichst effizient genutzt werden, was mittels Kenngrößen wie der Wohnungs- und Bevölkerungsdichte oder auch mit städtebaulichen Kennziffern wie der Geschossflächenzahl operationalisiert werden kann. Die Flächenampel folgt dabei keiner simplen Maximierungslogik in dem Sinne, dass eine möglichst hohe Dichte angestrebt

wird. Vielmehr geht es um eine angemessene, d. h. nach großräumiger Lage einer Gemeinde und Nutzungsart „qualifizierte“ Dichte. Auf die mit der konkreten Gebietsentwicklung jeweils verbundenen städtebaulichen Zielsetzungen kann dabei allerdings nur sehr begrenzt Bezug genommen werden.

Die fachliche Entwicklung eines Bewertungsmodells in Bezug auf Effizienzeigenschaften einer städtebaulichen Planung steht vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, dass „qualifizierte“ oder „angemessene“ Dichten in der Fachliteratur zumeist nicht mit Parametern operationalisiert sind, die in Bauleitplänen Verwendung finden. So werden häufig Schwellenwerte der Wohnungs- und Bevölkerungsdichte angegeben, die mit Blick auf die Tragfähigkeit der Infrastruktur oder des öffentlichen Verkehrsangebots nicht unterschritten werden sollen. Daher muss das Bewertungssystem der Flächenampel zunächst Übersetzungsschlüssel herleiten, welche die Geschossflächenzahl eines Bebauungsplans (als wichtigste städtebauliche Kenngröße der Dichteplanung) in Wohnungs- und Bevölkerungsdichten übersetzen und umgekehrt. Zu berücksichtigen ist dabei auch die unterschiedliche Belegungsdichte des Wohnungsbestands. Tabelle 9 zeigt die für die Flächenampel zugrunde gelegten Relationen der verschiedenen Dichteindikatoren, welche aus der städtebaulichen Literatur abgeleitet wurden.

Tabelle 9: Umrechnung der Geschossflächenzahl in Wohnungs- und Bevölkerungsdichtewerte⁴¹⁴

GFZ	Spannbreiten der Wohnungsdichte (WE je ha NBL)	Spannbreiten der Wohnungsdichte (WE je ha BBL)	Spannbreiten der Einwohnerdichte (EW je ha NBL)	Spannbreiten der Einwohnerdichte (EW je ha BBL)	angenommene Belegungsdichte (EW je WE)
< 0,25	< 25	< 18	< 50	< 35	2,0
0,25 – 0,5	25 – 50	18 – 35	50 – 100	35 – 70	2,0
0,5 – 1,0	50 – 120	35 – 85	100 – 200	70 – 140	1,8
1,0 – 1,5	120 – 170	85 – 120	200 – 300	140 – 210	1,8
1,5 – 2,0	170 – 260	120 – 180	300 – 400	210 – 280	1,5
> 2,0	> 260	> 180	> 400	> 280	1,5

NBL = Nettobauland, BBL = Bruttobauland, geschätzter Anteil der Erschließungsfläche: 30%

Die Bewertung der „Angemessenheit“ einer städtebaulichen Dichte kann sich auf verschiedene Sachverhalte stützen. Am bedeutendsten sind dabei

- der Verkehrs- und Energieaufwand in der Alltagsmobilität,
- die Tragfähigkeit und Bedienungsqualität des öffentlichen Nahverkehrs und
- die Tragfähigkeit und Kosten der technischen Infrastruktur.

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich verbreitet Schwellenwerte, die aus Gründen der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Infrastrukturleistungen nicht unterschritten werden sollten. Newman

⁴¹⁴ Eigene Berechnungen auf Grundlage von Westphal 2008; Keller 2007; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2019.

und Kenworthy leiteten aus einem internationalen Städtesample einen Dichtewert von 30 bis 40 Einwohnern je Hektar Siedlungsfläche ab, bei dessen Unterschreitung der Verkehrsenergieverbrauch der Bevölkerung deutlich ansteigt.⁴¹⁵ Newman nennt einen Wert von 20 bis 30 Einwohnern je Hektar (brutto), unterhalb dem die Pkw-Nutzung deutlich zunimmt und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel sowie die aktive Mobilität (Fuß- und Radwege) stark zurückgeht.⁴¹⁶ Campoli und McLean quantifizieren verkehrssystemspezifische Dichteschwellen für einen ökonomisch tragfähigen Betrieb öffentlicher Verkehrsangebote.⁴¹⁷ Danach setzt ein minimaler Busbetrieb (ein Bus pro Stunde) eine Dichte von 10 bis 15 Wohneinheiten (WE) je Hektar Bruttowohnbauland im Haltestellenumfeld voraus. Schienenverkehrsangebote mit höherer Taktfrequenz erfordern hingegen Mindestdichten von 25 bis 40 Wohnungen je Hektar. Ähnliche Angaben macht Apel.⁴¹⁸ Deutlich höhere Werte finden sich dagegen in einer Studie für Toronto, in der für die Straßenbahn-Erschließung eine Dichteschwelle von 70 – 140 Einwohnern je Hektar und für die U-Bahn-Erschließung eine Mindestdichte von 115 – 195 Einwohnern je Hektar angegeben werden.⁴¹⁹

Die in der Flächenampel implementierte Bewertung kann sich über diese literaturbasierten Schwellenwerte auch auf normativ gesetzte Planungsstandards stützen. So finden sich im Landesentwicklungsplan NRW Dichtevorgaben, die für drei Gemeindetypen angegeben werden (Tabelle 10). Diese Richtwerte sind bei der regionalplanerischen Bedarfsberechnung für Wohnbauflächen anzuwenden, wobei die Regionalplanungsbehörden in begründeten Fällen, z. B. auf der Grundlage empirischer Ermittlungen, abweichen können.

Tabelle 10: Dichtevorgaben des LEP NRW

Strukturtyp	Siedlungsdichte (EW /km ² SuV)	Dichte nach LEP (WE je ha)
Metropole	> 4.000	60
hoch verdichtet	2.000 – 4.000	40 – 60
verdichtet	1.000 – 2.000	30 – 45
gering verdichtet	< 1.000	20 – 35

Für den Indikator Nutzungseffizienz (Geschossflächenzahl) wird die in Tabelle 11 dargestellte Bewertung vorgeschlagen. Verwendet wird die flächengewichtete mittlere Geschossflächenzahl, welche sich aus den städtebaulichen Festsetzungen des Bebauungsplanes herleiten lässt. Die Mindestdichten wurden nach Gemeindetypen differenziert.

⁴¹⁵ Vgl. Newman/Kenworthy 1989: 29.

⁴¹⁶ Vgl. Newman 1992: 292.

⁴¹⁷ Vgl. Campoli und McLean 2004.

⁴¹⁸ Vgl. Apel 1998: 67.

⁴¹⁹ Vgl. The Pembina Institute 2011: 12.

Tabelle 11: Bewertungsdimension „Flächeneffizienz“

Bewertung (Punkte)	Geschossflächenzahl (GFZ)		
	Gemeindetyp		
	A	B	C
2	> 2,0	> 1,5	> 1,0
1	1,5 – 2,0	1,0 – 1,5	0,75 – 1,0
0	1,0 – 1,5	0,75 – 1,0	0,5 – 0,75
-1	0,75 – 1,0	0,5 – 0,75	0,25 – 0,5
-2	< 0,75	< 0,5	< 0,25

Die der Ampel-Bewertung der Nutzungseffizienz zu Grunde liegende Geschossflächenzahl wird aus dem Bebauungsplan im XPlanung-Standard berechnet. Nicht jeder Bebauungsplan nutzt für die Festsetzung der Bebauungsdichte die GFZ, weshalb für diesen Indikator aus anderen Größen (GRZ, Geschosse, Gebäudehöhe, etc.) ein näherungsweise GFZ-Äquivalent berechnet wird. Für die in dieser Studie herangezogenen Testflächen (siehe Abschnitt 12.4) wurde ein Konverter in Python geschrieben, der auf GitLab veröffentlicht wurde.⁴²⁰ Dieser besteht aus einem installierbaren Python-Modul sowie einem kommentierten Wrapper-Dokument als Jupyter Notebook.⁴²¹

Der Konverter ist abhängig von einigen zentralen und freien Softwarebausteinen:

- xplanPostGIS – ist ein Postgres-Schema, das den XPlanung-Standard (aktuell 5.2) nachbildet sowie Hilfsfunktionen für das assoziierte QGIS-Plugin xplanplugin enthält,⁴²²
- xplanplugin – ist ein QGIS-Plugin zum Import von XPlanung-GML-Dokumenten sowie zur Erstellung und Digitalisierung von Bebauungsplänen,⁴²³
- GeoPandas – ist eine python-Bibliothek für die Verarbeitung von Tabellendaten, die Geometrien enthalten. GeoPandas ist weiterhin abhängig von den Python-Bibliotheken Pandas, psycogp2 GeoAlchemy2 und diversen anderen.⁴²⁴

Bevor der oben genannte Konverter zum Einsatz kommen kann, müssen zunächst die Bebauungspläne im XPlanung-Standard vorliegen, wozu ein Großteil der in Abschnitt 11.5 beispielhaft analysierten Bebauungspläne unter Zuhilfenahme des QGIS-Plugins digitalisiert wurden.

Teilweise lagen Pläne als XPlan-GML vor und das QGIS-Plugin xplanplugin unterstützt auch den Import dieser Dokumente, allerdings werden in der freien Software noch nicht alle Facetten des Standards unterstützt, so dass teilweise der Import standardkonformer Dokumente fehlschlägt. Behelfsmäßig wur-

⁴²⁰ Vgl. https://gitlab.com/ils-research/flaechenampel_gfz_converter (30.06.2023).

⁴²¹ Vgl. https://gitlab.com/ils-research/flaechenampel_gfz_converter/-/blob/master/ConverterGFZ_wrapper.ipynb (30.06.2023).

⁴²² Vgl. <https://github.com/bstroebel/xplanPostGIS> (30.06.2023).

⁴²³ Vgl. <https://github.com/bstroebel/xplanplugin> (30.06.2023).

⁴²⁴ Vgl. <https://geopandas.org/en/stable> (30.06.2023).

den solche XML-Dokumente manuell nachgearbeitet und anschließend importiert. Die Datenspeicherung erfolgt in einer PostgreSQL-Datenbank, in die das vorgenannte xplanPostGIS-Schema importiert wurde.

Sobald alle Pläne digitalisiert sind, kann der Konverter zum Einsatz kommen. Da der XPlanung-Standard komplex ist und das Zeitbudget knapp und somit eine manuelle Abbildung des XPlanung-Standards nicht möglich war, wurde zunächst eine Suchfunktion implementiert, die aus der Datenbank alle relevanten Tabellen heraussucht, in der ein Schlüsselwort aus einer Reihe von Wörtern (flächenhafte Festsetzungen betreffend) enthalten ist. Die Liste der Schlüsselworte ist nicht notwendigerweise vollständig, sollte aber einen Großteil der hier relevanten Fälle abbilden. Sind die Tabellen identifiziert, werden die relevanten Festsetzungen (wie z. B. maximale Gebäudehöhe, Flächenzahl etc.) so zusammengestellt und verrechnet, dass daraus ein Wertespektrum von „GFZ Min“ bis „GFZ Max“ ermittelt wird, ausgehend von Festsetzungen, aus denen direkt rechnerisch ein Wertespektrum der GFZ abgeleitet werden kann.⁴²⁵ In Einzelfällen war ein „qualifiziertes Raten“ erforderlich, abgeleitet aus den Geometrien der überbaubaren Grundstücksfläche und einer angenommenen Geschosshöhe von 1.

Diese Berechnungen werden anschließend im Wrapper-Notebook unter Zuhilfenahme der ermittelten Gemeindetypen in Indikatorwerte (-2 bis +2) verrechnet und in Excel (und JSON) zur weiteren Verarbeitung exportiert.

12.3.5 Bewertungsdimension „Erreichbarkeit“

Die städtebauliche und verkehrsinfrastrukturelle Integration eines neuen Siedlungsgebiets ist von zentraler Bedeutung für die Lebensqualität, die soziale Teilhabe und die Nachhaltigkeit der Flächenentwicklung insgesamt. Autoorientierte Standortentwicklungen, die sich bei peripherer Standortwahl insbesondere in suburbanen und ländlichen Räumen häufig ergeben, sollten nach Möglichkeit grundsätzlich vermieden werden. Die Bewertungsdimension „Erreichbarkeit“ betrachtet vor diesem Hintergrund einerseits die Anbindungsqualität eines Neubaustandorts an den ÖPNV und andererseits die Fußgängerfreundlichkeit des Standortraumes.

Zur Bewertung der Anbindungsqualität an den ÖPNV wird auf verschiedene Parameter zurückgegriffen. Ein weitverbreitetes Kriterium ist die durchschnittliche Entfernung eines potenziellen Wohnstandorts zur nächstgelegenen Haltestelle. Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen definiert folgende Qualitätsstandards:⁴²⁶

- < 300 Meter: sehr gut
- 300 – 500 Meter: gut
- > 500 Meter: verbesserungswürdig

Allerdings sollte dabei auch die Qualität der ÖPNV-Anbindung Berücksichtigung finden, insbesondere was die Taktfrequenz sowie die Art der Bedienung (Bus oder Bahn) anbetrifft. Der RVR hat hierzu den Haltestellenindex entwickelt.⁴²⁷ Dieser vergibt in Abhängigkeit von der Taktfrequenz und des Verkehrsmittels der Haltestelle einen Punktwert. Je häufiger an der Haltestelle ein Verkehrsmittel abfährt, desto

⁴²⁵ Vgl. https://gitlab.com/ils-research/flaechenampel_gfz_converter/-/blob/29d83a3e4bfe798300171c56686ca32a9a3287aa/flaechenampel_gfz_converter/_init_.py#L308 (30.06.2023).

