

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht

Gutachten im Auftrag von
Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Das Zusammenspiel von Bundes-Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht	4
	Exkurs: Novellierung des ROG 2016/2017	4
III.	Steuerung der Flächenneuanspruchnahme über Ziele und Grundsätze der Raumordnung.....	5
	1. Rechtliche Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung	6
	2. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung zum Schutz vor Flächenneuanspruchnahme	6
IV.	Quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenanspruchnahme	9
	1. Landespolitische Festlegung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächen- anspruchnahme	10
	2. Implementierung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächenanspruch- nahme im bayerischen Landesplanungsgesetz	11
	3. Verfassungsmäßigkeit quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächenin- anspruchnahme im Landesplanungsgesetz.....	15
	4. Fazit: Regelungsoptionen für Bayern	16
V.	Ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten auf Landesebene.....	17
	1. Funktionsweise.....	18
	2. Gesetzgebungskompetenz	19
	3. Ausgestaltungsentscheidungen	19
	a) Verteilungsmodus.....	20
	b) Handelsregeln.....	20
VI.	Instrumente und Maßnahmen der Raumordnung zur Reduzierung der Flächenneu- anspruchnahme.....	22
	1. Planungspflicht zur Steuerung und Begrenzung von Siedlungsflächen.....	24
	2. Planerische Festlegungen zur Steuerung von Siedlungsflächen.....	24
	3. Präzisierung und Quantifizierung der Eigenentwicklung.....	26
	4. Weiterentwicklung von Monitoringpflichten	28
	5. Zwischenfazit.....	29
VII.	Zusammenfassung.....	29
VIII.	Literaturverzeichnis.....	32

I. Einleitung

Das Thema Flächenverbrauch ist schon seit Langem ein politisches Thema und es gibt mehrere Zielsetzungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Die Bundesregierung hat im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 ha/d zu verringern und die Innenentwicklung der Städte gegenüber einer Außenentwicklung deutlich zu stärken.¹ Die Europäische Kommission forderte 2011, bis zum Jahr 2050 netto kein Land mehr zu verbrauchen und diesen Zustand durch einen linearen Kurs zu erreichen.² Ähnlich gibt es der Klimaschutzplan 2050 vor, wonach der Flächenverbrauch in Einklang mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020 auf 30 ha pro Tag und bis spätestens 2050 auf ein „Netto-Null“ reduziert werden soll.³ Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) spricht sich in seinem aktuellen „Integrierten Umweltprogramm 2030“ für eine Reduktion des Flächenverbrauchs auf 20 ha/d bis zum Jahr 2030 aus.⁴ Von der Bundesregierung formulierte Zwischenziele, die den Weg bis 2020 markieren, gibt es nicht. Die Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) sprach sich im Jahr 2009 für ein Zwischenziel von 80 ha/d für 2010 und ein Langfristziel von 0 ha/d aus.⁵ Speziell für Bayern wird in der landeseigenen Nachhaltigkeitsstrategie zwar betont, dass der Flächenverbrauch deutlich reduziert werden sollte und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch anzustreben sei; Zielgrößen oder Termine werden aber nicht genannt.⁶

Tatsächlich lag die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2015 bei durchschnittlich 66 ha/d. Sie war damit geringer als im Zeitraum

¹ Bundesregierung 2002, S. 287ff.

² Mitteilung KOM(2011) 571 der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, S. 17f.

³ Bundesregierung 2016, S. 70.

⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016, S. 80.

⁵ Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt 2009, S. 16.

⁶ Bayerische Staatsregierung 2013, S. 20f.

2011 bis 2014, in dem die tägliche Inanspruchnahme noch 69 Hektar betrug.⁷ „Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr“ bezeichnet die planerische Umwidmung von insbesondere landwirtschaftlichen oder naturbelassenen Flächen in „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ und ist nicht mit Flächenversiegelung gleichzusetzen. In Bayern war der tägliche Flächenverbrauch im Vergleich zu den anderen Bundesländern in den vergangenen zehn Jahren am höchsten.⁸ Zuletzt ist die tägliche Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bayern von 10,8 Hektar im Jahr 2014 auf 13,1 Hektar im Jahr 2015 gestiegen. Gut die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche entfiel auf Gebäude- und Freiflächen, knapp 40% auf Verkehrsflächen und 6,1% auf Erholungsflächen.⁹

Flächeninanspruchnahme findet in Deutschland losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung statt¹⁰ und ein großer Teil der Siedlungs- und Verkehrsfläche wird gerade dort in Anspruch genommen, wo sie am wenigsten tragfähig ist: in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und in dünnbesiedelten ländlichen Kreisen.¹¹ Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme sind neben ökologischen Folgen wie Versiegelung und Landschaftszerschneidung auch solche ökonomischer und sozialer Natur. So beeinflusst die Siedlungsdichte die Effizienz technischer Ver- und Entsorgungsleistungen ebenso wie die nahräumliche Erreichbarkeit von Zielen und damit auch die Möglichkeit nicht-motorisierter Mobilität. Für Kommunen und Nutzer wiederum macht sich die sinkende Siedlungsdichte insofern bemerkbar, dass die Pro-Kopf-Kosten technischer Infrastrukturen ansteigen. Durch die Siedlungsausdehnung werden zudem die Entwicklungsoptionen für zukünftige Generationen eingeschränkt, indem z. B. die Möglichkeiten von altersgerechtem Wohnen und altersgerechter Versorgung mangels nahräumlicher erforderlicher Infrastruktur und Dienstleistungen nicht mehr gewährleistet sind.¹²

⁷ Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/FlaechennutzungAktuell.html> (letzter Zugriff 10.1.2017). S. auch BT Drs. 18/4172, S. 3.

⁸ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=8#grafik> (letzter Zugriff 10.1.2017).

⁹ Ausführliche Daten unter: Bayerisches Landesamt für Statistik, https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2016/294_2016.php (letzter Zugriff 10.1.2017). S. dazu auch: Bayerische Staatsregierung, 17. Raumordnungsbericht (2008 – 2012), S. 14ff.; Bayerischer Landtag, LT Drs. 17/10212 und 17/11454.

¹⁰ BBSR 2012, S. 120ff; für Bayern: Bayerischer Landtag, LT Drs. 16/7099, Antwort zu 2.

¹¹ BBSR 2014, S. 5; Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig et al., ROG-Kommentar, Loseblatt, L § 2, Rn. 226.

¹² Köck /Bovet/Gawron/Hofmann et al. 2007, S. 1f.; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 27ff. Zu den ökologischen Bodenfunktionen ausführlich: Gröhn 2014, S. 30ff.

Der Flächenverbrauch gehört aufgrund seiner schleichenden Entwicklung und komplexen Ursachen zu den sogenannten persistenten Umweltproblemen, bei denen nur eine begrenzte Akzeptanz für einschneidende umweltpolitische Maßnahmen gegeben ist.¹³ Das Ziel Flächen zu sparen steht dabei nicht im Widerspruch zu einer aktuellen Wohnungsnot, weil sich der zusätzliche Bedarf an Wohnungen insbesondere auf Geschosswohnungsbau und nicht auf den flächenintensiven Wohnbau auf der „grünen Wiese“ bezieht.¹⁴

Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag haben die Verfasserin beauftragt, in einem Gutachten die rechtlichen Optionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die im Bayerischen Landesplanungsrecht bestehen, darzustellen und sie auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundes- und Landesrecht zu prüfen. Es soll untersucht werden, ob und wie quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme implementiert werden können, wie darauf aufbauend ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten eingeführt werden kann und mit welchen anderen Maßnahmen quantifizierte Vorgaben gekoppelt werden sollten.

In Abschnitt II. wird das Zusammenspiel und -wirken von Bundes-Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht dargestellt. Im darauffolgenden Abschnitt wird analysiert, wie die Flächenneuanspruchnahme über Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesteuert wird. Dabei werden auch Vorschläge für eine Schärfung der raumordnerischen Grundsätze im bayerischen Landesplanungsgesetz gemacht. In Abschnitt IV. werden drei Optionen für eine Festlegung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme aufgezeigt und auf ihre Vor- und Nachteile sowie ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht. Wie diese quantifizierten Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu einem Handelssystem für Flächenausweisungsrechte erweitert werden könnten, wird in Abschnitt V. erläutert. Sodann werden weitere Vorschläge gemacht, wie quantifizierte Mengenvorgaben mit anderen raumordnerischen Instrumenten flankiert werden könnten, um eine effektive Steuerung zu erzielen. Das Gutachten endet mit einer thesenartigen Zusammenfassung.

¹³ SRU 2004, Tz. 1177; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 41f.; Kloepfer 2016, S. 143 (157).

¹⁴ Krautzberger, DVBl. 2016, 801 (805).

II. Das Zusammenspiel von Bundes-Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht

Das Raumordnungsrecht hat nach § 1 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) die Aufgabe, den Raum durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist die nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

Das ROG ist ein Bundesgesetz, das auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, 72 Abs. 1 GG beruht, d.h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG können die Länder zudem durch Landesplanungsgesetze von einem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen (s. zur Gesetzgebungskompetenz ausführlich unten IV.3.). Von dieser Möglichkeit haben alle Flächenländer Gebrauch gemacht. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten und ersetzt weitestgehend das Raumordnungsgesetz des Bundes.¹⁵ Es wurde zuletzt durch ein Gesetz vom 22. Dezember 2015 geändert (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) Nr. 17/2015, S. 470).