⁴²⁶ Vgl. FGSV 1999: 30.

⁴²⁷ Vgl. RVR 2017: 53.

besser wird die Haltestelle bewertet. Schienengebundene und schnellere Verkehrsmittel werden ebenfalls besser bewertet. Ähnliche Ansätze gibt es auch in der Raumordnungspolitik europäischer Nachbarländer.⁴²⁸

Tabelle 12: Bewertungskomponente Verkehrsmittel des RVR-Haltestellenindex

Verkehrsmittel	Punkte
RE	10
RB	8
S-Bahn	6
U/Tram	4
Schnellbus	3
Bus	2

Tabelle 13: Bewertungskomponente Taktfrequenz des RVR-Haltestellenindex

Takt	Punkte
5 min	7
10 min	6
15 min	5
20 min	4
30 min	3
60 min	2
über 60 min	1
auf Abruf	0

Die NRW-Flächenampel baut auf diesen Ansätzen auf und kombiniert die Angebotstaktung und das Verkehrsmittel zu einem Index. Dieser wird als relatives Maß entwickelt und geht auf die drei unterschiedlichen Gemeindetypen ein. Der Index vergleicht die Anbindung eines neuen Baugebietes mit der NRW-weit mittleren Anbindungsqualität des zugehörigen Gemeindetyps. Daraus kann abgeleitet werden, ob ein neues Baugebiet überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich angebunden ist. Die Bewertungslogik löst sich insofern von einer starren Bewertungslogik der Taktfrequenz und kann zielgerichteter auf die einzelnen Gemeindetypen eingehen.

⁴²⁸ Vgl. ÖROK 2022; ARE 2022.

Zur Bewertung der Erreichbarkeiten eines Plangebiets wird auf die Fahrplan-Solldaten im General Transit Feed Specification (gtfs)-Format zurückgegriffen.⁴²⁹ Für jede Haltestelle in NRW wurde hierzu im ersten Schritt die Anzahl der Halte an einem Tag ermittelt. Als Referenztag wurde der 07.02.2023 gewählt. Dies ist ein Dienstag ohne besondere Vorkommnisse wie Feiertage in dieser Woche. Es handelt sich um einen gewöhnlichen Wochentag außerhalb von Ferienzeiten. Betrachtet wurde der Zeitraum vom 6:00 Uhr morgens bis 20:00 Uhr abends.

Der gtfs-Datensatz wurde mit dem Programm QGIS weiterverarbeitet. Um gtfs-Datensätze einlesen zu können, ist die Erweiterung GTFS GO erforderlich. Hiermit können Taktfrequenzen bzw. die Anzahl an Halten für einen vorgegebenen Zeitraum ermittelt werden. Anschließend wurde der Datensatz als csv-Datei exportiert und in das Programm R-Studio zur Weiterverarbeitung eingeladen. Die Taktfrequenz lässt sich auch direkt in R mithilfe der Erweiterung tidytransit errechnen. Hier kam es allerdings zu fehlerhaften Ergebnissen, da der Output nicht flächendeckend für das gesamte Land ermittelt wurde. Deshalb wurde der Umweg über die Erweiterung GTFS GO in QGIS gewählt. In R-Studio wurden anschließend die Haltestellen mit weiteren Informationen angereichert. Zum einen wurden Haltestellen zusammengefasst: Im Rohdatensatz gelten bspw. sämtliche Gleise am Essener Hbf als ein separater Haltepunkt. Für die Fragestellung nach der Taktfrequenz ist dies nicht zielführend, da die einzelnen Gleise in unmittelbarer Nähe zueinander liegen. Die Anzahl der Halte der einzelnen Gleise wurde deshalb addiert, sodass im finalen Datensatz nur noch ein Haltepunkt Essen Hbf existiert. Dies geschieht über eine spezielle ID – die „parent station“. Auch wurde ermittelt, welches das ranghöchste Verkehrsmittel ist, welches an einer Haltestelle abfährt. Ein Bus ist das rangniedrigste, ein Regionalexpress ist das ranghöchste Verkehrsmittel.

Im nächsten Schritt wurde NRW-weit geprüft, wie die Anbindungsqualität an den ÖPNV ist. Diese Werte dienen später als Referenzwert, ob die Anbindungsqualität an den ÖPNV über- oder unterdurchschnittlich ist. Als Grundlage dient das Zensusgrid von 2011 mit einer Auflösung von 100x100 Metern. Das Zensusgrid zeigt, wie viele Einwohner*innen innerhalb einer jeden Zelle wohnen. Ausgehend vom Mittelpunkt jedes Zensusgrids wurden Buffer bzw. Kreise mit einem Radius von 300 m, 500 m, 750 m und 1500 m gezogen. Innerhalb jedes Kreises wurde die Haltestelle ermittelt, welche die meiste Anzahl von Halten aufweist. Ergänzend wurde neben der Taktung auch die Art des Verkehrsmittels mit einbezogen. Angelehnt an die Gewichtung des Haltestellenindex des RVR wurde jedem Verkehrsmittel ein Wert gegeben. Die Anzahl der Halte wurde mit dem Wert des Verkehrsmittels multipliziert.

⁴²⁹ Die Fahrplan-Solldaten wurden von der Website www.opendata-oepnv.de heruntergeladen. Der Datensatz wird vom Kooperationsnetzwerk Durchgängige Elektronische Fahrgastinformation (DELFI) zur Verfügung gestellt, in welchem sich die Bundesländer, der Bund und weitere Akteure zusammengeschlossen haben, um die Informationsauskunft bundesweit zu vereinheitlichen und zu verbessern. Der Datensatz enthält alle georeferenzierten Haltepunkte des ÖPNV sowie die Fahrplandaten.

Tabelle 14: Vergebene Punkte für alternative Verkehrsmittel

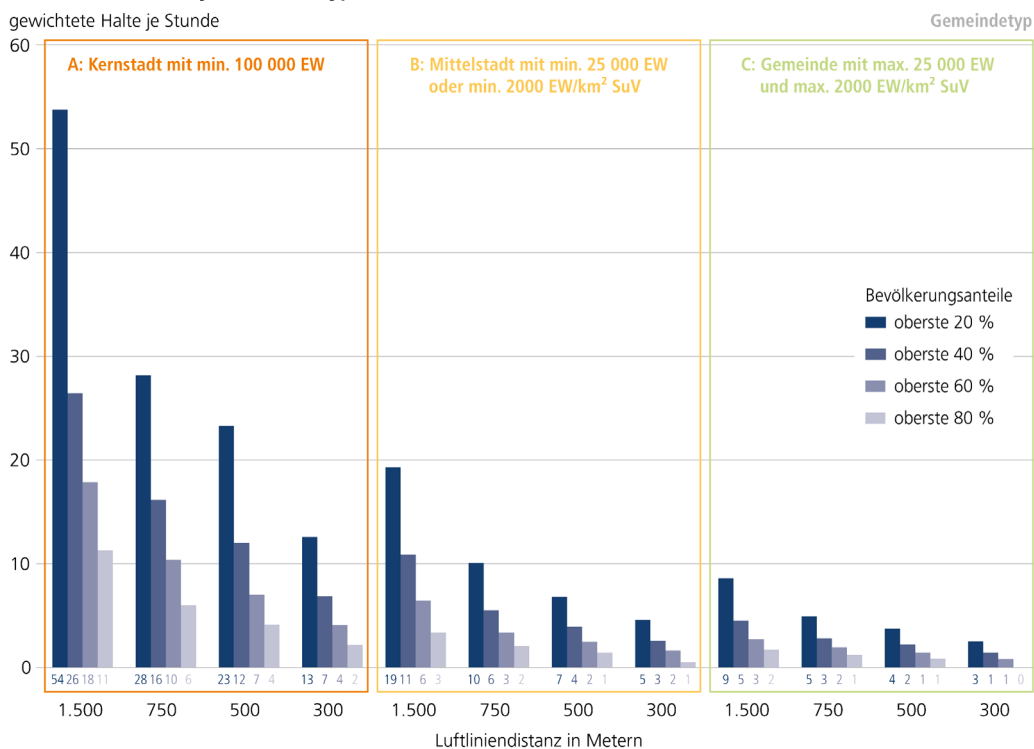
Verkehrsmittel	Wert
RE	5
S-Bahn/RB	3
Straßenbahn/U-Bahn	2
Bus	1

An einem Beispiel sei die Vorgehensweise erläutert: Für ein Baugebiet werden in einer Distanz von 750 m zwei Haltestellen ermittelt. An der Bushaltestelle fahren 6 Busse pro Stunde, an der U-Bahn-Haltestelle 4 U-Bahnen pro Stunde ab. Multipliziert mit dem Wert des Verkehrsmittels ergibt sich für die Bushaltestelle ein Wert von $1 \times 6 = 6$ und für U-Bahn-Haltestelle ein Wert von $2 \times 4 = 8$. Die U-Bahn-Haltestelle stellt deshalb die beste ÖPNV-Anbindung mit 8 gewichteten Halten pro Stunde dar.

Aufbauend auf diesem Konzept kann für jede*n Einwohner*in in NRW ermittelt werden, wie die Anbindung an den ÖPNV innerhalb einer vorgegebenen Distanz ist. Unterschieden wird sowohl nach der Distanz als auch nach dem Gemeindetyp. Abbildung 12, welche die Ergebnisse zeigt, ist folgendermaßen zu interpretieren: In Großstädten (Gemeindetyp A) verfügen 80 % der Bevölkerung innerhalb von 1.500 Metern über eine Haltestelle mit mindestens 11 gewichteten Halten, 20 % der Bevölkerung verfügen über 54 gewichtete Halte. In Gemeindetyp C sind es dagegen nur 2 bzw. 9 Halte. Das Stadt-Land-Gefälle in der ÖPNV-Versorgung kommt hier sehr deutlich zum Ausdruck.

Abbildung 12: NRW-weit ermittelte Vergleichswerte für die ÖPNV-Bewertung basierend auf unterschiedlichen Erreichbarkeitsniveaus der Haltestellen

Anzahl ÖPNV-Halte je Gemeindetyp und Luftliniendistanz



Um den Unterschieden nach Gemeindetypen gerecht zu werden, werden deshalb für die Bewertung in der Flächenampel für die Gemeindetypen unterschiedliche Grenzwerte festgelegt. Auch werden in ländlicheren Gemeinden weitere Wege zu den Haltestellen akzeptiert. Auch multimodale Lösungen wären hier denkbar. Folgende Distanzen werden angenommen:

- Gemeindetyp A: 500 Meter,
- Gemeindetyp B: 750 Meter,
- Gemeindetyp C: 1.500 Meter

Daraus ergibt sich nachfolgend dargestellte Bewertung für die Flächenampel (Tabelle 15).

Tabelle 15: Bewertung der ÖPNV-Erreichbarkeit für die NRW-Flächenampel

Bewertung Flächenampel	Verhältnis zur übrigen Bevölkerung	Gemeindetyp A (500m)	Gemeindetyp B (750m)	Gemeindetyp C (1500m)
+2	oberste 20 %	23	10	9
+1	oberste 40 %	12	6	5
0	oberste 60 %	7	3	3
-1	oberste 80 %	4	2	2
-2	100 %	<4	<2	<2

Plant eine Kommune im Rahmen ihrer Bauleitplanung eine Verbesserung der ÖPNV-Erreichbarkeit gegenüber dem Status quo (z. B. im Rahmen einer Taktverdichtung), müsste dies nachträglich berücksichtigt werden. Mit dem Zugriff auf die Fahrplandaten des Servers wäre dies in der Ampel-Bilanz zunächst nicht abbildbar. Solche Veränderungen der Erreichbarkeitsqualität sollten aber in jedem Fall in der Gesamtbewertung betrachtet werden.

Zusätzlich wird zur Bewertung der Erreichbarkeit die Fußgängerfreundlichkeit des Umgebungsraumes der überplanten Fläche berücksichtigt. Der dazu eingesetzte ILS-Walkability-Index berücksichtigt die Distanzen zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Geschäften, den Mix an unterschiedlichen Einrichtungen, die Begrünung der Umgebung und die Durchlässigkeit des Wegenetzes für Fußgänger*innen. Die Index-Skala reicht von 0 bis 100. Ab einem Wert von 70 wird die Umgebung eines Plangebietes als besonders fußgängerfreundlich angesehen (Tabelle 14).

Für die Berechnung des Index wird das OS-WALK EU-Tool eingesetzt, das als freie Erweiterung für QGIS verfügbar ist.⁴³⁰ Es basiert auf Daten von OpenStreetMap und unterteilt sich in drei Kerndimensionen:

- Geschäfte und Einrichtungen,
- Durchlässigkeit des Fußwegenetzes,
- grüne und blaue Infrastruktur.

⁴³⁰ Eine technische Erklärung steht unter <https://gitlab.com/ils-research/os-walk-eu> (30.06.2023) zur Verfügung.

Die Berechnung erfolgt auf einem 500-Meter-Grid. Für die weitergehenden Berechnungen wird der Mittelpunkt eines Grids verwendet. Es wird berechnet, wie weit Fußwege zu unterschiedlichen Einrichtungen ausfallen. Dazu gehören u. a. Supermärkte, weitere Einzelhandelsgeschäfte, Restaurants, Bildungseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen. Nähergelegene Einrichtungen werden dabei höher gewichtet als fußläufig weiter entfernte Einrichtungen. Auch eine Durchmischung mit unterschiedlichen Einrichtungen fließt positiv in die Bewertung ein. Zusätzlich wird betrachtet, wie weit sich Fußgänger*innen fortbewegen können. Dazu werden ausgehend vom Mittelpunkt eines Grids die Wege in alle Richtungen „abgegangen“, bis 500 Meter zurückgelegt worden sind. Aus den jeweiligen Endpunkten wird ein Polygon konstruiert, der sogenannte Pedestrian Shed. Je größer dieses Polygon ist, desto durchlässiger ist das Fußwegenetz. Die theoretisch maximale Größe ist ein Kreis mit einem 500 m-Radius. Als dritte Dimension wird schließlich die Ausstattung mit grüner und blauer Infrastruktur betrachtet. Dies ist der Anteil an Grün- und Wasserflächen an der Fläche des Pedestrian Shed. Ein hoher Anteil fließt positiv in die Walkability-Bewertung ein. Für die Pilotierung der Flächenampel wurden die Grids, welche an eine neue Planfläche angrenzen, betrachtet und der Mittelwert gebildet. Es ist zu beachten, dass durch die Neuplanung auch neue Einrichtungen entstehen können und sich dadurch die Walkability verbessern kann.⁴³¹

Tabelle 16: Bewertungskomponente Fußgängerfreundlichkeit

Bewertung (Punkte)	Fußgängerfreundlichkeit (Index)
2	≥ 70
1	60 – 69
0	50 – 59
-1	40 – 49
-2	< 40

12.4 Pilotanwendung anhand von ausgewählten B-Plänen

Im folgenden Abschnitt wird die Bewertung der Flächenampel beispielhaft für den Bebauungsplan „Subbelrather Straße“ in Köln dargestellt. Das Plangebiet ist dem Gemeindetyp A zuzuordnen und weist eine Fläche von 10.656 m² auf (Abbildung 13). Es grenzt an bestehende Wohnbebauung und Gewerbe sowie an mehrere Freizeitflächen wie einen Skaterpark. Auf der Fläche befand sich früher eine Fabrik für Spezialbohrer, die 2018 ihre Produktion eingestellt hat. Das Plangebiet ist deshalb vollständig dem Innenbereich zuzuordnen. Durch die Vornutzung als Fabrikstandort weist die Fläche mit 46 % eine hohe Bodenversiegelung auf.

Die automatisierte Auswertung des B-Plans lässt ebenfalls auf eine hohe Nutzungseffizienz schließen. Die GRZ beträgt 0,5 und die GFZ beläuft sich auf 1,8. Die Anbindung an den ÖPNV ist als sehr gut einzuschätzen. In unmittelbarer Nähe befindet sich eine Bushaltestelle und in 400 Metern Distanz befindet sich eine Straßenbahnhaltestelle mit einem 5-min-Takt. Die unmittelbare Umgebung ist zudem fußgän-

⁴³¹ Einen umfassenden Überblick geben Fina et al. 2022.

gerfreundlich gestaltet. Zahlreiche Geschäfte und weitere Einrichtungen sind in fußläufiger Distanz erreichbar. Insgesamt wird das Plangebiet mit einem Wert von 1,7 bewertet. Die Planung korrespondiert mit Flächenzielen und die Flächenampel zeigt die Farbe „grün“ (Tabelle 17).

Abbildung 13: Digitalisierter B-Plan „Subbelrather Straße“ in XPlanungs-Format



Tabelle 17: Ampel-Ergebnis für den B-Plan „Subbelrather Straße“

Dimension	Gewichtung	Bewertung
Lage/Standort	0,2	+2
Art der Vornutzung	0,2	+2
Nutzungseffizienz	0,3	+1
Attraktivität des ÖPNV-Angebots	0,2	+2
Fußgängerfreundlichkeit	0,1	+2
Ergebnis	1	+1,7

Insgesamt wurde das Konzept der Flächenampel an mehreren Bebauungsplänen getestet (siehe Abbildung 14 und Tabelle 18). Für die Stadt Duisburg lagen bereits mehrere B-Pläne im XPlanung-Standard vor. In anderen Kommunen mussten diese zunächst nachdigitalisiert werden. Bei der Nachdigitalisierung wurden B-Pläne ausgewählt, die in den beiden vergangenen Jahren aufgestellt worden sind und tendenziell im Außenbereich liegen. Dies hat auch auf die Gesamtbewertung Auswirkungen. Lediglich der B-Plan in Köln wird mit grün bewertet. Vier weitere werden mit gelb bewertet und fünf weitere mit rot. Es sind B-Pläne aus allen Gemeindetypen vertreten.

Abbildung 14 zeigt, in welchen Regionen die Bebauungspläne verortet sind und Tabelle 18 verdeutlicht, wie die B-Pläne mithilfe der Flächenampel bewertet wurden. Hier zeigt sich, dass insbesondere das Kriterium Nutzungseffizienz für eine negative Bewertung verantwortlich ist. Die eher geringe, in den Plangebieten angestrebte städtebauliche Verdichtung führt mit Ausnahme des Kölner Plans zu negativen Werten. Umso wichtiger ist damit die Feststellung, dass die Auswahl der Pläne nicht als repräsentativ gelten kann. Die Auswahl begründete sich eher mit pragmatischen Erwägungen im Sinne eines Praxistests der Funktionalitäten der Flächenampel.

Abbildung 14: Überblick über die B-Pläne für die Testanwendungen

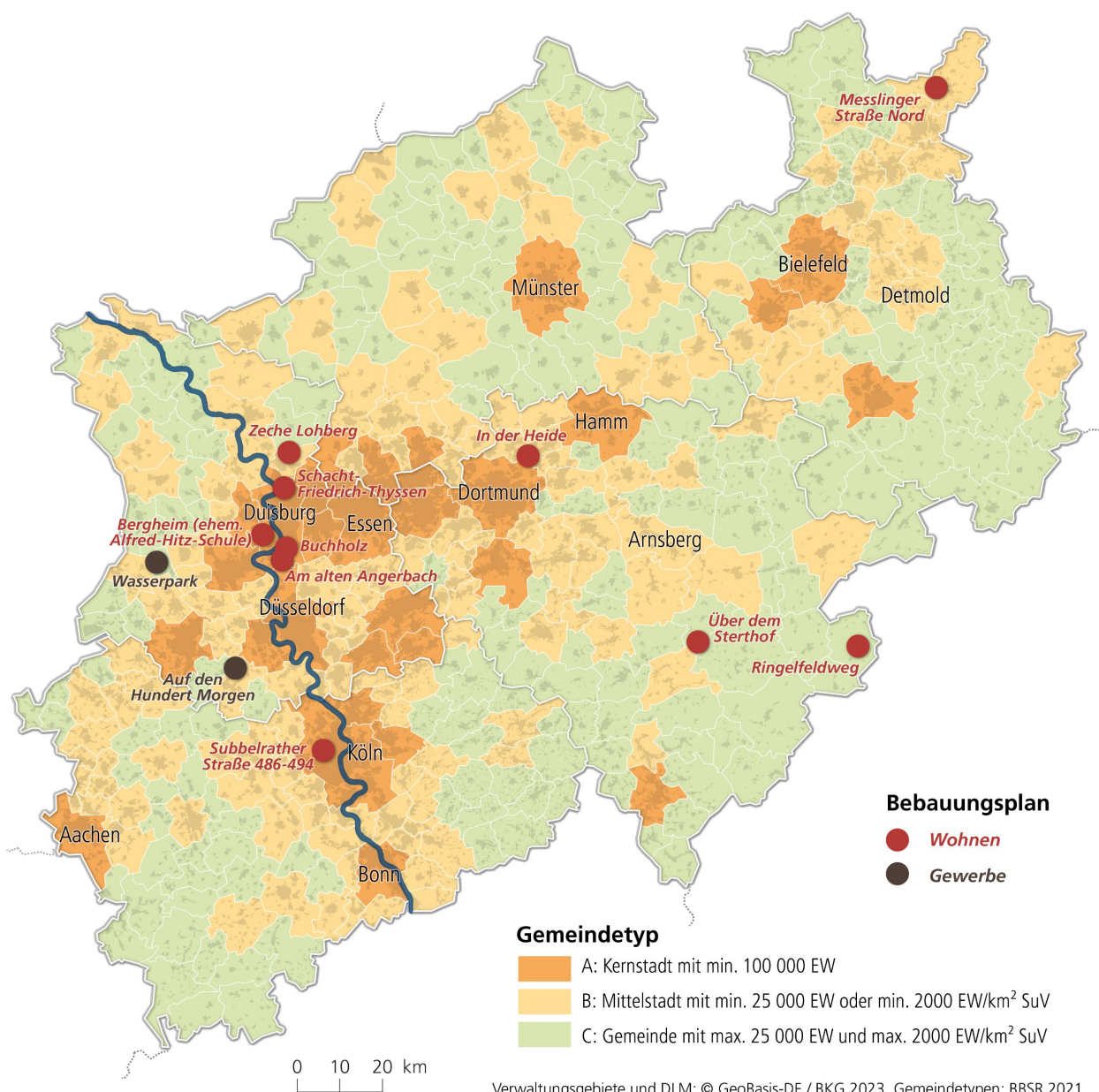


Tabelle 18: Überblick über die Bewertungsergebnisse aller Testanwendungen

Name des Bebauungsplans	Gemeinde	Gemeindetyp	Lage/Standort	Art der Vornutzung	Nutzungseffizienz	Attraktivität des ÖPNV	Fußgängerfreundlichkeit	Gesamtbewertung
Gewichtung			0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	1
Buchholz	Duisburg	A	2	2	-1	1	0	+0,3
Bergheim	Duisburg	A	2	2	-1	-1	1	0
In der Heide	Lünen	B	-1	-2	-1	-1	-2	-1,3
Messlinger Straße Nord	Petershagen	B	-1	-2	0	-1	0	-0,8
Subbelrather Straße	Köln	A	2	2	1	2	2	+1,7
Am alten Angerbach	Duisburg	A	-1	-2	-1	1	0	-0,7
Zeche Lohberg	Dinslaken	B	-2	2	0	0	-1	-0,1
Über dem Sterthof	Eslohe	C	-2	-2	0	-2	-2	-1,4
Schacht Friedrich Thyssen	Duisburg	A	0	-2	-2	1	0	-0,8
Ringelfeldweg	Medebach	C	-2	-2	-1	0	1	-1

Die Ergebnisse zeigen überwiegend negative Gesamtbewertungen der hier untersuchten Planungen. Wie gesagt, verweist dies nicht auf eine Gesamtsituation in NRW, da die Auswahl der B-Pläne nicht repräsentativ erfolgte. Eine genauere Betrachtung der disaggregierten Bewertungen (Tabelle 18) zeigt, dass insbesondere die städtebauliche Dichte häufig gering ausfällt, was in Verbindung mit einer Lage im Außenbereich zu einer nur gelben oder gar roten Bewertung führt. Mit einer Anhebung der Dichte und der Verbesserung des ÖPNV-Angebots – als zwei Faktoren, auf die die Gemeinde Einfluss nehmen kann – können solche Planung aber systematisch optimiert werden.

12.5 Anpassungen auf F-Plan-Ebene und für Gewerbenutzungen

Wie zuvor erläutert, müssten bei einem Einsatz der Flächenampel auf der Ebene der Flächennutzungsplanung sowie für gewerbliche Nutzungen methodische Anpassungen vorgenommen werden. So können Gewerbegebietsplanungen nur einer vereinfachten Bewertung unterzogen werden, da in gewerblich-industriellen Planungen im Regelfall nur wenige Darstellungen bzw. Festsetzungen zur städtebaulichen Entwicklung sowie Angaben zu zukünftigen Nutzungen (wie Branchen und Betrieben) zu finden sind. Angaben zu baulichen Dichten fehlen in der Regel gänzlich.

Es entfällt somit die Dimension Nutzungseffizienz, da die Intensität der späteren gewerblich-industriellen Nutzung nicht plausibel antizipiert werden kann. Auch sind Reserve- bzw. Erweiterungsflächen keine Seltenheit, welche nur im geringen Maße genutzt werden und so die Effizienz schmälern würden. Ergänzt wird die Bewertung aber durch ein Erreichbarkeitskriterium. Ein nahegelegener, möglichst siedlungsdurchfahrtsfreier Anschluss an die Autobahn reduziert das Verkehrsaufkommen und hält den Gütertransport aus Wohngebieten fern.⁴³² Zwar kann dieses Kriterium in Konflikt mit den Anliegen der Stärkung der Mikromobilität treten, was vor allem in Stadtrandlagen der Fall sein wird. Erfahrungsgemäß präferieren Gewerbetreibende aber Standorte mit guter Erreichbarkeit für den motorisierten Gütertransport, so dass es angemessen erscheint, die Qualität des Autobahnanschlusses hier zu berücksichtigen.

Die Flächenampel für Gewerbegebiete betrachtet somit die in Tabelle 19 dargestellten Bewertungsdimensionen bzw. -kriterien.