Exkurs: Novellierung des ROG 2016/2017

Aktuell wird die Novellierung des ROG auf Bundesebene vorangetrieben. Laut Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Bundesrat Drucksache 656/16, S. 3) sollen die Grundsätze in § 2 Abs. 2 ergänzt werden durch den Passus: *„Nr. 6 Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“*. Ziel ist es, durch quantifizierte Vorgaben zur Ver-

¹⁵ So die amtl. Anmerkung 2: „Mit diesem Gesetz wird mit Ausnahme der § 4 Abs. 3 und § 5 sowie des Abschnitts 3 vom Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), abgewichen.“

ringerung der Flächeninanspruchnahme den Ländern, die noch keine quantitativen Flächenziele festgelegt haben, einen Anreiz zu geben, dies zu tun, um zum Ziel der Bundesregierung beizutragen, den Flächenverbrauch zukünftig stärker als bisher zu reduzieren. Eine landesplanerische Festlegung auf eine bestimmte quantitative Größe könne – so die Begründung – das „30-ha-Ziel“ der Bundesregierung unterstützen und einen Beitrag zur Umsetzung ihrer Nachhaltigkeits- und Biodiversitätsstrategie leisten.¹⁶

In den Empfehlungen der Ausschüsse¹⁷ vom 1.12.2016 (Bundesrat Drucksache 656/1/16, S. 2) wird kritisiert, dass die geplante Ergänzung nicht umsetzbar und zudem verfassungsrechtlich bedenklich sei. Da mit der geplanten Änderung die örtlichen Gegebenheiten und Unterschiede auf Raumordnungsebene keine Berücksichtigung fänden, erscheine das „Herunterbrechen“ eines landesweiten Ziels auf die Gemeinden – etwa entsprechend den Flächenanteilen – von vornherein als nicht sachgerecht und nicht vollziehbar. Die Prüfung der örtlichen Gegebenheiten übersteige die Kompetenz der raumordnerischen Planung. Somit wäre mit der Gesetzesänderung ein unzulässiger Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Gemeinden verbunden.

Die in den Ausschüssen geäußerten Bedenken sind nicht gerechtfertigt, wie die Ausführungen in den folgenden Abschnitten zeigen werden.

III. Steuerung der Flächenneuanspruchnahme über Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Planerisch wird die Raumstruktur innerhalb eines Bundeslandes über Raumordnungspläne gesteuert. In Bayern erfolgt die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung über das Landesentwicklungsprogramm für ganz Bayern (Art. 19 BayLplG) und über 18 Regionalpläne (Art. 21 BayLplG). In diesen Plänen werden u.a. Festlegungen zu Zentralen Orten, zu Gebietskategorien oder zur Siedlungsstruktur getroffen; dabei bedient sich der Plangeber Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

¹⁶ BR Drucksache 656/16, S. 32.

¹⁷ Die Empfehlungen wurden formuliert vom Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (federführend), vom Ausschuss für Innere Angelegenheiten, vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und vom Wirtschaftsausschuss.

1. Rechtliche Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen, die in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums gemacht werden (Art. 2 Abs. 2 BayLplG).¹⁸ Grundsätze der Raumordnung sind demgegenüber Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen dienen. Grundsätze der Raumordnung werden im Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt (Art. 2 Abs. 3 BayLplG).

Der entscheidende Unterschied zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung liegt in ihrer Bindungswirkung nach Art. 3 BayLplG. Während Ziele abschließend abgewogene verbindliche Vorgaben sind, die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen strikt zu beachten sind, sind Grundsätze der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen lediglich zu berücksichtigen, d.h. sie können im Abwägungsprozess auch mal überwunden werden (Art. 3 Abs. 1 S. 1 BayLplG).¹⁹ Dieser Unterschied in der Wirkung ist bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts grundsätzlich nicht relevant. Dort sind sowohl die Ziele als auch die Grundsätze der Raumordnung nur zu berücksichtigen und können überwunden werden (Art. 4 Abs. 2 ROG), es sei denn, fachgesetzlich ist durch eine Raumordnungsklausel etwas anderes angeordnet.

2. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung zum Schutz vor Flächenneuanspruchnahme

In der Aufzählung der gesetzlichen Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG werden u.a. bodenschützende Ansätze angesprochen, z.B. durch die Direktiven zur Konzentration der Siedlungsflächen, zur Festlegung der Siedlungsstruktur oder zur Schaffung des Freiraumverbundsystems (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Insbesondere aber durch den in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG aufgeführten Ressourcenschutzgrundsatz wird die sparsame Inanspruchnahme von Boden statuiert. In S. 2 wird sogar

¹⁸ Voigt 2013, S. 134ff.

¹⁹ Voigt 2013, S. 130ff.

ausdrücklich darauf verwiesen, dass „*die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern [ist], insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen*“. Dieser Grundsatz wurde 2008 in das Raumordnungsgesetz eingefügt und konkretisiert eine wesentliche Funktion der Raumordnung – die Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Der Gesetzgeber hat damit einen Abwägungsbelang geschaffen, der die Begründungslast der Planungsträger für eine Flächenneuanspruchnahme erhöht.²⁰ Vorschläge, die forderten, der Bundesgesetzgeber möge quantitative Vorgaben machen,²¹ haben sich bisher nicht durchgesetzt (s. aber die Ausführungen oben unter II. zur aktuellen Novellierung des ROG).

Ein entsprechender landesgesetzlich aufgestellter Grundsatz der Raumordnung in Bayern findet sich in Art. 6 BayLplG: „*Die weitere Zerschneidung der offenen Landschaft und von Waldflächen soll so weit wie möglich vermieden werden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum soll begrenzt werden. Der Umfang einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll vermindert werden, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.*“

Das Verhältnis von bundes- und landesrechtlicher Regelung erklärt sich aus der Abweichungskompetenz (s. oben II.): Die bundesgesetzlichen Grundsätze erlangen nur dann eine unmittelbare Abwägungsrelevanz, wenn sie keine weitere Konkretisierung bzw. Abweichung durch die Raumordnungsgesetze der Länder erfahren haben.²² Der bayerische Gesetzgeber hat aber Regeln geschaffen, die von den Vorschriften des ROG abweichen. Mit dem hier interessierenden bo-

²⁰ Spannowsky in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 2, Rn. 132f.

²¹ Köck /Bovet/Gawron/Hofmann et al. 2007, S. 148f.; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 104ff.; Spannowsky in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 2, Rn. 74. S. dazu BT Drs. 16/10292, wonach der Wortlaut des Grundsatzes mit dem aktuellen übereinstimmt, in der Begründung auf S. 22 aber darauf verwiesen wird: „Der aus dem Gedanken des bisherigen Grundsatzes Nummer 2 Satz 3 resultierende Aspekt der Verminderung der Neuanspruchnahme von Fläche für Siedlung und Verkehr soll entsprechend seinem Gewicht in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie besonders betont werden.“

²² Spannowsky in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 2, Rn. 30.

denschützenden Grundsatz in Art. 6 BayLplG geht das bayerische Landesplanungsrecht insofern über die bundesrechtliche Regelung hinaus, als es ausdrücklich bestimmt, dass die Flächeninanspruchnahme im Freiraum begrenzt werden soll. Diese Präzisierung und Konkretisierung ist für den Freiraumschutz positiv, denn die Steuerungswirkung bezüglich nachfolgender Planungsentscheidungen ist umso höher, desto konkreter der Regelungsinhalt eines Grundsatzes abgefasst ist. Allerdings geht der Grundsatz bei der Anwendung ins Leere, weil unklar ist, welches Ergebnis durch die Befolgung der Handlungsanweisung – Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum – erreicht werden soll. Er ist nur „richtungsweisend“, nicht aber zielorientiert.

Im zweiten Halbsatz unterscheiden sich der bundes- und landesrechtliche Grundsatz bei dem verwendeten Verb: Während es im ROG heißt, „*Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern*“ (Hervorhebung der Verf.), wurde im bayerischen Landesplanungsgesetz formuliert: „*Der Umfang einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll vermindert werden*“ (Hervorhebung der Verf.). Dass der bayerische Landesgesetzgeber verbal vom Bundesrecht und der alten Formulierung im BayLplG abweicht, deutet darauf hin, dass er eine gewisse Abschwächung beabsichtigt.²³ Ohnehin aber sind gesetzliche Grundsätze der Raumordnung lediglich abwägend zu berücksichtigen und lösen keine strikte Bindungswirkung aus.

Bei einer Novellierung des bayerischen Landesplanungsgesetzes sollte darauf geachtet werden, dass die Abschwächung gegenüber der bundesrechtlichen Regelung ausgeräumt wird und die Formulierung „*Der Umfang einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern*“ gewählt wird.²⁴ Der Makel, der sowohl dem bundes- als auch dem landesplanerischen Grundsatz anhaftet, ist, dass die Vorschriften nicht bestimmen, welches Ergebnis erreicht werden soll. Theoretisch wäre es denkbar, dass eine Prüfung möglicher Flächensparnisse immer negativ ausfällt und das gesamträumliche Ergebnis gleich null ist.²⁵

²³ Miosga 2011, S. 43; in der Begründung der Staatsregierung zum Gesetzesentwurf wird keine Erläuterung für diese Abweichung gegeben (LT Drs. 16/10945, S. 19f.).

²⁴ Diese verbale Abschwächung ist übrigens bei allen Grundsätzen des BayLPIG gegeben. Kritisch auch mit dogmatischen Gründen: Manssen 2006, 363 (370f.).

²⁵ Gröhn 2014, S. 374.