Tabelle 19: Indikatoren und Gewichtungen für B-Pläne Gewerbe- und Industrie

Indikator	Gewichtung
Lage/Standort	0,2
Art der Vornutzung	0,3
Attraktivität des ÖPNV-Angebots	0,2
Fußgängerfreundlichkeit	0,1
Siedlungsfreier Autobahnanschluss	0,2

Mit zwei Bebauungsplänen wurde das Bewertungskonzept getestet (siehe Tabelle 20). In beiden Fällen ergibt sich eine negative Bewertung, da es sich um klassische Außenbereichsflächen mit geringer Bodenversiegelung zum Ausgangszustand der Planung handelt. Auch die verkehrliche Erschließung durch den ÖPNV und die Potenziale des Fußgängerverkehrs werden negativ bewertet. Es handelt sich somit um klassische Gewerbegebietsplanungen in Stadtrandlage und guter Zugänglichkeit zum Autobahnnetz, die aus flächenpolitischer Sicht eher skeptisch zu sehen sind.

⁴³² Der Indikator stellt den Anteil der zu durchfahrenden Wohngebiete bis zur nächsten Autobahnauffahrt dar. Grenzt die Wohnbebauung nur an eine Straßenseite an, werden nur 50 % des Straßenabschnitts als zu durchfahrendes Wohngebiet identifiziert. Als Grundlage dienen die Wohnbauflächen aus dem DLM. Die Route zur nächsten Autobahnauffahrt wird mithilfe des OpenRouteService berechnet und anschließend mit den Wohnbauflächen des DLMs überlagert.

Tabelle 20: Überblick über die Bewertungsergebnisse von gewerblichen B-Plänen

Name des Bebauungsplans	Gemeinde	Gemeindetyp	Lage/Standort	Art der Vornutzung	Attraktivität des ÖPNV-Angebots	Fußgängerfreundlichkeit	Siedlungsfreier Autobahnanschluss	Gesamtbewertung
Gewichtung			0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	1
Auf dem Hundert Morgen	Grevenbroich	B	-2	-2	-2	-2	2	-1,2
Wasserpark	Grefrath	C	-2	-2	-2	-1	2	-1,1

Sollte die NRW-Flächenampel auch auf Ebene der Flächennutzungsplanung eingesetzt werden, sind ebenfalls methodische Modifikationen vorzunehmen. Hier entfällt die Möglichkeit, die Nutzungseffizienz zu bewerten, da Gebietsdarstellungen (Neubaugebiete) zumeist nicht mit Angaben zur städtebaulichen Dichte verknüpft sind. Insofern müsste auf diese Bewertungsdimension verzichtet werden. Alle anderen Bewertungen lassen sich jedoch in gleicher Art und Weise – wie oben für die Bebauungsplanung aufgezeigt – durchführen. Mit dem Entfallen der Bewertungsdimension Nutzungseffizienz ist die Gewichtung der Indikatoren anzupassen.

13 Abschließende Handlungsempfehlungen

13.1 Flächensparziel und Kontingentierung

Die Erreichung der Flächensparziele wird im Zuge einer breit angelegten Transformation urbaner Systeme zukünftig von zentraler Bedeutung sein. Der wirkungsvollere Schutz von natürlichen Bodenressourcen und die Eindämmung der Landschaftszersiedelung, die in der Vergangenheit für die Dominanz des Pkw-Verkehrs in der Alltagsmobilität mitverantwortlich waren, sind wesentliche Voraussetzungen für natürlichen Klimaschutz, die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung und des Verkehrs sowie den stofflich-energetischen Ressourcenschutz. Wirkungsvoller Flächen- und Bodenschutz ist zugleich auch Klimaschutz.

Mit den bislang verfolgten siedlungspolitischen Ansätzen, die neben der landes- und regionalplanerischen Rahmensetzung der Siedlungsentwicklung auch auf „weiche“ Instrumente wie dialogische Prozesse, Selbstverpflichtungen und freiwillige interkommunale Kooperation setzen, wurde in NRW bereits ein deutlicher Rückgang der Flächeninanspruchnahme erreicht. Der im LEP anvisierte 5-ha-Grundsatz erfordert aber darüberhinausgehende flächenpolitische Anstrengungen. Insofern erscheint es zwingend, alternative Zielerreichungspfade und Policy-Mixe zu prüfen. Nach derzeitigem Stand der wissenschaftlichen Diskussion ist eine Mengensteuerung durch Kontingentierung – mit oder ohne Handelskomponente – der vielversprechendste Weg, die Flächenneuinanspruchnahme effektiv zu begrenzen. In Abschnitt 8 wurde als Fazit festgehalten, dass eine Kontingentierung nicht nur siedlungspolitisch

sinnvoll, sondern auch in einer Weise ausgestaltbar ist, dass die Anforderungen der Eigentumsgewährleistung und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewahrt bleiben.

Da mit einer Bundesinitiative zur Kontingentierung und/oder zur Einführung eines Flächenzertifikatehandels im gesamten Gebiet der Bundesrepublik vorerst nicht zu rechnen ist, ist das Land NRW aufgerufen, einen eigenen Weg zur Umsetzung seiner siedlungspolitischen Kernziele zu gehen. Da jegliche Form von Kontingentierung die Vorgabe eines Flächensparziels für das gesamte Territorium, für welches dieses Ziel Gültigkeit beanspruchen soll, voraussetzt, liegt der diesbezüglich erste Schritt in der Festlegung einer Obergrenze für die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen für das Land und ein Zieljahr. Dabei ist auch vorzugeben, in welchen zeitlichen Intervallen Zwischenziele zu erreichen sind.

Oben wurde festgehalten, dass die Aufgaben der Begrenzung und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme überwiegend dem Kompetenztitel der Raumordnung zugewiesen werden. Die Landes- und Regionalplanung bietet demnach den vielversprechendsten Weg, Flächensparziele effektiv zu erreichen. Mit dem anvisierten 5-ha-Grundsatz im Rahmen der dritten Änderung des LEP NRW ist diese Debatte bereits eröffnet. Eine verbindliche Umsetzung dieses Anliegens im Rahmen der Regionalplanung würde allerdings voraussetzen, dass die 5-ha-Obergrenze als Ziel der Raumordnung erlassen wird. Nur in diesem Fall wäre sichergestellt, dass ein quantitatives Flächensparziel nicht im Rahmen von Abwägungsprozessen auf unteren politischen Ebenen überwunden („weggewogen“) werden kann. Aktuelle Studien zeigen, dass die meisten Planungsregionen in NRW ein regional umgelegtes 5-ha-Ziel bereits erreichen.⁴³³ Gemessen an seiner Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft vollzieht sich die Flächenneuanspruchnahme in NRW vergleichsweise moderat. Dies sollte Ansporn sein, bis 2030 ggfs. über ein ambitionierteres Flächensparziel nachzudenken. Denkbar wäre eine 5-ha-Norm mit einer Laufzeit von fünf Jahren, an welche sich ein 3-ha-Ziel mit ebenfalls fünfjähriger Gültigkeit anschließt. Über eine weiter in die Zukunft gerichtete Zielformulierung könnte dann auf Grundlage einer Evaluierung des bisherigen Vorgehens entschieden werden. Langfristig erscheint eine „Netto-Null-Politik“ aus Gründen der Nachhaltigkeit geboten.

Bodenpreiseffekte einer geplanten Verknappung von Flächenausweisungsmöglichkeiten sind – wie oben dargestellt – kaum vermeidbar. Insofern lassen sich Zielkonflikte zwischen der Einhaltung von Flächensparzielen und der Bereitstellung von ausreichend bemessenem Wohnraum nicht bestreiten. Sie lassen sich aber durch eine effizientere Ausnutzung von Flächen in ihren sozialpolitischen Auswirkungen dämpfen. So kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass sich der derzeit in NRW erforderliche Wohnungsneubau auch unter Einhaltung des 5-ha-Grundsatzes auf Neuentwicklungsflächen mit durchschnittlicher Dichte realisieren lässt. Eine stärkere Aktivierung von Brachflächen und Baulücken sowie Nachverdichtungen und Umbaumaßnahmen im Bestand können den Druck für Bautätigkeiten auf neu ausgewiesenen Flächen weiter abschwächen. Die Erreichung der Ziele der Wohnraumversorgung ist weniger eine Frage flächenpolitischer Weichenstellungen, sondern wird vielmehr ein Ergebnis eines aktiven bodenpolitischen Engagements der Kommunen sein.

Insgesamt ist eine zügige Umsetzung einer konsequenten Flächensparpolitik zu empfehlen. Von einem weiteren Modellversuch zur Erprobung des Flächenhandels sollte aus Sicht der Auftragnehmer abgesehen werden. Der Erkenntnisgewinn eines solchen Vorhabens wäre vermutlich eher gering, da die potenziellen Effekte dieses Instruments bereits umfangreich erforscht wurden. Auch würde ein Modellversuch, der realistisch auf einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren angelegt sein müsste, zu einem Verlust wertvoller Zeit führen, was die Erreichung siedlungspolitischer Ziele in den kommenden Jahren (insbesondere mit Blick auf das Zieljahr 2030) eher erschweren dürfte.

⁴³³ Vgl. Siedentop et al. 2020; Eichhorn/Siedentop 2022.

13.2 Handel mit Flächenzertifikaten

Für einen Handel mit Flächenzertifikaten spricht das Argument der effizienten Zielerreichung. Nur wenn Kontingente handelbar sind, lassen sich Flächensparziele mit den geringsten ökonomischen Kosten erreichen. Dem stehen allerdings – wie oben eingehend dargestellt – rechtliche Bedenken gegenüber, ob ein solcher Handel mit dem raumordnerischen Abwägungsgebot bei der Vorgabe von Zielen der Raumordnung vereinbar ist. Zwar können Ziele der Raumordnung in einer Regel-Ausnahme-Struktur festgelegt werden, jedoch bleibt die Verpflichtung einer Gemeinde gegenüber einer anderen Gemeinde zur Nicht-Inanspruchnahme der ihr zugewiesenen Kontingente problematisch, da das Verbot der Vorwegbindung einer solchen Vorgehensweise entgegensteht. Insofern bleibt es fraglich, wie diese den Gemeinden die durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Kontingente im Nachhinein übertragen können. Ein uneingeschränkter Handel wäre dabei ausgeschlossen, da die Anforderungen an ein Regel-Ausnahmeverhältnis und die Letztabgewogenheit raumordnerischer Zielfestlegungen verletzt würden.

In Abschnitt 8 wurde davon ausgehend die Frage aufgeworfen, ob ein späterer interkommunaler Transfer von Kontingenten möglich ist. Danach würden sich die Gemeinden zunächst untereinander und unter Einbeziehung der Landesplanung oder der Regionalplanung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über den Willen zur Übertragung ihrer Kontingente einigen und somit eine Planänderung verständigen. Dies wäre aber vermutlich nicht uneingeschränkt möglich und würde sich womöglich aus Gründen der Praktikabilität auf die Verschiebung von Kontingenten innerhalb der einzelnen Planungsregionen beschränken. Die aus ökonomischer und gesellschaftlicher Sicht angestrebten Effizienzgewinne sind bei solchen Einschränkungen jedoch nur eingeschränkt erreichbar, auch weil das „Handelsvolumen“ aufgrund der rechtlichen Komplexität solcher Transaktionen wahrscheinlich gering bliebe. Mit der Verminderung der Liquidität auf der „Flächenbörse“ würde die Ausübung von Marktmacht und strategisches Verhalten der teilnehmenden Kommunen begünstigt.

13.3 Einsatz der NRW-Flächenampel

Die NRW-Flächenampel kann basierend auf den Erfahrungen im Rahmen der Testanwendungen (siehe Abschnitt 12.4) als technisch umsetzbar und praktikabel angesehen werden. Die Analyse ausgewählter Bebauungspläne konnte aufzeigen, dass die Ampel Analysen und Bewertungen ermöglicht, die für die Fachpraxis wertvolle Erkenntnisse über die Nachhaltigkeit einer Flächenplanung bereithalten. Eine ex-ante-Bewertung von Planungen bietet Ansatzpunkte für eine Optimierung im Rahmen des Abwägungs- und Entscheidungsprozesses. So ließen sich alternative städtebauliche Varianten (z. B. unterschiedliche Dichteoptionen) im Vorfeld einer bindenden Entscheidung prüfen. Auch könnte die Flächenampel wichtige Vorleistungen für einen Handel mit Flächenzertifikaten erbringen. Dies betrifft die Ersteinschätzung über die Zertifikatspflicht einer Planung sowie den nachzuweisenden potenziellen Umfang an Zertifikaten.

Die Flächenampel kann in Ergänzung zu bereits etablierten abwägungsunterstützenden Werkzeugen wie „Projekt Check“⁴³⁴ oder „Flächenrechner Deutschland“⁴³⁵ eine mehrdimensionale Bewertung von städtebaulichen Planungen leisten. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Ampel – anders etwa als Projekt Check oder vergleichbare Flächenmanagement-Tools – keine methodischen Vorkenntnisse der Anwender*innen voraussetzt und somit die knappen Personalressourcen kommunaler Verwaltungen schont. Die Anwendung kann über ein webbasiertes Fachportal vollautomatisch erfolgen. Einzige Voraussetzung ist die Verfügbarkeit eines XPlanung-kompatiblen Bebauungsplans bzw. Planentwurfs. Dieser würde im System online eingelesen und durch programmierte Routinen den oben dargestellten

⁴³⁴ Vgl. <https://www.projekt-check.de/> (30.06.2023).

⁴³⁵ Vgl. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html?lang=de> (30.03.2023).

Bewertungsverfahren unterzogen. Als Output ergäbe sich ein technischer Report mit dem Bewertungsergebnis in aggregierter und disaggregierter Form sowie umfangreichen Erläuterungen zur Methodik und Interpretation der Ergebnisse.

Die für einen Regelbetrieb der Ampel erforderlichen Fachdaten sind für NRW grundsätzlich flächendeckend verfügbar. Ein nicht unerheblicher Aufwand bestünde jedoch darin, laufende Aktualisierungen der Grundlagendaten sicherzustellen. Das betrifft

- die (automatisierte) Abgrenzung des Innenbereichs, da sich durch die Errichtung neuer Gebäude am Siedlungsrand die Grenzziehung verschieben kann,
- die Aufbereitung von fernerkundlichen Versiegelungsdaten,
- die digitalen Fahrpläne zur Bewertung der ÖPNV-Erreichbarkeit und
- den Walkability-Index und die dafür erforderlichen Geodaten.

Ein Aktualisierungszyklus von zwei Jahren erscheint hier als angemessen. Die Aufgabe für die Aktualisierung läge bei einer noch zu bestimmenden öffentlichen Institution in NRW. Denkbar wäre das LANUV oder NRW.URBAN. Auch über die Zuständigkeit des Hostings der Web-Anwendung müsste entschieden werden.

Der Aufwand für die Programmierung der Algorithmen der Flächenampel ist an dieser Stelle schwierig einzuschätzen. Als ein erster Schritt müsste ein Pflichtenheft erstellt werden, welches die einzelnen Bewertungskomponenten beschreibt und fachliche Anforderungen an ihre Umsetzung formuliert. Ein ansprechendes Web-Portal mit guter Anwender*innen-Führung und leicht zu bedienender Funktionalität ist hier von hervorgehobener Bedeutung. Insgesamt wird ein Programmieraufwand von unter 100.000 EUR geschätzt. Hinzu kämen Kosten für eine Testphase mit ausgewählten Anwenderkommunen. Diese ist unbedingt anzuraten, um einen fehlerfreien Regelbetrieb der Ampel zu gewährleisten.

Abschließend stellt sich die Frage, wie die NRW-Flächenampel in der Fachpraxis implementiert werden kann. Denkbar ist eine allein freiwillige Anwendung seitens interessierter Kommunen, wie dies beim UBA-Flächenrechner oder bei Management-Tools wie Projekt Check der Fall ist. Die Erfahrungen mit vorliegenden Abwägungshilfen und Planungswerkzeugen lässt jedoch eine zurückhaltende Anwendungspraxis in der Kommunalverwaltung und -politik vermuten. Daher spricht einiges für eine verpflichtende Anwendung des Instruments. Hierfür müsste allerdings vermutlich eine Anzeigepflicht von B-Plänen erlassen werden, die derzeit in NRW nicht existiert. Nur ein Anzeigeverfahren könnte gewährleisten, dass eine Kommune die Flächenampel im Rahmen des Aufstellungsverfahrens des Bebauungsplanes verpflichtend anwendet. Die zuständige Fachbehörde kann den Plan im XPlanung-Format einer parallelen Prüfung unterziehen, um sicherzustellen, dass das finale (vom Gemeinderat beschlossene) Plandokument der Ampel-Prüfung unterlag.

Wäre ein Anzeigeverfahren von B-Plänen in NRW politisch nicht erwünscht, könnte die Ampel nur auf Ebene der Flächennutzungsplanung implementiert werden. Wie oben dargestellt, wäre dies aber mit einer geringeren inhaltlichen Leistungsfähigkeit der Bewertung verbunden, da städtebauliche Planungen auf F-Plan-Ebene häufig noch keinen besonderen Konkretisierungsgrad aufweisen. Das führt zu einem möglichen dritten Weg über die Ziele der Raumordnung. Im Landesentwicklungsplan sowie den Regionalplänen könnten Regelungen erlassen werden, wonach Flächenplanungen mit roter Ampelfarbe grundsätzlich nicht oder nur zu bestimmten Anteilen den Zielen der Raumordnung entsprechen. Die Kommunen unterlägen dann einer Nachweispflicht, die Ampel angewendet zu haben. Eine solche Regelung bedürfte allerdings einer noch eingehenderen rechtlichen Prüfung.

14 Literaturverzeichnis

14.1 Rechtsgrundlagen, Parlamentarische Unterlagen, Planwerke

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.

Bayerischer Landtag (09.05.2017): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Martin Stümpfig, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Jürgen Mistol, Gisela Sengl, Markus Ganserer, Dr. Christian Magerl, Thomas Mütze, Rosi Steinberger und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Einführung einer Obergrenze für den Flächenverbrauch. Fundstelle: Bayerischer Landtag, Drucksache 17/16760.

Bayerischer Landtag (11.07.2019): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Eva Lettenbauer, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Gisela Sengl und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel. Fundstelle: Bayerischer Landtag, Drucksache 18/3037.

Bayerischer Landtag (09.12.2020): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Eva Lettenbauer, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Gisela Sengl und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel. Fundstelle: Bayerischer Landtag, Drucksache 18/11962.

Bayerisches Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 25.06.2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2020 (GVBl. S. 675).

Bezirksregierung Detmold (2024): Neuaufstellung des Regionalplans OWL für den Regierungsbezirk Detmold vom 9. April 2024 (GV. NRW. 2024 S. 207).

Bezirksregierung Düsseldorf (2023): Regionalplan Düsseldorf vom 13. April 2018 (GV. NRW. 2018 S. 297), zuletzt geändert am 22. Dezember 2023 (GV. NRW. S. 311).

Bezirksregierung Münster (2022): Entwurf der 37. Änderung des Regionalplans Münsterland vom 16. Dezember 2013 (GV. NRW. 2014, S. 334). https://www.bezreg-muenster.de/de/service/bekanntmachungen/verfahren/regionalplanung/regional-plan-muensterland/_ablage/textlich/1_Planunterlagen_RPL_MSL_Textliche_Festlegungen.pdf (29.07.2024).

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1326188329phpYJ8KrU.pdf> (26.05.2023).

Deutscher Bundestag (18.01.2017): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften. Drucksache 18/10883.

Deutscher Bundestag (21.06.2022): Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land. Drucksache 20/2355.

Deutscher Bundestag (07.12.2022): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG). Drucksache 20/4823.

Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land i.d.F. vom 20.06.2022 (BGBl. I S. 1353-1361).

Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88 vom 28.03.2023)

Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung planungsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. 2018 Nr. 17, S. 706).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i.d.F. der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.10.2022 (BGBl. I S. 2478).

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) i.d.F. vom 06.08.2019 nach seiner Änderung durch die Hrsg. zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 12.07.2019, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.)

- Ausgabe 2019 Nr. 17 vom 05.08.2019 Seite 441 bis 462. <https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/20220915-lesefassung-lep.pdf> (25.05.2023).
- Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2021 (GV. NRW. S. 904).
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsplan LEP IV Rheinland-Pfalz vom 14. Oktober 2008, Teil A bis B Kap. III. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf (25.05.2023).
- MWIKE NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. 2017 S. 122), zuletzt geändert am 09. April 2024 (GV. NRW. 2024 S. 230).
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2018): Beschluss: Flächenzertifikatehandel. 43. Ministerkonferenz für Raumordnung am 16.11.2018 in Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/mkro/mkro-43-beschluss-flaechenzertifikatehandel.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (25.05.2023).
- Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald (2017): Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein - Westerwald vom 11.12.2017. https://mittelrhein-westerwald.de/images/Downloads/Regionaler_Raumordnungsplan.pdf (25.05.2023).
- Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2015): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe vom 21.10.2015, in der Fassung der zweiten Teilfortschreibung vom 16. November 2020 (Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz am 19. April 2022). https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/downloads/ROP2014TF2_Textteil_zur_Veroeffentlichung_gezeichnet_neu.pdf (25.05.2023).
- Planungsverband Region Rostock (2022): Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogrammes – Vorlage für ein erstes Beteiligungsverfahren. Beschluss der Verbandsversammlung vom 30.11.2022. https://www.planungsverband-rostock.de/wp-content/uploads/2022/12/20221130KonzeptNeuaufstellungRREP_Rostock.pdf (25.05.2023).
- Planungsgemeinschaft Westpfalz (2020): Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz (Staatsanzeiger Rheinland-Pfalz Nr. 28 vom 06. August 2012.), in der Fassung der dritten Teilfortschreibung vom 08. April 2020 (Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz Nr. 17 am 18. Mai 2020).
- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.
- Region Hannover (2021): Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016. Nicht-amtliche Lesefassung unter Berücksichtigung der 1. bis 3. Änderung. Letzte Änderung vom 24.06.2021, Gemeinsames Amtsblatt für die Region Hannover und die Landeshauptstadt Hannover Nr. 24/2021 vom 24.06.2021. https://www.hannover.de/content/download/544444/file/RROP2016_BeschreibendeDarstellung_Lesefassung_inkl_1.-3.%C3%84nderung.pdf (25.05.2023).
- Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock. Festgestellt mit der Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock. https://www.planungsverband-rostock.de/wp-content/uploads/2018/07/Textteil_ohne_Karten_RREP_MMR_2011.pdf (25.05.2023).
- Regierung des Saarlandes (2006): Verordnung über den Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“, Amtsblatt des Saarlandes Nr. 29/2006 vom 14.07.2006, 963–1008.
- Regierungspräsidium Gießen (2010): Regionalplan Mittelhessen 2010. Beschlossen durch die Regionalversammlung Mittelhessen am 22.06.2010, genehmigt durch die hessische Landesregierung am 13.12.2010, Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 9/2011 vom 28.02.2011. https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2022-04/regionalplantext_2011_02_28.pdf (25.05.2023).
- Regierungspräsidium Gießen (2022): Förmliche Beteiligung zum Regionalplan Mittelhessen. <https://beteiligungsportal.hessen.de/portal/rpgi/beteiligung/themen/1000180/1000572> (25.05.2023).
- Sächsischer Landtag (18.08.2018): Gesetz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Fundstelle: Sächsischer Landtag, Drucksache 6/14409.

14.2 Rechtsprechung

- Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018, Aktenzeichen Vf. 28-IX-18. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.06.1954, Aktenzeichen 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407-439. In: BeckRS 1954, 30700512.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 20. August 1992 – Aktenzeichen 4 NB 20/91. In: BVerwGE 90, 329-337.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.04.2001, Aktenzeichen 1 BvL 32/97. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28.05.2005, Aktenzeichen 4 BN 40/05. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 16.03.2004, Aktenzeichen 1 BvR 1778/01. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.07.2005, Aktenzeichen 2 BvF 2/01. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.06.2010, Aktenzeichen 1 BvR 2011/07. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19.11.2014, Aktenzeichen 2 BvL 2/13. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.11.2017, Aktenzeichen 2 BvR 2177/16. In: BVerfGE 147, 185–251.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.05.2020, Aktenzeichen 2 BvR 859/15. In: juris.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 27.09.2022, Aktenzeichen 1 BvR 2661/21. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.03.1977, Aktenzeichen IV C 45.75. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.09.2003, Aktenzeichen 4 CN 20/02. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30.06.2005, Aktenzeichen 7 C 26/04. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. November 2011, Aktenzeichen 4 CN 9/10. In: BVerwGE 141, 144–151 In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22.06.2011, Aktenzeichen 4 CN 4/10 –, BVerwGE 140, 54–64. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 08.10.2015, Aktenzeichen 4 B 28/15. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.05.2021, Aktenzeichen 4 BN 49/20. In: juris.
- Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 31/2023 vom 25.04.2023. <https://www.bverwg.de/de/pm/2023/31> (26.05.2023). Urteil: BVerwG 4 CN 5.21 – Urteil vom 25. April 2023.
- Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29.06.2016, Aktenzeichen 4 C 1440/14.N. In: juris.
- Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.10.2005, Aktenzeichen 4 UE 3311/03. In: juris.
- Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.10.2016, Aktenzeichen 4 C 962/15.N. In: juris.
- Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.03.2001, Aktenzeichen 7 B 355/01. In: juris.
- Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.10.2011, Aktenzeichen 1 C 11322/10. In: juris.
- Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.08.2009, Aktenzeichen 18/08. In: juris.
- Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 15.11.2012, Aktenzeichen 8 S 2525/09. In: juris.

14.3 Kommentare

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf: Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, München: C.H. Beck.

Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: Grundgesetz, bis einschließlich 97. EL 2022, München: C. H. Beck.

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch, bis einschließlich 148. EL 2022, München: C. H. Beck.

Kment, Martin; Dietz, Andreas; Durner, Wolfgang; Faßbender, Kurt (2019): Raumordnungsgesetz. Mit Landesplanungsrecht, 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (NomosKommentar).

Runkel, Peter (2022): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Begründet von Peter Runkel, Willy Spannowsky, Frank Reitzig, Holger Schmitz, Nancy Rix und Walter Bielenberg. Berlin: Schmidt.

Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad: Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, München: C.H. Beck.

14.4 Zeitschriften, Berichte, Monografien, Lehrbücher, Sammelbände, Graue Literatur, Internetveröffentlichungen, Workshops

Adrian, Luise; Bock, Stephanie; Bunzel, Arno; Preuß, Thomas; Raket, Magdalene (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Umweltbundesamt Texte 38/2018. Dessau-Roßlau.