Bei einer Novellierung der Grundsätze sollten auch Kriterien für das sogenannte Anbindegebot formuliert werden. Das Anbindegebot ist eine in Bayern praktizierte planerisch festgelegte Verpflichtung der Anbindung neuer Siedlungsflächen an bestehende geeignete Siedlungseinheiten, mit dem Ziel, die Entstehung neuer Siedlungskerne zu verhindern. Dieses Gebot soll nun in der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms durch Ausnahmen gelockert werden.²⁶ Es handelt sich beim Anbindegebot bisher um eine rein planerische Abwägungsentscheidung, die keine spezifische gesetzliche Rahmung erfährt. Eine entsprechende Konkretisierung könnte z.B. in Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG erfolgen.

IV. Quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme

Das Gutachten soll Optionen für eine Festlegung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme beschreiben, denn es zeigt sich, dass trotz einer Vielzahl von gesetzlichen (unverbindlichen) Appellen zur sparsamen Flächeninanspruchnahme (z.B. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG oder §§ 1 Abs. 5, 1a Abs. 2 BauGB) in der Praxis keine grundlegende Reduktion erkennbar ist.²⁷

Es gibt zwei verschiedene Möglichkeiten, wie quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in der überörtlichen Planung gesetzt werden können: als politische Vorgabe (s. dazu IV.1.) oder als gesetzliche Vorgabe (s. dazu IV.2.). Insbesondere in der Form von verbindlichen Mengenzielen, die nicht der planerischen Abwägung unterworfen sind, haben sie eine hohe Steuerungskraft. Neben der Festlegung eines „Endziels“ für die zulässige Flächeninanspruchnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt haben auch Zwischenziele eine hohe Bedeutung.²⁸ Zum einen hängt davon die Gesamtmenge ab,²⁹ und zum anderen sind Zwischenziele für

²⁶ Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 12.7.2016, S. 5ff.

²⁷ Blotevogel 2012, 11 (26ff.).

²⁸ Für die Einführung von Zwischenzielen spricht sich auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen aus: SRU 2016, Tz. 312.

²⁹ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 32.

ein Monitoring erforderlich, denn nur wenn Zwischenziele definiert sind, sind Pfadabweichungen erkennbar und ist ein frühzeitiges Nachsteuern möglich.³⁰

1. Landespolitische Festlegung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme

Das von der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 gesetzte Ziel, bis zum Jahr 2020 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag zu verringern, ist ein politisches Ziel.³¹ Auch auf Länderebene gibt es vereinzelt quantitative Festlegungen, etwa in Sachsen, wo die Landesregierung 2009 beschlossen hat, die Flächenneuanspruchnahme im Freistaat auf unter 2 ha/d bis zum Jahr 2020 zu reduzieren.³² Diese politischen Ziele haben als Strategien (Programm bzw. Politikplan) keine rechtliche Verbindlichkeit gegenüber der Raumordnung oder der kommunalen Bauleitplanung. Weder die für die Ausweisung von Baugebieten zuständigen Kommunen noch die Plangeber werden dadurch rechtlich gebunden; sie haben ihre Entscheidungen vielmehr an den gesetzlichen Maßstäben auszurichten und dürfen politische Zielvorgaben nur im Rahmen bestehender Entscheidungsspielräume berücksichtigen.

Eine erhöhte Durchsetzungskraft würde erzielt, wenn die Planungsträger diese politische Vorgabe aufgreifen und dazu Festlegungen in Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen trafen. Diese Vorgehensweise würde derjenigen im Landesentwicklungsplan Sachsen zur Windenergie ähneln. Dort wird in Z 5.1.3 folgende Zielvorgabe für die Regionalplanung gemacht: *„In den Regionalplänen sind die räumlichen Voraussetzungen zum Erreichen des für die Nutzung der Windenergie geltenden Zieles der Sächsischen Staatsregierung in der jeweils geltenden Fassung entsprechend dem Flächenanteil der jeweiligen Planungsregion an der Gesamtfläche des Freistaates Sachsen (regionaler Mindestenergieertrag) zu sichern.“* Der Landesplangeber koppelt also die Mengenvorgabe an die jeweils geltenden Ziele der Sächsischen Staatsregierung. Eine vergleichbare Vorgehensweise wurde bereits im sächsischen LEP 2003 gewählt, als auf das Leistungsziel des Klimaschutzprogramms des Freistaates aus dem Jahr 2001 verwiesen wurde. Das

³⁰ Bovet/Hanusch, DVBl. 2006, 1345.

³¹ Zur Berechnung einzelner Länderziele s. SRU 2016, Tz. 281, und BTDRs. 18/4172, S. 15.

³² LEP Sachsen 2013, S. 75 (s. auch: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/boden/12210.htm>). Weitere Beispiele bei: BMVBS 2012, S. 16.

Sächsische Obergericht hat diese Vorgehensweise („dynamische Verweisung“) als rechtmäßig beurteilt.³³ Die Aufteilung der Mengenvorgaben und die Verhandlung darüber werden so an die Planungsträger abgegeben.

Eine quantifizierte Vorgabe zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Form eines politischen Programms bzw. einer Strategie genügt jedenfalls für sich allein nicht, sondern bedarf der instrumentellen Umsetzung und rechtlichen Flankierung, wobei sich hier das Landesplanungsrecht besonders anbietet (s. dazu auch unten VI.).

2. Implementierung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme im bayerischen Landesplanungsgesetz

Es gibt eine größere Diskussion über die Frage der Gesetzgebungskompetenz für eine Einführung quantifizierter Mengenziele zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Als überörtliche, nicht grundstücksbezogene Regelung zur Begrenzung der Flächennutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist sie nach h.M. der konkurrierenden Kompetenz der Raumordnung zuzuordnen.³⁴ In diesem Bereich steht den Ländern das Recht zur Gesetzgebung zu, solange und soweit der Bund keine Regelung getroffen hat (Art. 72 Abs. 1 GG) (ausführlich dazu unten IV.3.). Da der Bund keine Mengenregelung getroffen hat, dürfen die Länder von ihrer Kompetenz Gebrauch machen und landesrechtlich quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in die Landesplanungsgesetze aufnehmen.

Es werden drei Möglichkeiten vorgestellt, wie eine solche quantifizierte Mengenvorgabe für Flächenneuausweisungen im bayerischen Landesplanungsgesetz implementiert werden könnte:

- **Option 1:** Das quantifizierte Ziel für Flächenneuausweisungen könnte als **gesetzliche Mengenvorgabe in einen Art. 1a BayLplG** eingefügt werden, beispielsweise durch die Formulierung: „Die Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag und bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag zu begrenzen.“ Die erste Zielgröße wäre dabei ein Zwischenziel. Eine Aufteilung dieser Zielvorgabe auf die 18 Regionen könnte im Gesetz oder im Landesentwick-

³³ OVG Sachsen, Urt. v. 17.7.2007, DVBl. 2007, 1307.

³⁴ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 52ff.; Senftleben, ZUR 2008, 64 (66); zumindest hinsichtlich der Mengenvorgabe für eine Kompetenz Raumordnung: Marty, ZUR 2011, 395 (400).

lungsprogramm erfolgen.³⁵ Eine Aufteilung im Gesetz könnte in einem Anhang, eine Aufteilung durch das Landesentwicklungsprogramm könnte durch Ziele der Raumordnung vorgenommen werden. Um eine Bindungswirkung für nachfolgende Planungsträger zu erreichen, wird man an solche Mengenvorgaben dieselben materiellen Anforderungen zu richten haben, die die Rechtsprechung für gebietsscharfe Festlegungen verlangt, d.h. es müssen überörtliche und überfachliche gesamtplanerische Abwägungen mit Letztentscheidungscharakter sein, die als „überörtliches Interesse von höherem Gewicht“ anzuerkennen sind.³⁶ Eine solche Vorgehensweise gleicht der Regelung in § 20 Abs. 1 BNatschG, wonach ein Biotopverbund geschaffen werden soll, der „*mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Landes umfassen soll*“. Ähnlich ist auch die Regelung in § 1 Abs. 2 EEG, die den Ausbaupfad für den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch quantifiziert.

Ein solches „Gesetzesmodell“³⁷ für quantifizierte Mengenvorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hätte den Vorteil der Praktikabilität. Nachteile bestünden darin, dass das Gesetzgebungsverfahren sehr anspruchsvoll ist und eine autoritative verbindliche Gesetzeslösung auf Widerstand stoßen könnte. In systematischer Hinsicht könnte man einwenden, dies würde einen Systembruch darstellen, weil die Ziele der Raumordnung bisher planerisch und nicht gesetzlich festgelegt werden (s. oben III.1.).³⁸ Dem ist entgegenzuhalten, dass es sich bei den Mengenvorgaben nicht um herkömmliche Ziele der Raumordnung handelt, sondern um Vorgaben des Gesetzgebers.

Ein weiterer Einwand, der einer solchen Regelung vorgehalten werden könnte, ist, dass dadurch die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu einer leitenden Aufgabe der Raumordnung würde, was dem Anspruch der Überfachlichkeit der Raumordnung widerspreche (§ 1 Abs. 1 ROG).³⁹ Überfachlichkeit bedeutet, dass die verschiedenen Fachplanungen

³⁵ Gröhn 2014, S. 76f.; Gröhn, NuR 2016, 78 (81).

³⁶ BVerwG, Beschluss vom 8.3.2006 – 4 B 75.05; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.9.2010 – 3 S 324/08.

³⁷ Als solches in Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008 auf S. 104 bezeichnet; dort aber in der Form eines Bundesmodells im ROG.

³⁸ Köck, DVBl. 2011, 3 (6); ähnlich: Gröhn 2014, S. 377.

³⁹ Faßbender, ZUR 2010, 81 (82); ähnlich: Voigt 2013, S. 117, die quantitative Grenzen der Flächeninanspruchnahme im BayLPIG als Fremdkörper bezeichnet.

und fachlichen Aussagen zur Raumnutzung koordiniert werden.⁴⁰ Auf den Einwand ist zu erwidern, dass sich das Partialinteresse der Flächenreduzierung aus überfachlichen Argumenten speist: Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist nicht lediglich Bodenschutz, sondern es geht darum, vielfältige Landnutzungs- und Entwicklungsoptionen in einem Optimierungsraum offenzuhalten (z.B. für Windenergie, Landwirtschaft).⁴¹ Durch eine extensive Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen werden diese Optionen genommen.

- **Option 2:** Es wird eine **neue (eigenständige) Kategorie** der Erfordernisse des Raumordnungsrechts in Art. 2 BayLplG verankert („Planungsmodell“).⁴² Die Regelung müsste sicherstellen, dass Mengenziele – vergleichbar mit den Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. Nr. 2 ROG, Art. 2 Nr. 2 BayLplG) – eine verbindliche Vorgabe sind, aber nicht unter den Begriff „Ziel der Raumordnung“ subsumiert werden, denn die Rechtsfolgen, die für Ziele der Raumordnung normiert sind, sind nicht identisch mit denjenigen, die Mengenziele auslösen müssten.

Die Regelung in Art. 2 BayLplG könnte folglich lauten: *„Im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Erfordernisse der Raumordnung: Mengenziele für Flächenneuausweisungen, Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung; 2. Mengenziele für Flächenneuausweisungen: das auf die Regionen aufgeteilte und für diese verbindliche Ziel zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme (X ha/d bis 20XX und X ha/d bis 20XX).“* Um eine räumliche Aufteilung auf die 18 Regionen in Bayern vorzunehmen, könnte in die Aufzählung in Art. 19 Abs. 2 BayLplG zu den Inhalten des Landesentwicklungsprogramms ergänzend eine neue Nr. 1 eingefügt werden: *Das Landesentwicklungsprogramm enthält „Nr. 1: die Aufteilung des Mengenziels zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf die Regionen.“*

Mit dieser Vorgehensweise würde man das bisherige System der raumordnerischen Erfordernisse um eine weitere Kategorie aufladen, was diese Option kompliziert und politisch schwer vermittelbar macht.

⁴⁰ Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig et al., ROG-Kommentar, Loseblatt, L § 1, Rn. 45.

⁴¹ Ähnlich: Siedentop 2012, 63 (65f.).

⁴² Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 105f.

- **Option 3:** Die quantifizierte Mengenvorgabe für Flächenneuausweisungen könnte als **konkretisierende Formulierung in den landesgesetzlichen Grundsatz zur Raumstruktur** in Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG aufgenommen werden⁴³ und lauten: *„Die Flächeninanspruchnahme in Bayern soll bis 20XX auf X ha pro Tag und bis 20XX auf X ha pro Tag begrenzt werden.“* Mit dieser Verortung unterläge die Mengenvorgabe der Abwägung. Planungsträger – Regionalplaner wie auch Kommunen – wären durch diesen Grundsatz nicht strikt gebunden. Bei der Flächenneuanspruchnahme würde er aber – ähnlich wie bei einer landespolitische Vorgabe (s. dazu oben IV.1) – einen erhöhten Begründungsaufwand von den Planern verlangen. Insbesondere bei einer Koppelung mit weiteren ergänzenden raumordnerischen Instrumenten kann eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden (s. unten VI.). Selbstverständlich wäre es zulässig, wenn z.B. im Landesentwicklungsprogramm ein planerischer Grundsatz der Raumordnung mit Mengenziel formuliert würde, auch wenn das Gesetz keinen entsprechenden gesetzlichen Grundsatz aufweist. So z.B. im Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW (2015), wo der allein planerisch motivierte Grundsatz formuliert wird: *„Die Regional- und Bauleitplanung soll die flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne des Leitbildes, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren, umsetzen.“* (Grundsatz 6.1-2).⁴⁴

Die vorgeschlagene Option 1 – gesetzliche Mengenvorgabe in einem neuen Art. 1a BayLplG – ist zu favorisieren, weil sie im Vergleich zur Option 2 das Modell der Raumordnung am wenigsten verändert. Der Vorschlag, einen quantifizierten landesgesetzlichen Grundsatz zu formulieren (Option 3), ist nur in Kombination mit einer Schärfung raumordnungsrechtlicher Instrumente (s. unten VI.) sinnvoll und kann mangels verbindlicher Mengenvorgabe nicht als Sockel für ein Handelssystem mit Flächenzertifikaten (s. dazu unten V.) dienen.

⁴³ S. dazu SRU 2016, Tz. 312, mit ähnlichem Vorschlag für das ROG und dem Hinweis, dass dann ein Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG aufgestellt werden könnte, der das Flächenverbrauchsziel auf die Länder herunterbricht.

⁴⁴ S. dazu: Krautberger, DVBl. 2016, 801 (804f.).

3. Verfassungsmäßigkeit quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme im Landesplanungsgesetz

Die Raumordnung gehört nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zur konkurrierenden Kompetenz, d.h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Das ist hier der Fall, weil der Bund im ROG keine Mengenziele festgelegt hat und das Raumordnungsrecht insoweit nicht als eine erschöpfende Regelung angesehen werden kann. Nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG können die Länder auch vom Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen (Abweichungskompetenz) und im Landesplanungsgesetz eigene Konzeptionen verwirklichen sowie auf ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen reagieren.⁴⁵

Für einen landesgesetzlichen Alleingang bei der Einführung von Mengenvorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kommt es auf die Abgrenzung vom Bodenrecht an, das unter die konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG fällt. Das Bodenrecht umfasst nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes „*Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtliche Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln.*“⁴⁶ Quantifizierte Mengenvorgaben sind als überörtliche und nicht grundstücksbezogene Regelungen zu qualifizieren, weil sie weder dem städtebaulichen Grundstücksverkehr noch dem Bodenrecht zugeordnet werden können, denn sie sind mengen- und nicht nutzungsbezogen.⁴⁷

Das Grundgesetz sichert den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG die eigenverantwortliche Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft zu. Eine verbindliche quantifizierte Mengenvorgabe würde einen Eingriff in dieses Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, insbesondere in die Planungshoheit, bedeuten. Ein solcher ist dem Bundesverfassungsgericht zufolge jedoch grundsätzlich möglich, wenn er durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt ist.⁴⁸ Zudem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, was bei einer quantifizierten Mengenvorgaben für Flächenneuausweisungen durch die staatliche Verpflichtung

⁴⁵ BT Drs. 16/813, S. 11.

⁴⁶ BVerfGE 3, 407 (424).

⁴⁷ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 51.

⁴⁸ BVerfGE 103, 332 (365f.) – Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein.

zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerechtfertigt wäre, denn den Kommunen bleibt es unbenommen, den Innenbereich zu entwickeln; die Nutzung des Außenbereichs wäre lediglich eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen. Bei der Aufteilung der Zielvorgabe auf die 18 Regionen bedarf es einer nachvollziehbaren Rechtfertigung durch überörtliche Interessen.⁴⁹ Entscheidend ist, dass die Begründung der Mengenvorgabe mit Hilfe von empirischem Material belastbar und plausibel unterlegt wird.⁵⁰ Eine entsprechend begründete Mengenvorgabe würde daher nach überwiegender Auffassung keinen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG darstellen.⁵¹

In Bayern gilt nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 BayVerf, dass der Staat gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Land und Stadt fördern und sichern soll. Man könnte den quantifizierten Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme unterstellen, durch sie würden ländliche Regionen „abgehängt“, weil sich kein Gewerbe mehr ansiedeln könne. Dieses Argument greift jedoch nicht, denn durch Mengenvorgaben wird es nicht völlig unterbunden, Flächen auszuweisen, sondern nur die Menge wird kontingentiert. Eine Baulandmobilisierung im beplanten Innenbereich ist weiterhin im Rahmen des Raum- und Fachplanungsrechts uneingeschränkt möglich. Zudem wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – und dazu gehört auch der Boden⁵² – ebenfalls in Art. 3 Abs. 2 S. 1 BayVerf hervorgehoben. Ergänzt wird diese Regelung durch die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in Art. 141 Abs. 1 BayVerf. Insbesondere mit Blick auf den Flächenverbrauch kommt dieser ihr eine wichtige Aufgabe zu, weil sie sich auch an die Gemeinden richtet und Handlungsauftrag für die Verwaltung ist, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.⁵³

4. Fazit: Regelungsoptionen für Bayern

Das Land Bayern könnte in seinem Landesplanungsgesetz quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme einführen. Wenn verbindliche Mengenvorgaben implemen-

⁴⁹ VerfGH NRW 18/08, ZUR 2010, 93. Dazu ausführlich: Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 19f.

⁵⁰ Bunzel 2012, 42 (49f.).

⁵¹ SRU 2016, Tz. 313; Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 17ff.; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 56ff.; Bovet, NuR 2006, 473 (478); Gröhn, NuR 2016, 78 (81); Senftleben, ZUR 2008, 64 (67ff.); Marty, ZUR 2011, 395 (401ff.); Faßbender, ZUR 2010, 81 (82f).

⁵² Gleis in: Meder/Brechmann, Bayerische Verfassung, 2014, Art. 3, Rn. 38.