Apel, Dieter (1998): Stadtentwicklungskonzepte zur Vermeidung von Autoverkehr. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 1, 62–85.

ARE – Amt für Raumentwicklung Schweiz (2022): ÖV-Güteklassen. Berechnungsmethodik ARE. Grundlagenbericht. Zürich.

Beckmann, Martin (2021): Hochwasser und Starkregenereignisse in der Raumplanung – Ziele und Grundsätze des länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz. In: baurecht 52, 11, 1748–1766.

Beirat für Raumentwicklung (2023): Die Erreichung der Flächensparziele erfordert mutiges politisches Handeln: Ansätze für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Siedlungs- und Bodenpolitik. Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Berlin.

Bizer, Kilian; Bovet, Jana; Henger, Ralph; Jansen, Nils; Klug, Stefan; Ostertag, Katrin; Schleich, Joachim; Siedentop, Stefan; Kunath, Anna; Schönfelder, Carla (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. Umweltbundesamt Texte 60/2012. Dessau-Roßlau.

Blum, Andreas; Atci, Mehmet M.; Roscher, Julia; Henger, Ralph; Schuster, Florian (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022. Bonn.

Bovet, Jana (2020): Kommunaler Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen? In: Zeitschrift für Umweltrecht 31, 1, 31–40.

Bovet, Jana; Bizer, Kilian; Henger, Ralph; Ostertag, Katrin; Siedentop, Stefan (2013): Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis? In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 71, 6, 497–507. <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0255-6>.

Brandt, Edmund; Sanden, Joachim (2005): Begrenzung des Flächenverbrauchs mit einem neuen, übergreifenden Stufenmodell. Kompetenzrechtliche Überlegungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 31, 4/5, 311–320.

Bundesamt für Justiz (2022): Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Immobilien und der für die Wertermittlung erforderlichen Daten (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) § 5 Weitere Grundstücksmerkmale. https://www.gesetze-im-internet.de/immowertv_2022/_5.html (01.06.2023).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Raumabgrenzungen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/download-referenzen.html> (30.05.2023).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html> (30.05.2023).

Campoli, Julie; McLean, Alex S. (2004): Visualizing Density. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. Cambridge, MA.

- Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen (2023): Bodenrichtwerte. <https://www.boris.nrw.de/boris-nrw/?lang=de> (30.05.2023).
- Diehl-Wolf, Eva-Maria (2021): Neukonzeption der Bodenmarktstatistiken. In: *Wirtschaft und Statistik*, 4, 87–95. <https://hdl.handle.net/10419/237403>.
- Diroll, Christian; Greim-Diroll, Jeanine (2019): Quantifizierte Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme – ein weites Feld: zugleich Anmerkung zu BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18. In: *Natur und Recht* 41, 2, 91–97. <https://doi.org/10.1007/s10357-019-3471-1>.
- Eichhorn, Sebastian; Siedentop, Stefan (2022): Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 80, 6, 640–658. <https://doi.org/10.14512/rur.178>.
- Einig, Klaus (2006): Von der Kunst des Kuchenteilens. Die Umsetzung des Flächenreduktionsziels in Deutschland. In: *GAIA – Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft* 15, 3, 185–186.
- Einig, Klaus; Zaspel, Brigitte (2012): Vergleichende Planevaluation mit dem Raumordnungsplan-Monitor. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 38, 1/2, 17–34.
- Faulstich, Martin; Holm-Müller, Karin; Bradke, Harald; Calliess, Christian; Foth, Heidi; Niekisch, Manfred; Schreurs, Miranda (2016): *Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik*. Hrsg. v. Sachverständigenrat für Umweltfragen. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile (25.05.2023).
- Ferber, Uwe; Tomerius, Stephan; Schrenk, Volker (2011): *Flächenzertifikatehandel im Verwaltungsalltag der Kommunen. Sachverständigengutachten. Im Auftrag des Umweltbundesamts*. Leipzig.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1999): *ÖPNV und Siedlungsentwicklung. Planungshilfe für die kommunale Bauleitplanung*. Köln: FGSV Verlag.
- Götze, Gabriel; Henger, Ralph; Preuß, Thomas (2023): Knappes Gut Wohnbauland – wie steuern in Sub-urbia? Von Folgen der Baulandverknappung und dem Umgang damit. In: *RaumPlanung* 221, 2, 31–38.
- Grigoleit, Klaus Joachim; Engelbert, Julian; Strothe, Lena; Klanten, Moritz (2022): Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 41, 8, 512–518.
- Gröhn, Kerstin (2016): Steuerung und Reduzierung des Flächenverbrauchs durch die Raumordnungsplanung und deren Umsetzung auf der örtlichen Ebene. In: *Natur und Recht* 38, 2, 78–85. <https://doi.org/10.1007/s10357-016-2956-4>.
- Grout, Cyrus A.; Jaeger, William K.; Plantinga, Andrew J. (2011): Land-use regulations and property values in Portland, Oregon: A regression discontinuity design approach. In: *Regional Science and Urban Economics* 41, 2, 98–107. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2010.09.002>.
- Gyourko, Joseph; Molloy, Raven (2015): Regulation and housing supply. In: Duranton, Gilles; Henderson Vernon; Strange, William (Hrsg): *Handbook of regional and urban economics*, 5. Amsterdam: Elsevier, 1289–1337. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00019-3>.
- Hamacher, Hendrik (2020): Flächenverbrauch im Recht: 30-Hektar-Ziel und Flächenzertifikatehandel. In: *Natur und Recht* 42, 6, 388–394. <https://doi.org/10.1007/s10357-020-3694-1>.
- Han, Wenjing; Zhang, Xiaoling; Zheng, Xian (2020): Land use regulation and urban land value: Evidence from China. In: *Land Use Policy*, 92, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104432>.
- Harig, Oliver; Hecht, Robert; Burghardt, Dirk; Meinel, Gotthard (2021): Automatic Delineation of Urban Growth Boundaries Based on Topographic Data Using Germany as a Case Study. In: *ISPRS – International Journal of Geo-Information*, 10, 353. <https://doi.org/10.3390/ijgi10050353>.
- Henger, Ralph; Daniel, Sarah; Schier, Michael; Blecken, Lutke; Fahrenkrug, Katrin; Melzer, Michael; Bizer, Kilian; Meub, Lukas; Proeger, Till; Gutsche, Jens-Martin; Tack, Achim; Ferber, Uwe; Schmidt, Tom; Siedentop, Stefan; Straub, Tim; Kranz, Tobias; Weinhardt, Christof (2019): *Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen*. Umweltbundesamt Texte 116/2019. Dessau-Roßlau.
- Henger, Ralph; Schier, Michael (2014): *Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 02*. Hrsg. v. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf (25.05.2023).

- Henger, Ralph; Voigtländer, Michael (2021): Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG. Köln.
- Hilber, Christian A. L. (2019): Immobilienpreise und Immobilienzyklen und die Rolle von Angebotsbeschränkungen. In: Zeitschrift für Immobilienökonomie 5, 37–65. <https://doi.org/10.1365/s41056-019-00033-0>.
- Horenczuk, Jörg (2021): Xplanung: Bedeutung, Organisation, Mehrwerte, Hemmnisse und Herausforderungen. In: Meinel, Gottfried (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIII: Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools. Berlin: Rhombos-Verlag, 313–325. <https://doi.org/10.26084/13dfns-p029>.
- Ihlanfeldt, Keith R. (2007): The effect of land use regulation on housing and land prices. In: Journal of Urban Economics 61, 3, 420–435. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.09.003>.
- Jaeger, William K. (2006): The effects of land-use regulation on property values. In: Environmental Law 36, 1, 105–130.
- Jering, Almut; Lindemann, Hans-Heinrich; Seidel, Wolfgang; Musolff, Anne; Burger, Andreas; Berg, Holger; Wehrspau, Michael; Locher, Barbara; Hülsmann, Wulf; Solms, Jürgen; Penn-Bressel, Gertrude; Dickow-Hahn, Regine; Roy, Lydia; Bunge, Thomas; Röthke, Petra; Verron, Hedwig; Huckestein, Burkhard; Gohlisch, Gunnar; Rechenberg, Jörg; Borowski, Ilke; Schmidt, Simone; Giese, Evelyn; Werner, Beate; Grimski, Detlef; Kälberer, Achim; Weiland-Wascher, Annett; Henseling, Karl-Otto (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialband. Umweltbundesamt Texte 90/03. Berlin.
- Kaltenborn, Jens; Würtenberger, Thomas D. (2010): Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29, 4, 236–239.
- Keller, Thomas K. (2007): Das Kriterium der Dichte im Städtebau. In: Lampugnani, Vittorio Magnago; Keller, Thomas K.; Buser, Benjamin (Hrsg.): Städtische Dichte. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 40–48.
- Kment, Martin (2017): Verfassungsfragen zum Gesetzentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 17/16760). Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag von Herrn Erwin Huber, Mitglied des Bayerischen Landtags. Augsburg. https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2018/01/Kment_Gutachten-Huber_Flaecheausweisung_15_10_17.pdf (25.05.2023).
- Kment, Martin (2018): Flächenverbrauchsobergrenzen, Flächenhandelssysteme und kommunale Planungshoheit – eine bayerrische Perspektive. In: Natur und Recht 40, 4, 217–228. <https://doi.org/10.1007/s10357-018-3317-2>.
- Kment, Martin (2023): Flächenmanagement in der Raumordnung. Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Landes Baden-Württemberg vertreten durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, ugsburg. https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlw/intern/Dateien/02_Landesentwicklung/Landesentwicklungsplan/Gutachten_Fl%C3%A4chenmanagement_in_der_Raumordnung_Kment.pdf (20.03.2024).
- Kment, Martin; Grüner, Johannes (2009): Ausnahmen von Zielen der Raumordnung. Zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht 29, 3, 93–99.
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana (2019): Gesetzliche Ziele der Raumordnung zur Flächenverbrauchsbegrenzung. Zum Gesetzentwurf der Bayerischen Grünen v. 11.07.2019 über die verbindliche Einführung eines 5-Hektar-Ziels. In: Deutsches Verwaltungsblatt 134, 23, 1501–1508.
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana; Tietz, Hendrik (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In: Zeitschrift für Umweltrecht 29, 2, 67–75.
- Külpmann, Christoph (2022): Steuerung der Wohnraumvorsorge und des Freiraumschutzes durch das Bauplanungsrecht. In: Zeitschrift für Umweltrecht 33, 2, 81–86.
- Kümper, Boas (2018): Raumordnung und Bauleitplanung – Regelungsbefugnisse der Raumordnung und Bindungswirkungen raumordnerischer Festlegungen für die Bauleitplanung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 41, 2, 119–127.
- Kümper, Boas (2021a): Neues vom „Ausverkauf von Hoheitsrechten“. Zur Diskussion um die Einführung eines kommunalen Flächenverbrauchszertifikatehandels. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 40, 6, 365–369.
- Kümper, Boas (2021b): Quantitative Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Flächenverbrauchs durch Raumordnungsziele. Regelungsperspektiven und Rechtsfragen. In: Die Öffentliche Verwaltung 74, 4, 155–166.
- Kümper, Boas (2023a): Transformation durch räumliche Gesamtplanung. Raumordnung und Bauleitplanung als Transformationsverbund und die Transformationsaufgabe der Freiraumbewirtschaftung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 29, 4, 205–215.