⁵³ Müller in: Meder/Brechmann, Bayerische Verfassung, 2014, Art. 141, Rn. 10, 15.

tiert werden sollen, ist die oben vorgestellte Option 1 die überzeugendste: Das quantifizierte Ziel für Flächenneuausweisungen wird als gesetzliche Mengenvorgabe in einen Art. 1a BayLplG eingefügt. Eine Aufteilung dieser Zielvorgabe auf die 18 Regionen könnte direkt in einem Anhang im Gesetz oder im Landesentwicklungsprogramm erfolgen. Da die Sachkunde über Verteilungskriterien bei den Planungsbehörden höher sein dürfte als beim Gesetzgeber, scheint die zweite Vorgehensweise sinnvoller.

Quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme laufen auf eine Stärkung der zentralen Planungsebene zu Lasten der Kommunen hinaus. Um die nötige politische Akzeptanz zu erzielen, erscheint es empfehlenswert, gleichzeitig eine Verbesserung der Freiheitsgrade der Adressaten der raumordnungsrechtlichen Mengensteuerung herzustellen, weshalb sich die Ergänzung durch ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten anbietet (s. dazu unten V.).

Eine andere Möglichkeit wäre die Kombination einer landespolitischen Entscheidung für Mengenvorgaben oder eines neuen Grundsatzes der Raumordnung mit Instrumenten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (Option 3). Dann wäre die Mengenvorgabe zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht verbindlich und sie könnte von den Kommunen in der Abwägung überwunden werden, weshalb sich für diesen Fall die gleichzeitige Schärfung der raumordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumente empfiehlt (s. dazu unten VI.).

V. Ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten auf Landesebene

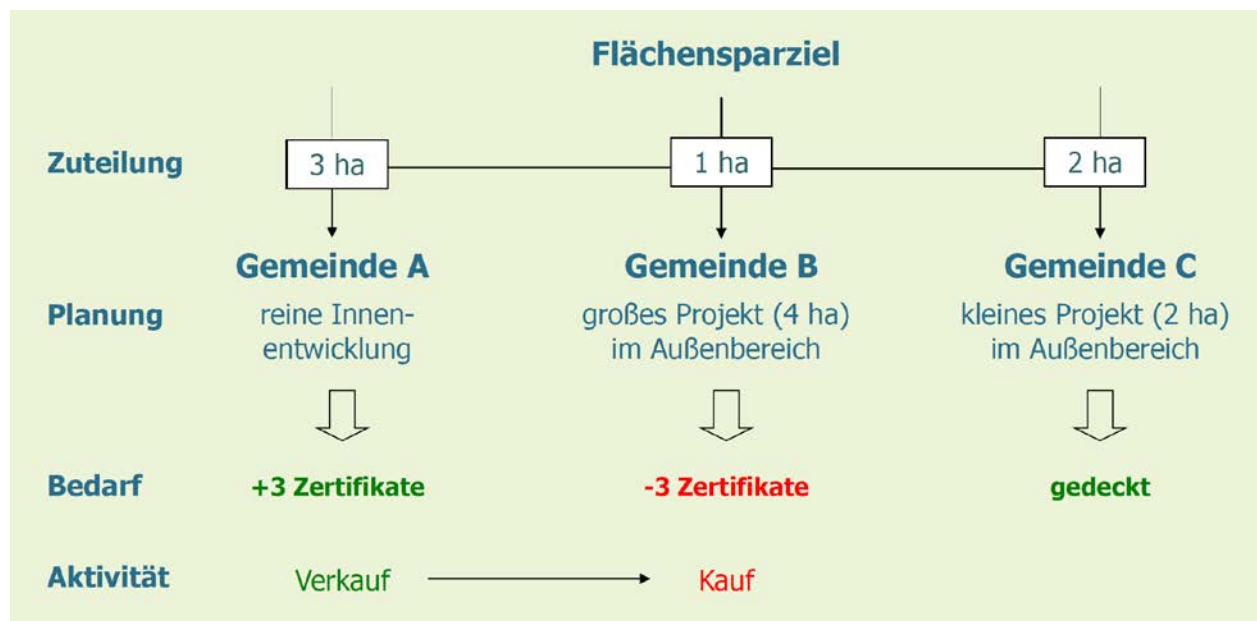
Quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sind nicht nur Voraussetzung, sondern auch Anreiz für ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten. Es verbessert die Freiheitsgrade der Gemeinden, weil es den Kommunen die Möglichkeit einräumt, von der zugewiesenen Kontingentierung abzuweichen, und somit eine Flexibilisierung schafft.⁵⁴ Das Instrument wird seit über zwanzig Jahren in der Wissenschaft diskutiert und als zielführend be-

⁵⁴ SRU 2016, Tz. 314.

wertet.⁵⁵ Seit 2013 läuft ein Planspiel mit mehreren Kommunen dazu (www.flaechenhandel.de).

1. Funktionsweise⁵⁶

Beim einem Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten wird die jährlich zur baulichen Nutzung verfügbare Fläche – für das Bundesgebiet z.B. berechnet nach dem 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – in Form von Zertifikaten verbrieft. Die Kommunen als Träger der Bauleitplanung erhalten über einen Schlüssel kostenlos Zertifikate zugeteilt. Eine Kommune, die im Rahmen des bestehenden Raum- und Fachplanungsrechts Neuflächen im Außenbereich ausweisen will, muss die entsprechende Zahl an Zertifikaten vorlegen. Besitzt sie zu wenige, muss sie zusätzliche kaufen. Verfügt sie über mehr als sie für ihre eigenen Flächenausweisungen benötigt, kann sie Zertifikate verkaufen oder für spätere Bauvorhaben ansparen (s. folgende Abbildung).



Quelle: UBA 2016, S. 10.

⁵⁵ Bizer 1996, 367; SRU 2002, Tz. 151 und 168; SRU 2004, Tz. 213f.; Brandt/Sanden, IzR 2005, 311; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008; Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 4; Schmalholz 2005.

⁵⁶ Ausführlich dazu: Umweltbundesamt 2016; Bovet/Bizer/Henger/Ostertag et al., RuR 2013, 497; Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012; Marty, ZUR 2011, 395 (398f.); Senftleben, ZUR 2008, 64 (65f.); Schmalholz 2005, S. 163ff.; Klopfer 2016, S. 143 (157f.).

Bei diesem Handelsgeschehen überprüfen die Kommunen sehr viel genauer die Kosten-Nutzen-Relationen ihrer Planungen. Sie können dieses Kalkül im Rahmen der Bauleitplanung aufstellen und dann selbst entscheiden, ob sie dazukaufen oder verkaufen. So haben die Kommunen im Planspiel auf rund zwei Drittel der ursprünglich geplanten Bauprojekte mit negativem Fiskalwert verzichtet.⁵⁷ Unabhängig davon, wie sich eine Kommune entscheidet, bleibt das übergeordnete Flächensparziel gewahrt, weil nur eine bestimmte Menge an Zertifikaten zur Verfügung steht.

2. Gesetzgebungskompetenz

Für die Einführung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme ist die konkurrierende Kompetenz der Raumordnung des Art. 72 Abs. 1 GG heranzuziehen (s. oben IV.3.). Man könnte einwenden, dass ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten in zwei Sachmaterien – Mengenvorgabe und Handel – aufzuspalten sei, dass also für die Einführung eines Handels auf die konkurrierende Kompetenz „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und für die mengenbezogenen Regelungen auf die Raumordnungskompetenz abzustellen sei. Das kommt jedoch nicht in Betracht, denn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung dieser beiden Gesetzgebungskompetenzen unterscheiden sich.⁵⁸ So unterliegt nur die Sachmaterie „Recht der Wirtschaft“ der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG. Demgemäß ist zur Findung der Kompetenzgrundlage auf den Hauptzweck und Schwerpunkt der Regelung abzustellen. Das Hauptziel eines Handelssystems mit Flächenausweisungsrechten ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs; der Handel ist lediglich ein flexibilisierendes Instrument zur Schonung kommunaler Interessen.⁵⁹ Daher ist für dessen Einführung allein die Raumordnungskompetenz einschlägig. Und da der Bund keine Regelungen zu einem Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten getroffen hat, dürfen die Länder dies regeln.

3. Ausgestaltungsentscheidungen

Bei der Implementierung eines Handelssystems mit Flächenausweisungsrechten müssen insbesondere der Verteilungsmodus und die Ausgestaltung des Handels geregelt werden.

⁵⁷ Umweltbundesamt 2016, S. 28.

⁵⁸ S. dazu: Degenhardt in: Sachs, GG, 2014, Art. 72, Rn. 8f.

⁵⁹ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 51.

a) Verteilungsmodus

Die als zulässig erachtete Mengenvorgabe muss letztlich in Form von Kontingenten auf die Kommunen als Akteure verteilt werden. Für den Verteilungsmodus gibt es verschiedene Vorschläge, die u.a. die bestehende bzw. die prognostizierte Bevölkerung, die Bewertung als Wachstums- bzw. Schrumpfungregion oder die regionale Wirtschaftskraft berücksichtigen.⁶⁰ Aus rechtlicher Sicht ist es in erster Linie wichtig, ein transparentes und praktikables Modell zu wählen, das den Anforderungen einer nachvollziehbaren Rechtfertigung durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht genügt.⁶¹ Es spricht vieles dafür, einen möglichst einfachen Verteilungsmodus heranzuziehen, etwa einen nach Größenklassen differenzierten Bevölkerungsschlüssel.⁶²

In wissenschaftlichen Kreisen wurde auch diskutiert, die Zertifikate nicht (vollständig) kostenlos zu verteilen, sondern über eine Auktionierung zu verkaufen.⁶³ Auf diesen Verteilungsmodus sollte verzichtet werden, weil er schwer vermittelbar und verfassungsrechtlich bedenklich ist. Auch von einer Aufteilung in zwei Märkte⁶⁴ – Wohnungs- und Gewerbebau – wird abgeraten, da er das System zu kompliziert macht. Eine Differenzierung nach Nutzungsart wäre nur dann angezeigt, wenn die Folgen der Neuausweisungen für die Umwelt unterschiedliche Wirkungen aufweisen würden; das ist jedoch nicht der Fall.

b) Handelsregeln

Die Grundidee ist, dass bei der Ausweisung von Bebauungsgebieten entsprechende Kontingente vorzuweisen sind. Dazu müssten Vorschriften erlassen werden, die regeln, dass vor dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans ein Abgleich von errechneten Zertifikatepflicht mit der von der Kommune vorgelegter Zertifikatemenge erfolgen muss. Ebenfalls geklärt werden muss, wie die Zertifikatepflicht für einen Bebauungsplan zu bestimmen ist und wie der Handelsablauf erfolgen soll. Weiterhin wäre zu regeln, ob sich Kommunen durch das Aufheben von Bebauungsplänen

⁶⁰ SRU 2016, Tz. 313; Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 50ff.; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 97ff.; Henger/Schier 2014, jeweils m.w.N.

⁶¹ VerfGH NRW 18/08, ZUR 2010, 93. Dazu ausführlich: Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 19f.; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 100f.

⁶² Bovet/Bizer/Henger/Ostertag et al., RuR 2013, 497 (503f.); Siedentop/Bizer/Bovet/Henger 2013, S.11, 15. Ausführlich dazu: Henger/Schier 2014.

⁶³ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 85.

⁶⁴ Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 83.

sogenannte „Weiße Zertifikate“ schaffen können und in welcher Größenordnung diese ggf. angerechnet werden.⁶⁵

Ein auf Interviews mit Kommunen basierendes Sachverständigengutachten aus dem Jahr 2011 und das Planspiel zeigen, dass der Zertifikatehandel keine verfahrenstechnischen Probleme im gemeindlichen Planungsablauf hervorrufen wird. Die Aussagen der Kommunen gehen dahin, dass der Zertifikatehandel als Verfahrensbestandteil in die Bauleitplanung integriert werden könne.⁶⁶ Inzwischen wurde im Rahmen des Planspiels „Flächenhandel“ eine Software erstellt und erprobt, mit der die Kommunen ohne größeren Aufwand die Höhe der Zertifikatepflicht für ihre Planungen selbst berechnen und den Handel abwickeln können.⁶⁷

Es wäre festzulegen, welche übergeordnete Verwaltungsbehörde für die Plausibilitätsprüfung der Zertifikatepflicht sowie für den Abgleich von errechneter Zertifikatepflicht und von der Kommune vorgelegter Zertifikatenummenge zuständig ist.⁶⁸ Stellt diese Behörde fest, dass der von der Kommune beschlossene Bebauungsplan nicht von der eingereichten Zertifikatenummenge gedeckt ist, wird der Bebauungsplan nicht ungültig. Es sollte aber eine Sanktion gegenüber der Kommune erfolgen.⁶⁹ Gesetzestechisch müsste der Freistaat Bayern für die Etablierung dieses Verfahrens von seiner Ermächtigung des § 246 Abs. 1a BauGB Gebrauch machen und ein entsprechendes Anzeigeverfahren für Bebauungspläne einführen.⁷⁰ Insbesondere die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Planbegründung müssten um Ausführungen zu den Zertifikaten ergänzt werden. Für die Einpassung des Handelssystems in den kommunalen Verwaltungs- und Planungsablauf liegen konkrete Vorschläge vor;⁷¹ diese werden z.Zt. im Rahmen des Planspiels „Flächenhandel“ getestet. Eine Umsetzung im bayerischen Landesrecht sollte auf dessen Ergebnissen aufbauen.

⁶⁵ Ausführlich dazu: Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 136ff.; Schmidt 2014.

⁶⁶ Ferber 2011, S. 9.

⁶⁷ Umweltbundesamt 2016, S. 26.

⁶⁸ Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 136; Schmidt 2014, S. 7.

⁶⁹ Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 137 (Sanktion gegenüber der Kommune in Höhe von 2 € pro qm und pro Tag bis zur Nachreichung (= 2.000 € pro Hektar), die dem Landeshaushalt zugutekommt).

⁷⁰ Marty, ZUR 2011, 395 (404); Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 137.

⁷¹ Bizer/Bovet/Henger/Jansen et al. 2012, S. 136ff.; Schmidt 2014.

VI. Instrumente und Maßnahmen der Raumordnung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Das Gutachten soll nicht nur Aussagen zu einem Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten machen, sondern auch andere Maßnahmen aufzeigen, mit denen eine Mengenvorgabe zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gekoppelt werden könnte. Dazu ist es grundlegend, sich die unterschiedlichen Steuerungsinstrumentarien zur Siedlungsflächenentwicklung und die Planungspraxis vor Augen zu führen. So lassen sich die Bundesländer mit Blick auf ihre Herangehensweise in vier Typen einteilen:⁷²

1. Positiv-allokative Steuerung: Bundesländer, in denen die Siedlungsflächenentwicklung generell und bis zu 5 ha bereichsscharf in Form einer positiv-allokativen Standortplanung gesteuert wird (Hessen, Nordrhein-Westfalen).
2. Mengensteuerung mit (teilweise) flexibler Standortwahl: Bundesländer, die die Siedlungsflächenentwicklung generell über die Festlegung eines maximalen Flächenkontingents für Wohnbauflächen, in der Regel in Verbindung mit Dichtevorgaben, steuern (Rheinland-Pfalz, Saarland).
3. Differenzierte Steuerung: Bundesländer, die ihr Steuerungsinstrumentarium von raumstrukturellen Gegebenheiten abhängig machen und eine Standortplanung primär in verdichteten Landesteilen zumindest optional (Baden-Württemberg, Sachsen) oder sogar verpflichtend (Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) vorsehen.
4. Negativ-restriktive Steuerung: Bundesländer, die ausschließlich auf negativ-restriktiven Freiraumschutz im Sinne der Festlegung eines Restriktionsraumes vor Siedlungsentwicklung setzen (Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Die negativ-restriktive Steuerung ist eine Strategie des Freiraumschutzes, bei der Restriktionsräume – z.B. in Form von Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten, regionalen Grünzügen oder Überschwemmungsbereichen – geschaffen werden, in denen Siedlungsentwicklung ausgeschlossen ist. Nur wenn Ausschlussflächen in großem Umfang in unmittelbarer Nähe zum Sied-

⁷² BMVBS 2012, S. 42; Siedentop 2012, 63 (69ff.).

lungsraum festgelegt werden, kann über den Freiraumschutz die Entwicklung der Kommunen auch mengenmäßig beeinflusst werden.⁷³

In Ländern, die – wie Bayern – die Flächeninanspruchnahme über negativ-planerische Instrumente steuern, bestehen zumeist keine über die formelle Raumordnung hinausgehenden bindenden Ansätze für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Solange die Regionalplanung über handlungswillige Akteure verfügt, kann auch dort eine Siedlungsflächensteuerung stattfinden, denn viele der im Folgenden vorgestellten Vorgehensweisen setzen keine neuartigen Instrumente voraus. Allerdings fehlt es in diesen Ländern häufig an einer gesetzlichen „Anstoßfunktion“, so dass keine entsprechende Steuerung vorgenommen wird.⁷⁴ Eine solche Anstoßfunktion fehlt auch in Bayern, wo mit Blick auf die Siedlungsflächenproblematik auf eine Bereitstellung von Instrumenten zur Unterstützung der Kommunen und auf die Bewusstseinsbildung gesetzt wird.⁷⁵ Der Entwurf der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP-E) macht deutlich, dass die planerischen Festlegungen einem weiteren Flächenverbrauch Vorschub leisten.⁷⁶

Auch BMVBS und BBSR kommen zu dem Schluss, dass insbesondere in den Ländern, die bisher noch nicht über positiv-planerische Instrumente zur direkten Steuerung der Baulandausweisung der Gemeinden verfügen, entsprechende mengenregulierende Instrumente einzuführen sind.⁷⁷ Neben quantifizierten Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme (s. oben IV.) bietet es sich an, die Raumordnungsplanung, insbesondere die Regionalplanung, durch Rechtsinstrumente zu verpflichten und zu befähigen, die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu steuern. Durch die Festlegung von Zielen der Raumordnung in den Regionalplänen können den Gemeinden über gesetzliche Vorgaben des BauGB hinaus verbindliche Vorgaben für ihre Bauleitplanung gemacht werden, denn die Gemeinden sind gem. § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen.

⁷³ BMVBS 2012, S. 20; Zaspel, IZR 2012, 45; Siedentop 2012, 63 (76f.).

⁷⁴ BMVBS 2012, S. 43.

⁷⁵ LT Drs 16/7099, Antwort auf Frage 6; Bayerische Staatsregierung 2013, S. 21.

⁷⁶ ARL LAG Bayern 2016.

⁷⁷ BBSR 2012, S. 125.

Es gibt mehrere Herangehensweisen, die diese Instrumente aufgreifen können:⁷⁸

- Ausrichten der Grundsätze auf Flächenschonung (dazu oben III.2.).
- Etablieren von Planungspflichten, die den Plangeber dazu bringen, Aussagen sowohl zur Siedlungsstruktur als auch zur Siedlungsflächensteuerung zu treffen (dazu unten VI.1.).
- Einführen bzw. Schärfen von spezifischen Instrumenten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Blick auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr getroffen werden müssen (dazu unten VI.2.-4.).