- Kümper, Boas (2023b): Bundesraumordnung – Entwicklung seit 1990, Stand und Perspektiven. In: Fachgebiet Orts-, Regional- und Landesplanung der TU Berlin (Hrsg.): Festschrift für Stephan Mitschang. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 47. Baden-Baden: Nomos, 221–244.
- Kümper, Boas (2023c): Anpassung der Landesraumordnungspläne an Ziele der Bundesraumordnungspläne. In: Natur und Recht 45, 11, 731–739. <https://doi.org/10.1007/s10357-023-4255-1>.
- Kümper, Boas (2024): Entwicklung Stand und Perspektiven der Bundesraumordnung, insbesondere der Bundesraumordnungsplanung, In: Verwaltungsarchiv 109, 1, 54–87.
- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen – Statistisches Landesamt (2023): Landesdatenbank NRW. <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online> (30.05.2023).
- Landesregierung NRW (2020): Eckpunkte „Maßnahmenpaket intelligente Flächennutzung“. Düsseldorf. <https://www.land.nrw/media/23095/download?attachment> (29.07.2024).
- Langguth, Niklas (2011): Die Grenzen der Raumordnungsplanung – Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für Raumordnung und Bauleitplanung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 34, 5, 436–441.
- LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2021): Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Berichtsjahre 2017–2019. https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/boden/pdf/20211007_LANUV_Bericht_zur_Flaechenentwicklung_2017_-_2019.pdf (30.05.2023).
- LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2023): Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Berichtsjahr 2021. Duisburg.
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (2023): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor). <https://www.ioer-monitor.de/> (30.05.2023).
- Leitstelle XPlanung (2020): Leitstelle XPlanung 2020: XPlanung Leitfaden. Hamburg. https://xleitstelle.de/downloads/XPlanung_Leitfaden_1.pdf (30.07.2024).
- Marty, Michael (2011): Der Handel mit Flächenausweisungsrechten – Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument. In: Zeitschrift für Umweltrecht 22, 9, 395–405.
- MHKBD NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Digitalisierung von kommunalen Bauleitplänen im Land Nordrhein-Westfalen. Förderangebot des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen und „Rahmenvertragsinitiative Bauleitplanung“. Düsseldorf.
- MHKBG NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): Fördergrundsätze „Digitalisierung von Bebauungsplänen“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (301 – 43.02.05/04). Düsseldorf.
- Meßerschmidt, Klaus (2023): Quantitative Vorgaben in der Gesetzgebung und ihre judikative Kontrolle. In: Die öffentliche Verwaltung 6, 225–235.
- Newman, Peter (1992): The compact city: an Australian perspective. In: Built Environment 18, 4, 285–300.
- Newman, Peter W. G.; Kenworthy, Jeffrey R. (1989): Gasoline Consumption and Cities. A Comparison of U.S. Cities with a Global Survey. In: Journal of the American Planning Association 55, 1, 24–37. <https://doi.org/10.1080/01944368908975398>.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2022): Die österreichweiten ÖV-Güteklassen. Rahmen, Struktur & Beispiele. Materialien Heft 10. Wien.
- Quigley, John M.; Rosenthal, Larry A. (2005): The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn? In: Cityscape 69, 69–137.
- RVR – Regionalverband Ruhr (2017): ruhr FIS-Flächeninformationssystem Ruhr. Monitoring Daseinsvorsorge. Essen.
- Schmidt, Tom (2014): Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3. Hrsg. v. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-info-papier-nr03-neu_0.pdf (23.05.2023).
- Sell, Thorben; Braunschweig, Björn; Bergfeld, Annedore; Henn, Sebastian (2022): Bestandsaufnahme und alternative Konzeption der kommunalen Eigenentwicklung zur flächeneffizienten Steuerung der Siedlungsentwicklung. Das Beispiel der Region Halle-Leipzig. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 80, 6, 774–788. <https://doi.org/10.14512/rur.176>.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2019): 06.09 Städtebauliche Dichte. Umweltatlas Berlin. Berlin.
- Senftleben, Diana (2008): Rechtliche Anforderungen an handelbare Flächenausweisungsrechte zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Zeitschrift für Umweltrecht 19, 2, 64–72.
- Siedentop, Stefan; Meinel, Gotthard; Pehlke, David (2020): Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz. ILS-Trends 3/20. Dortmund.
- Siedentop, Stefan; Bizer, Kilian; Bovet, Jana; Henger, Ralph (2013): Handelbare Flächenzertifikate – ein praxistaugliches Instrument? In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. IÖR Schriften 61. Berlin: Rhombos-Verlag, 11–20.
- Spannowsky (2015): Umfang und Grenzen des Anpassungsgebots nach § 1 Abs. 4 BauGB. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 39, 5, 445–454.
- Spannowsky (2023): Änderungen des Raumordnungsgesetzes. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 47, 1, 540–544.
- Stemmler, Johannes (2005): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Fragen aus planungsrechtlicher und -praktischer Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung, 4/5, 321–323.
- Stürer, Bernhard (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. 5. Aufl. München: C.H. Beck.
- The Pembina Institute (2011): Making Tracks to Torontonians. Building Transit where we need it. Toronto.
- Tyczewski, Thomas (2021): Der Raumordnungsvertrag nach § 14 als flankierendes Mittel zur Regionalplanung. In: BauR – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 52, 2, 152–170.
- Umweltbundesamt (2021): Kommunalen Flächenrechner. Umweltbundesamt. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html?lang=de> (25.05.2023).
- Wagner, Stephan (2018): Klimaschutz durch Raumordnung. Dissertation. Beiträge zum Raumplanungsrecht, 257. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH.
- Wagner, Stephan (2019): Planung jetzt verfassungswidrig? Anmerkung zu BayVerfGH, Entscheidung vom 17.7.2018 – Vf. 28-IX-18. In: Natur und Recht 41, 5, 301–305. <https://doi.org/10.1007/s10357-019-3517-4>.
- Wagner, Stephan (2022): Zur Erforderlichkeit für die Aufstellung eines länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz des Bundes. In: Umwelt- und Planungsrecht 43, 12, 461–474.
- Wahlhäuser, Jens (2022): Anmerkung zum Urteil des Oberverwaltungsgerichts Koblenz vom 20.05.2020 – 1 C 11567/18 (BVerwG durch Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20). In: Umwelt- und Planungsrecht 38, 1, 13–16.
- Walz, Rainer; Küpfer, Christian; Sanden, Joachim (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Umweltbundesamt Texte 23/2009. Dessau-Roßlau.
- Westphal, Christiane (2008): Dichte und Schrumpfung: Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur. Dresden.
- Wiggering, Hubert; Fischer, Jens Uwe; Penn-Bressel, Gertrude; Eckelmann, Wolf; Ekardt, Felix; Köpke, Ulrich; Makeschin, Franz; Lee, Yeong Heui; Grimski, Detlef; Glante, Frank (2009): Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf> (25.05.2023).
- Workshop im Rahmen des DIFU-Forschungsprojekts „Quantifizierte Vorgaben der Verringerung der Flächeninanspruchnahme gem. ROG – Rechtliche und planerische Optionen für das sichere Erreichen quantitativer Flächensparziele“ im Auftrag des Umweltbundesamts am 20.04.2023.

15 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALB	Automatisierte Liegenschaftsbücher
ALKIS	Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssysteme
ARE	Amt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayLPlG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayRS	Bayerische Rechtsammlung
BayVerfGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBL	Bruttobauland
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeckRS	Beck-Rechtssachen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMK	Bauministerkonferenz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BORIS-NRW	Bodenrichtwertinformationssystem für Nordrhein-Westfalen
B-Plan	Bebauungsplan
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DELFI	Durchgängige Elektronische Fahrgastinformation
DifU	Deutsches Institut für Urbanistik
DLM	Digitale Landschaftsmodelle
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EU-ETS	Europäisches Emissionshandelssystem
EUR	Euro
EW	Einwohner
FDP	Freie Demokratische Partei
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.
FIS	Flächeninformationssystem
FOC	Factory-Outlet-Center
F-Plan	Flächennutzungsplan
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GML	Geography Markup Language
GRZ	Grundflächenzahl
GTFS	General Transit Feed Specification
GV NRW	Gesetzes- und Ordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HLPg	Hessisches Landesplanungsgesetz
Hs.	Halbsatz
ID	Identifikation
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel

ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
IÖR	Institut für ökologische Raumentwicklung
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
i. V.	in Verbindung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
LANUV NRW	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
Lit.	Litera
LPIG	Landesplanungsgesetz
LV	Landesverfassung
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MWIKE	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
NAS	Normbasierte Austauschschnittstelle
NBL	Nettobauland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖV	Öffentlicher Verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PKW	Personenkraftwagen
RB	Regionalbahn
RE	Regionalexpress
ROG	Raumordnungsgesetz
ROGÄndG	Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften
Rn.	Randnummer
RVR	Regionalverband Ruhr
S.	Seite
SächsLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SuV	Siedlungs- und Verkehrsflächen
UBA	Umweltbundesamt
WindBG	Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz)
Vf.	Verfügung
WE	Wohneinheit
XML	Extensible Markup Language

16 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der täglichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW	5
Abbildung 2: Grundstruktur des Flächenhandels.....	6
Abbildung 3: Preisentwicklung für baureifes Land von 2000 bis 2021	58
Abbildung 4: Preisentwicklung für baureifes Land von 2010 bis 2020 differenziert nach Gemeindegrößenklassen in NRW.....	59
Abbildung 5: Flächeninanspruchnahme SuV und Bodenrichtwert Insgesamt	60
Abbildung 6: Flächeninanspruchnahme Wohnbaufläche und Bodenrichtwert Wohnen.....	61
Abbildung 7: Flächeninanspruchnahme Industrie- und Gewerbefläche und Bodenrichtwert Industrie und Gewerbe	61
Abbildung 8: Flächeninanspruchnahme Siedlungs- und Verkehrsfläche und Siedlungsdichte Siedlungs- und Verkehrsfläche.....	62
Abbildung 9: Flächeninanspruchnahme Industrie- und Gewerbefläche und Siedlungsdichte Siedlungs- und Verkehrsfläche.....	63
Abbildung 10: Gemeindetypen der Flächenampel	69
Abbildung 11: Bewertungsschema der Flächenampel.....	70
Abbildung 12: NRW-weit ermittelte Vergleichswerte für die ÖPNV-Bewertung basierend auf unterschiedlichen Erreichbarkeitsniveaus der Haltestellen.....	80
Abbildung 13: Digitalisierter B-Plan "Subbelrather Straße" in XPlanungs-Format	83
Abbildung 14: Überblick über die B-Pläne für die Testanwendungen	84

17 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einteilung der Nutzungsarten für den Bodenrichtwert	55
Tabelle 2: Ausgewählte Variablen nach Stadt- und Gemeindetypen	57
Tabelle 3: Stärke des Zusammenhangs zwischen Flächeninanspruchnahme und Bodenpreis	60
Tabelle 4: Stärke des Zusammenhangs zwischen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte	62
Tabelle 5: Überblick über die Bewertungsdimensionen	68
Tabelle 6: Zu-/Abschlagsfaktoren für die Plangebietsgröße	71
Tabelle 7: Bewertungsdimension „Lage/Standort“	72
Tabelle 8: Bewertungsdimension „Vornutzung/Bodenversiegelung“	73
Tabelle 9: Umrechnung der Geschossflächenzahl in Wohnungs- und Bevölkerungsdichtewerte	74
Tabelle 10: Dichtevorgaben des LEP NRW	75
Tabelle 11: Bewertungsdimension „Flächeneffizienz“	76
Tabelle 12: Bewertungskomponente Verkehrsmittel des RVR-Haltestellenindex.....	78
Tabelle 13: Bewertungskomponente Taktfrequenz des RVR-Haltestellenindex	78
Tabelle 14: Vergebene Punkte für alternative Verkehrsmittel	80
Tabelle 15: Bewertung der ÖPNV-Erreichbarkeit für die NRW-Flächenampel	81
Tabelle 16: Bewertungskomponente Fußgängerfreundlichkeit	82
Tabelle 17: Ampel-Ergebnis für den B-Plan "Subbelrather Straße"	83
Tabelle 18: Überblick über die Bewertungsergebnisse aller Testanwendungen	85
Tabelle 19: Indikatoren und Gewichtungen für B-Pläne Gewerbe- und Industrie.....	86
Tabelle 20: Überblick über die Bewertungsergebnisse von gewerblichen B-Plänen	87

18 Anhang: Protokoll des Stakeholder Workshops am 14.12.2022

Der Stakeholder-Workshop „Flächenzertifikatehandel und Flächenampel in NRW“ fand am 14. Dezember 2022 (11.00 – 15.30 Uhr) in der Jugendherberge Düsseldorf statt. Er begann mit einer Begrüßung und Einführung von Heike Jaehring (MWIKE) und einer einführenden Präsentation von Prof. Dr. Stefan Siedentop, ILS. In dieser wurde über den landespolitischen Hintergrund, die Ziele und leitenden Fragestellungen des Forschungsvorhabens sowie über den geplanten Ablauf den Workshops informiert.

Die Veranstaltung war in zwei inhaltlichen Blöcken strukturiert, wonach zunächst das Instrument der handelbaren Flächenzertifikate diskutiert wurde (11.30 – 12.30 Uhr) und nach der Mittagspause die Konzeption einer „Flächenampel“ Gegenstand des fachlichen Austausches war (13.30 – 15.00 Uhr).

Die einführende Präsentation in Block 1 von Jonas Marschall, ILS, adressierte die rechtlichen Fragen der Zulässigkeit der Flächenkontingentierung und einen Handel mit Zertifikaten. Im Mittelpunkt standen dabei Fragen der Vereinbarkeit mit dem Eigentumsschutz und der kommunalen Planungshoheit sowie die Möglichkeiten einer rechtskonformen Implementierung. Hier wurde auch auf kompetenzrechtliche Aspekte und die denkbaren Modelle der Umsetzung im gesamten Bundesgebiet (Bundesmodell) oder auf Ebene eines einzelnen Bundeslandes (Landesmodell) eingegangen. Hervorgehoben wurden zentrale rechtliche Anforderungen an die Einführung einer Kontingentierung (mit oder ohne Handelskomponente), wie sie sich aus der aktuellen Rechtsprechung ableiten lassen. Jonas Marschall vertrat insgesamt die Meinung, dass eine Flächenverbrauchsbegrenzung und -kontingentierung verfassungskonform einführbar sei, in kompetenzrechtlichen Fragen sowie der genauen instrumentellen Ausgestaltung gäbe allerdings noch offene Fragen.