1. Planungspflicht zur Steuerung und Begrenzung von Siedlungsflächen

Für eine Steuerung und Begrenzung von Siedlungsflächen ist es sinnvoll, in das Gesetz eine darauf gerichtete explizite Planungspflicht einzuführen. Das ROG sieht nur vor, dass Raumordnungspläne u.a. Festlegungen zur Raumstruktur enthalten *sollen*, wozu auch Aussagen zu Raumkategorien, Entwicklungsschwerpunkten oder Siedlungsentwicklungen gehören. Das bayerische Landesplanungsgesetz geht einen kleinen Schritt weiter und schreibt für das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne vor, dass landes- bzw. regionsweit raumbedeutsame Festlegungen zur Siedlungsstruktur und zum Verkehr zu treffen *sind* (Art. 19 Abs. 2 Nr. 4 und Art. 21 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG). Allerdings steht diese Pflicht unter dem Vorbehalt der Regionalbedeutsamkeit, d.h. die beabsichtigte Regelung muss für die Entwicklung und Ordnung der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur erforderlich sein.

Wichtig ist, dass sich die Planungspflicht nicht auf Aussagen zur Siedlungsstruktur beschränkt, sondern auch konkretisierende Aussagen zur Siedlungsflächensteuerung umfasst. Es empfiehlt sich, in das bayerische Landesplanungsgesetz die Formulierung aufzunehmen, dass der Plan Aussagen zur Siedlungsstruktur und Siedlungsflächensteuerung treffen muss.

2. Planerische Festlegungen zur Steuerung von Siedlungsflächen

Das bayerische Landesplanungsgesetz hält keine speziellen Regelungen vor, wie und mit welchen Festlegungen Aussagen zur Steuerung von Siedlungsflächen zu treffen sind. Demgemäß werden Festlegungen zum Flächensparen – wenn überhaupt – häufig in der Form von Grundsät-

⁷⁸ Köck/Bovet 2008, S. 29ff.

zen getroffen, also als ein Erfordernis formuliert, das nicht strikt bindet, sondern durch Abwägung überwunden werden kann.

Ein Beispiel, wie verbindliche Festlegungen zur Steuerung von Siedlungsflächen getroffen werden können, zeigt das baden-württembergische Landesplanungsgesetz, das in § 11 Abs. 3 Nr. 3 vorsieht, dass im Regionalplan „*Gemeinden oder Gemeindeteile, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll (Siedlungsbereiche)*“, festzulegen sind; wobei für die Festlegung von Siedlungsbereichen nur das Instrument des Vorranggebietes in Frage kommt.⁷⁹ Damit wird parzellenscharf festgelegt, in welchen Gebieten Siedlungstätigkeit stattfinden soll, und gleichzeitig werden andere raumbedeutsame Nutzungen in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit sie mit der vorrangigen Siedlungstätigkeit nicht vereinbar sind. Diese Regelung in Baden-Württemberg, die der Siedlungsentwicklung in bestimmten Gemeinden einen Vorrang einräumt, ist für sich genommen nicht siedlungsflächenbegrenzend. Sie wird ergänzt durch eine Regelung in § 11 Abs. 3 Nr. 4, wonach Gemeinden bestimmt werden, „*in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll*“ (s. dazu unten VI.3.).

Auch das hessische Landesplanungsgesetz sieht eine beachtenswerte Regelung zur Steuerung von Siedlungsflächen vor. Nach § 5 Abs. 4 HLPiG enthält der Regionalplan Festlegungen zur Siedlungsstruktur einschließlich der Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächen und legt Gebiete zur Befriedigung zusätzlichen Flächenbedarfs fest. Planerisch umgesetzt wird diese Regelung durch Vorrangfestlegungen zu „*Siedlung Bestand und Planung*“ und kartographische Darstellungen.⁸⁰ Der Plangeber bedient sich dabei nicht eines spezifischen landesgesetzlichen Instruments zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, sondern arbeitet mit dem Instrument der Vorranggebiete (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG). Ergänzt wird diese Flächenzuweisung durch eine Zielfestlegung, nach der für Ortsteile, für die keine Vorranggebiete „*Siedlung Planung*“ ausgewiesen sind, die Siedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung der ortsansässigen Bevölkerung beschränkt ist (s. dazu unten VI.3.).

⁷⁹ Köck/Bovet 2008, S. 32ff.; Einig/Spiecker, ZUR 2002, 150.

⁸⁰ S. z.B. Regionalplan Mittelhessen vom 22.6.2010, S. 40ff.

Auch das bayerische Gesetz sollte Regelungen aufstellen, die besagen, dass Festlegungen zur Siedlungsflächensteuerung zu treffen sind.⁸¹ Allerdings ist Siedlungsflächensteuerung über Siedlungsbereiche nicht naturgemäß gleichbedeutend mit Flächensparen, wenn ihr die quantitative Begrenzung fehlt.⁸² Eine Koppelung von verbindlichen Festlegungen räumlich definierter Siedlungsflächen in Verbindung mit einer quantitativen Mengenvorgabe durch die Raumordnung ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zulässig, denn damit läge eine bodenrechtliche Regelung vor, die dem Bund vorbehalten ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts darf nur in städtebaulicher Planung geregelt werden *„in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen darf, insbesondere, ob er überhaupt bauen darf und in welcher Weise (gewerblicher Bau oder Wohnhaus; Landhausbauweise oder Baublock; ländliche Siedlung usw.). Die städtebauliche Planung bestimmt also insoweit die rechtliche Qualität des Bodens. Das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, gehört darum zum Bodenrecht i. S. des Art. 74 Nr. 18 GG. (...) Erst da, wo die Pläne in dem örtlichen Planungsraum der Gemeinde konkretisiert werden, wo also die Stufe der städtebaulichen Planung erreicht ist, ist jene unmittelbare rechtliche Beziehung der Planung zum Grund und Boden erreicht, die die Gesetzgebung über diese Planung zu einem Teil des Bodenrechts macht.“*⁸³ Durch eine verbindliche Vorgabe der Raumordnung mit Aussagen zu „wo und wie viel Siedlungsfläche“ läge eine solchermaßen nutzungsbezogene bodenrechtliche Regelung vor.

3. Präzisierung und Quantifizierung der Eigenentwicklung

Der Begriff der „Eigenentwicklung“ ist weder per Gesetz definiert noch kann er auf ein allgemein anerkanntes Berechnungsmodell zurückgeführt werden.⁸⁴ Eigenentwicklung bedeutet im Allgemeinen, dass eine Kommune neue Baugebiete nur in einem solchen Umfang ausweisen darf, wie es zur Deckung des örtlichen Bedarfs an Wohn- und Gewerbeflächen erforderlich ist.⁸⁵

In Baden-Württemberg werden – ergänzend zu den Siedlungsbereichen (s. oben VI.2.) – im Regionalplan gem. § 11 Abs. 3 Nr. 4 LPlG BW Gemeinden festgelegt, *„in denen aus besonderen*

⁸¹ Weitere Beispiele in BMVBS 2012, S. 21ff. und 56ff.

⁸² Köck/Bovet 2008, S. 30.

⁸³ BVerfGE 3, 407.

⁸⁴ S. zu planerischen Festlegungen: BMVBS 2012, S. 34ff.

⁸⁵ Schmidt-Eichstaedt 2001; Siedentop 2008, S. 110 (126ff.); Bovet, RaumPlanung 2009, 16 (19f.).

Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll“. Es liegt dann in der Hand der Planungsträger, diese Eigenentwicklung zu definieren. Im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 wurde sie quantifiziert und es wird von einem durchschnittlichen Bedarfswert für die Eigenentwicklung in allen Gemeinden von 0,7 % p.a. bezogen auf die Einwohnerzahl ausgegangen (ebd. S. 44).⁸⁶ Weitere – planerische – Quantifizierungen gibt es z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo von den Gemeinden eine ortsteilscharfe Bevölkerungs- und Wohnflächenbedarfsprognose vorzulegen ist, die von der Bezirksregierung einer Plausibilitätsprüfung unterzogen wird,⁸⁷ oder im Saarland, wo im Landesentwicklungsplan die Eigenentwicklung des Wohnungsbedarfs über einen Schwellenwert von 1,5 Wohnungen pro 1000 Einwohner und Jahr gesteuert wird.⁸⁸ Die Wirksamkeit des Instrumentes „Eigenentwicklung“ hängt mangels gesetzlicher Kriterien in starkem Maße von der Regionalplanung ab: Welcher Maßstab wird angelegt? Wie strikt werden Plausibilitätskontrollen durchgeführt? Wird im Rahmen von Zielabweichungen von der Bindung abgesehen?

Eine gewisse Stärkung hat das Instrument der Eigenentwicklung durch das Urteil des OVG Münster vom 18.10.2013 – 10 D 4/11.NE erfahren. Das Instrument wird insofern gestärkt, als das Gericht der Möglichkeit, die Eigenentwicklung als ein Ergebnis der gemeindepolitischen Willensbildung zu sehen, eine Absage erteilt. Das Gericht sieht es im Interesse der Ziele der übergeordneten Regionalplanung als gerechtfertigt an, die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in den nordrhein-westfälischen „Eigenentwicklungsortsteilen“ von einem plausiblen Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung oder zumindest einer belastbaren Prognose zur Bevölkerungsentwicklung abhängig zu machen. Eine belastbare Prognose ist nach Ansicht des OVG nur eine solche, die methodisch unbedenklich erstellt wurde und insgesamt plausibel ist. Dazu muss eine Eigenentwicklungsprognose auch in Erwägung ziehen, ob und in welchem Umfang gebrauchte Immobilien zur Deckung eines etwaigen Bedarfs zur Verfügung stehen beziehungsweise künftig zur Verfügung stehen werden.