In der anschließenden Diskussion wurden insbesondere Aspekte der rechtlich-konzeptionellen Ausgestaltung einer Kontingentierung mit Handelskomponenten diskutiert. Folgende Fragestellungen wurden aufgegriffen und vertieft:

- Hingewiesen wurde auf mögliche Nachteile der Kontingentierung für kleinere Kommunen, insbesondere in den ländlichen Gebieten NRWs, die bei einer bevölkerungsproportionalen Zuteilung weniger Ausweisungsmöglichkeiten hätten.
- Gefragt wurde nach der Relevanz von PV-Freiflächenanlagen, die im Katasterwesen derzeit als Siedlungs- und Verkehrsfläche behandelt werden und die in einem Handelssystem möglicherweise im Rahmen der Ausschöpfung von Ausweisungsrechten beachtlich wären. Dies war verbunden mit der Frage, ob PV-Anlagen im Außenbereich grundsätzlich von der Zertifikatepflicht auszuschließen sind.
- Gefragt wurde, ob Gemeinden mit den ihnen kostenlos zugeteilten Zertifikaten auch spekulieren können, was von Seiten der Auftragnehmer bejaht wurde. Spekulatives Handeln der Gemeinden sei nicht auszuschließen, da die zugeteilten oder am Markt erworbenen Zertifikate idealerweise keine zeitliche Bindungsfrist haben sollten.
- Gefragt wurde nach einer notwendigen Marktgröße, um einen Preisbildungsmechanismus zu gewährleisten. Hier wurde darauf hingewiesen, dass ein Bundesland wie NRW mit seiner Anzahl an Gemeinden groß genug wäre, um eine ausreichende Transaktionsdichte des Flächenhandels zu gewährleisten.
- Gefragt wurde, ob der Verwaltungsaufwand der Kommunen (Transaktionskosten im Kontext von politischen Entscheidungen über den Kauf-/Verkauf von Zertifikaten) im Zertifikatspreis eingerechnet ist, was durch die Auftragnehmer verneint wurde.

- Hingewiesen wurde darauf, dass eine erst bei Inkrafttreten eines Baurechts fällige Nachweispflicht für Zertifikate zu spät käme, da vorher Fakten geschaffen würden (z. B. auch durch Genehmigungen während des Verfahrens bei vorliegender Planreife).
- Gefragt wurde nach der möglichen Preisentwicklung mit fortschreitender Verringerung der Flächenobergrenze und damit auch der im Markt befindlichen Zertifikatenumenge. Die Auftragnehmer wiesen darauf hin, dass der Preis mit schrumpfender Anzahl an vergebenen Zertifikaten vermutlich steigen würde. Pauschale Aussagen seien dazu aber nicht möglich.
- Gefragt wurde nach der Umlage der Kosten für Zertifikate durch die Gemeinde. Wie und für wen solle das möglich sein? Wie gerecht wäre das und hätte es Vorteile für reiche Gemeinden? Wäre es rechtlich zulässig, auch bei kostenlos erhaltenen Zertifikaten einen Zertifikatspreis in städtebaulichen Verträgen umzulegen? Gibt es eine Zweckbindung der Erlöse? In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die (Zertifikate) kaufende Kommune die Kosten auf alle zertifikatepflichtigen Flächenentwicklungen umlegen kann oder nur auf die Entwicklungen, bei denen die kostenlosen Zertifikate zuvor bereits aufgebraucht wurden.
- Schließlich wurde gefragt, ob eine Kommune beliebig viele Zertifikate kaufen kann oder ob es eine Obergrenze geben sollte. Die Auftragnehmer wiesen diesbezüglich darauf hin, dass es grundsätzlich keine Obergrenzen für den Kauf von Zertifikaten geben sollte. Allerdings könnten raumordnungsrechtliche Restriktionen (Zentrale-Orte Ausweisungen, Vorranggebiete für den Freiraumschutz) sowie topografische Restriktionen, welche faktische Siedlungsgrenzen vorgeben, gegen einen übermäßigen Erwerb von Zertifikaten sprechen.

In der Diskussion wurden weitere Anmerkungen zum Instrument der handelbaren Zertifikate gemacht und Hinweise für die Ausgestaltung gegeben:

- Es sollten ergänzend zur Bevölkerungsgröße weitere Kriterien für die Zuteilung der Zertifikate geprüft werden, wie die Wirtschaftskraft, das Relief oder die Beschäftigungsgröße.
- Es sollte geprüft werden, wie mit Umlandkommunen zu verfahren ist, die in Kooperation mit Kernstädten Bauland entwickeln, um Letztere zu entlasten. Hier könnten Verträge die Anrechnung von Zertifikaten auf die beteiligten Kommunen regeln.
- Hingewiesen wurde darauf, dass Ortsrandarrondierungen nach § 34 BauGB ein „Schlupfloch“ sein könnten, um die restriktiven Wirkungen der Kontingentierung zu verringern. Hier sollten weitergehende rechtliche Möglichkeiten einer Vermeidung geprüft werden.
- Erwähnt wurde, dass der Zertifikatspreis Effekte auf die Bodenpreise der Kommune haben könne; dies könnte zu einer weiteren Verschärfung der Lage auf den Wohnungsmärkten führen. Die Auftragnehmer bejahten dies und wiesen auf den ermittelten durchschnittlichen Zertifikatspreis von knapp 100 EUR pro m² Bauland im Rahmen des Modellvorhabens des UBA hin. Allerdings könnten Bodenpreiseffekte gemindert werden, wenn die Kommunen die bauliche Ausnutzung (Dichte) der ausgewiesenen Flächen erhöhen.
- Teilnehmer*innen wiesen auf einen schwierigen Spagat zwischen den gesellschaftlichen und politischen Zielen der Förderung des bezahlbaren Wohnens und des Klimaschutzes hin; hier bestehe weiterhin großes Diskussionspotenzial.
- Hingewiesen wurde darauf, dass die fiskalischen Einnahmen durch den Zertifikatshandel zu einem interkommunalen Flächenausgleich im Umland führen könnten.
- Hingewiesen wurde auch darauf, dass eine Kontingentierung von Flächen zwingend erforderlich sei, um die Flächenziele von Bund und Land (30-ha-Ziel, 5-ha-Grundsatz) zu erreichen. Allerdings ändere der Zertifikatshandel nichts am bundesweiten Mangel an entwicklungsfähigen Flächen im Innen- und Außenbereich. Es müssten wirkungsvolle baulandmobilisierende Instrumente hinzukommen.

- Gefragt wurde, wie eine Nachweispflicht bei handelbaren Zertifikaten beschaffen sein könnte. Erfolgt der Nachweis freiwillig? Welche staatlichen Stellen wären für die Sicherstellung einer rechtskonformen Praxis verantwortlich? Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde diesbezüglich vorgeschlagen, dass die Kommune bei Missachtung der Nachweispflicht innerhalb einer 6-Monats-Frist einen nachträglichen Nachweis eines gültigen Zertifikats gewährleisten müsse; ansonsten sei die Planung unwirksam. Andere Teilnehmende plädierten gar für eine generelle Unwirksamkeit von Bauleitplänen, die ohne Zertifikat aufgestellt wurden.
- Hingewiesen wurde auf das Problem, dass es zu Widersprüchen zwischen Zertifikaten und anderen Zielen der Raumordnung kommen könne. So sei es denkbar, dass eine Kommune über Flächenzertifikate verfüge, diese aber aufgrund von raumordnungsrechtlichen Restriktionen nicht für Planungen im vormaligen Außenbereich einsetzen kann. Gefragt wurde dazu auch, was bei einer Regelüberschreitung (im Falle einer Ausweisung von Baugebieten ohne Nachweis von Flächenzertifikaten) geschehe?
- Hingewiesen wurde auf die „Ochtrup-Entscheidung“ des Bundesverwaltungsgerichts bezüglich der Reichweite von Zielen der Raumordnung und der Anforderungen an ihre Abwägung (BVerwG, Beschluss vom 14.04.2010 - 4 B 78.09). Diskutiert wurde in diesem Kontext auch die Frage, wie sinnvoll eine Festlegung von Zielen der Raumordnung in Gesetzesform ist.

Im zweiten Teil des Workshops wurde die fachliche Konzeption der „NRW-Flächenampel“ diskutiert, welche als digitales Werkzeug zukünftig in der Lage sein soll, den Beitrag städtebaulicher Vorhaben zur Erreichung von Flächensparzielen zu bewerten. Auch hier wurde mit einer Präsentation eingeführt, in der die Konzeption des Werkzeugs dargestellt und dessen Funktionsweise anhand von zwei Bebauungsplänen beispielhaft erläutert wurde.

- Gefragt wurde nach der Verbindlichkeit einer schlechten Bewertung einer Planung („rote Ampelfarbe“). Wird eine „rote Fläche“ sanktioniert und wenn ja, in welcher Weise? Die Auftragnehmer wiesen dazu darauf hin, dass diese Fragen noch offen sind. Eine rein freiwillige Anwendung erscheine angesichts der bislang eher zurückhaltenden Anwendungspraxis von abwägungsunterstützenden Planungswerkzeugen allerdings nicht sinnvoll. Die Teilnehmenden vertraten hier überwiegend die Meinung, dass die Flächenampel in die Abwägung einfließen könne. Eine rechtliche Verbindlichkeit (rot = unzulässiges Vorhaben) sei jedoch nicht vorstellbar, da dies eine abschließende Abwägung auf Ebene des Regionalplans voraussetze.
- Gefragt wurde auch nach der Qualität der Datengrundlage. Es sei von großer Bedeutung, einen detaillierten Plausibilitätsbericht vorzulegen. Die Güteklasse der Daten und Quellen sowie die Bewertungsmaßstäbe und Gewichtungsfaktoren müssten konsequent offengelegt werden; ohne vollständige Transparenz könne das Instrument nicht auf Akzeptanz stoßen.
- Es erfolgte der Hinweis, dass bei der Bewertung der Vornutzung einer Planung zusätzlich zum Versiegelungsgrad auch die Altlastensituation zu berücksichtigen sei. Die Auftragnehmer verwiesen hier jedoch auf mögliche Probleme der Datenverfügbarkeit. Gleiches gelte für weitere – im Rahmen des Workshops vorgeschlagene – Bewertungskriterien wie die biologische Wertigkeit einer Fläche, die Lage innerhalb von Kaltluftschneisen oder der Status einer Fläche als ASB-Darstellung in einem Regionalplan. In der Diskussion wurde zudem angemerkt, dass die Bewertung nicht überfrachtet werden dürfe.
- Zu beachten sei, dass im Rahmen eines bis Ende 2023 laufenden LANUV-Projekts eine Vollerhebung von Brachflächen in NRW erfolgt.
- Ein Teilnehmer wies darauf hin, dass eine automatisierte Abgrenzung des Innen-/Außenbereichs, wie es bei Anwendung der Flächenampel vorgesehen ist, mit Blick auf die mögliche Verbindlichkeit

hinterfragt werden müsse. Die Auftragnehmer räumten dazu ein, dass eine finale Klärung der Nachweispflichtigkeit erst in einem Regelverfahren (wie einer Anzeigepflicht) erfolgen könne. Die Ampel würde nur eine Ersteinschätzung abgeben können.

- Eine größere Diskussion entzündete sich an der Frage, ob die Flächenampel auch auf Ebene der Flächennutzungsplanung einzusetzen ist. Dies wurde von mehreren Teilnehmenden gefordert, um problematische Planungsvorhaben frühzeitig zu erkennen. So sei eine „Standortampel“ auf Ebene des FNP und eine „Flächenampel“ auf B-Plan-Ebene wünschenswert. Was die Art der Flächennutzung anbetrifft, plädierten einige Stimmen für die Einbeziehung von gewerblichen sowie mischgenutzten Planungen in das Ampelkonzept. Eine sich nur auf Wohnbauflächen beziehende Bewertung greife angesichts der hohen Bedeutung gewerblicher Planungen zu kurz. Allerdings stelle sich die Frage, wie Mischnutzungen wie z. B. „urbane Gebiete“ (nach BauNVO) bewertet werden können. Insbesondere die Berechnung von Nutzungsdichten sei hier schwierig.
- Gefragt wurde, in welchem Stadium einer Bauleitplanung eine XPlan-Kompatibilität der Plandokumente gegeben sei. Problematisch könne sein, dass eine Anwendung der Flächenampel zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zwar wünschenswert, aber aufgrund der noch nicht gewährleisteten XPlan-Kompatibilität datentechnisch nicht möglich ist.
- Bei der Frage nach dem Wartungs- und Aktualisierungsaufwand werde – so die Auftragnehmer – ein weitgehend automatisierter Datenaustausch angestrebt. Dazu solle die Ampel „einfach“ gehalten werden, was eine zu hohe Anzahl von Kriterien ausschließe.

Der Workshop schloss gegen 15.30 Uhr mit einem Fazit und einer Verabschiedung durch Frau Jaehrling (MWIKE).

Teilnehmer*innen:

Nicole Iwer	RVR
Silas Eichfuss	BBSR, Referat Stadt-, Umwelt-, Raumb Beobachtung
Pia Lippert	BR Köln
Julia Blinde	BR Düsseldorf
Victoria Scheifers	BR Detmold
Dr. Wolff	BR Münster
Bettina Krusat	BR Arnsberg
Natascha Rohde	Stadt Köln
Jeannette Wagner	Stadt Bonn
Dr. Detlef Grimski	Umweltbundesamt
Prof. Dr. Thomas Hauff	Stadt Münster, Strategische Stadtentwicklung
Dr. Heinz Neite	LANUV NRW
Gisela Koch-Winter	Kreis Mettmann
Björn Sassenberg	Porta Westfalica, Sachgebiet Stadtplanung
Prof. Dr. Theo Kötter	Professur Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn
Dr. Klaus Reuter	Landesarbeitsgemeinschaft AGENDA 21 NRW e.V., Dortmund
Prof. Dr. Johanna Schoppengerd	Professur Stadtplanung und Planungsrecht, Hochschule Osnabrück
Dr. Ursula Herbort	Stadt Oerlinghausen
Dipl.- Ing. Thomas Zimmermann	Stadtplanung und Regionalentwicklung, Hafen City University