⁸⁶ Köck/Bovet 2008, S. 33.

⁸⁷ Wolk 2015, S. 2; BMVBS 2012, S. 65ff.

⁸⁸ BMVBS 2012, S. 98ff.

Bisher arbeitet das bayerische Landesplanungsgesetz nicht mit dem Begriff der Eigenentwicklung. Es wäre wünschenswert, dass das Gesetz die nunmehr gerichtlich normierten Kriterien aufgreift und z.B. in Art. 2 bei den Begriffsbestimmungen mit aufführt.⁸⁹

4. Weiterentwicklung von Monitoringpflichten

Beobachtungs- und Monitoringpflichten sind zentral für die Landes- und Regionalplanung. In allen Landesplanungsgesetzen finden sich dementsprechend auch Regelungen dazu, die sich allerdings erheblich in der Qualität unterscheiden. Für ein gutes Monitoring sind eine zielorientierte, regelmäßige Beobachtung und eine Verknüpfung mit der Planüberarbeitung erforderlich.⁹⁰ Für ein Siedlungsflächenmonitoring kann das Vorgehen in Nordrhein-Westfalen als „*best practice*“ hervorgehoben werden. Nach § 4 Abs. 4 LPIG NRW obliegen den Regionalplanungsbehörden die Raumbesichtigung und das Monitoring. Die Regionalplanungsbehörden führen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein Siedlungsflächenmonitoring durch und machen sich dazu das digitale Flächeninformationssystem ruhrFIS⁹¹ zu Nutze, welches mit Hilfe von Luftbildaufnahmen arbeitet und anhand dieser Daten die Siedlungsentwicklung beobachtet und dokumentiert.

Die Vorschrift im aktuellen bayerischen Landesplanungsgesetz ist auf eine reine Raumbesichtigung reduziert und statuiert in Art. 31 für die Landesplanungsbehörden lediglich eine Pflicht, die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen fortlaufend zu erfassen, zu verwerten und zu überwachen. Diese Vorschrift sollte entsprechend ergänzt und ein zielorientiertes, zeitlich terminiertes Monitoring eingeführt werden, das mit einer turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Raumordnungsplänen verknüpft ist. Wichtig wäre es, neben einem Siedlungsflächenmonitoring auch die Flächen zu erheben, die als sogenannten „35er BauGB-Bauvorhaben“ im Außenbereich realisiert werden, weil es bisher keine ausreichenden Daten darüber gibt, welchen Anteil diese an der Flächeninanspruchnahme haben.

⁸⁹ Zur Zulässigkeit, die Eigenentwicklung abhängig von der Infrastrukturausstattung sowie der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der einheimischen Bevölkerung zu machen, s. BMVBS 2012, S. 78.

⁹⁰ Bovet/Hanusch, DVBl. 2006, 1345; Beispiele bei BMVBS 2012, S. 30ff.

⁹¹ S. dazu: RVR 2015 und Droste/Straub/van Gemmeren 2015, 67.

5. Zwischenfazit

Insbesondere bei einer nicht verbindlichen Mengenvorgabe – entweder als landespolitisches Programm (s. oben IV.1.) oder als landesgesetzlicher Grundsatz zur Raumstruktur (s. oben IV.2., Option 3) – empfiehlt sich die Flankierung durch Pflichten und Instrumente der Raumordnung, welche die Ausweisung von Siedlungsflächen steuern. Es bedarf einer solchen Neuausrichtung der Steuerung: Die Wirksamkeit klassischer Instrumente in herkömmlichen Anwendungen ist schwach, wie eine Studie auf Basis qualitativer und quantitativ-statistischer Methoden zeigt.⁹² Eine restriktiv steuernde überörtliche Planung sollte ergänzt werden durch eine erleichterte Aktivierung von Baupotenzialen, insbesondere einer vereinfachten Anwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB, und eine Reform der Grundsteuer, die zu einer höheren Besteuerung von unbebauten Grundstücken im Innenbereich führt.⁹³ Diese Gesetzesänderungen würden jedoch nach h.M. in die Zuständigkeit des Bundes fallen.⁹⁴

VII. Zusammenfassung

- I. Jeden Tag werden in Deutschland 66 Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen. Vom in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziel, bis zum Jahr 2020 die Flächenneuanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, sind wir noch weit entfernt. Der Flächenverbrauch gehört aufgrund seiner schleichenden Entwicklung und komplexen Ursachen zu den sogenannten persistenten Umweltproblemen, bei denen nur eine begrenzte Akzeptanz für einschneidende umweltpolitische Maßnahmen gegeben ist.
- II. Das ROG ist ein Bundesgesetz, das auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG beruht. In diesem Bereich steht den Ländern das Recht zur Gesetzgebung zu, solange und soweit der Bund keine Regelung getroffen hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG können die Länder durch Landesplanungsgesetze von einem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen (sogenannte Abweichungskompetenz). Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten und ersetzt

⁹² Bizer/Köck/Siedentop/Einig 2011, S. 65ff.

⁹³ Schier/Henger/Blecken/Melzer et al. 2015, S. 36.

⁹⁴ Rodi, ZUR 2016, 531 (535), geht angesichts der heute strengeren Fassung des Art. 72 Abs. 2 (i.V.m. Art. 105 GG) von einer Länderkompetenz für die Grundsteuer aus.

weitestgehend das Raumordnungsgesetz des Bundes.

Aktuell wird das ROG novelliert und die Bundesregierung beabsichtigt, den Grundsätze-katalog um einen Anreiz zu ergänzen, quantitative Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme festzulegen.

- III. Bei einer Novellierung des bayerischen Landesplanungsgesetzes sollte die Abschwächung gegenüber den bundesrechtlichen Grundsätzen der Raumordnung ausgeräumt werden und in Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG die Formulierung „*Der Umfang einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern.*“ gewählt werden. Der Grundsatz zur Raumstruktur sollte um Kriterien für das sogenannte Anbindegebot ergänzt werden.
- IV. Das Land Bayern könnte in seinem Landesplanungsgesetz quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme einführen: Das quantifizierte Ziel für Flächenneuausweisungen könnte als gesetzliche Mengenvorgabe in einen neuen Art. 1a BayLplG eingefügt werden, beispielsweise durch die Formulierung: „*Die Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag und bis zum Jahr 20XX auf X ha pro Tag zu begrenzen.*“ Eine Aufteilung dieser Zielvorgabe auf die 18 Regionen könnte direkt in einem Anhang im Gesetz oder im Landesentwicklungsprogramm erfolgen. Da die Sachkunde über Verteilungskriterien bei den Planungsbehörden höher sein dürfte als beim Gesetzgeber, scheint die zweite Vorgehensweise sinnvoller. Um die nötige politische Akzeptanz zu erzielen, ist es empfehlenswert, gleichzeitig eine Verbesserung der Freiheitsgrade der Adressaten der raumordnungsrechtlichen Mengensteuerung herzustellen, weshalb sich die Ergänzung durch ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten anbietet.

Alternativ könnte das Land Bayern eine landespolitische Entscheidung für Mengenvorgaben treffen oder einen neuen Grundsatz der Raumordnung mit quantifizierten Mengenvorgaben implementieren. Es empfiehlt sich, dann auch eine Schärfung der raumordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumente vorzunehmen.

Quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sind als überörtliche und nicht grundstücksbezogene Regelungen zu qualifizieren und kompetenzrechtlich der Raumordnung zuzuordnen. Der Eingriff, den quantifizierte Mengenvorgaben in die kommu-

nale Planungshoheit der Gemeinden bedeutet, ist durch die staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerechtfertigt. Die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in Art. 141 Abs. 1 BayVerf unterstützt diese Aufgabe durch einen Handlungsauftrag an die Verwaltung.

- V. Der Zertifikatehandel lässt sich nach Ansicht der Kommunen leicht in die Bauleitplanung integrieren. Eine für die Berechnung der Zertifikatepflicht und für den Flächenhandel erforderliche Software wurde im Rahmen des Planspiels „Flächenhandel“ erprobt und für leicht handhabbar befunden. Es wäre festzulegen, welche übergeordnete Verwaltungsbehörde für die Plausibilitätsprüfung und den Abgleich von errechneter Zertifikatepflicht und von der Kommune vorgelegter Zertifikatenummenge zuständig ist. Gesetzestechnisch müsste der Freistaat Bayern für die Etablierung dieses Verfahrens von seiner Ermächtigung des § 246 Abs. 1a BauGB Gebrauch machen und ein entsprechendes Anzeigeverfahren einführen. Für die Einpassung des Handelssystems in den kommunalen Verwaltungs- und Planungsablauf liegen konkrete Vorschläge vor; diese werden z.Zt. im Rahmen des genannten Planspiels getestet. Eine Umsetzung im bayerischen Landesrecht sollte auf dessen Ergebnissen aufbauen.
- VI. Bei einer Mengenvorgabe zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Form eines landespolitischen Programms oder eines landesgesetzlichen Grundsatzes zur Raumstruktur empfiehlt sich die Flankierung durch Pflichten und Instrumente, welche die Ausweisung von Siedlungsflächen steuern: eine Planungspflicht zur Steuerung und Begrenzung von Siedlungsflächen, planerische Festlegungen zur Steuerung von Siedlungsflächen, eine Präzisierung und Quantifizierung der Eigenentwicklung sowie die Weiterentwicklung von Monitoringpflichten. Eine solchermaßen restriktiv steuernde überörtliche Planung sollte ergänzt werden durch eine erleichterte Aktivierung von Baupotenzialen durch vereinfachte Anwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB oder eine Grundsteuerreform; diese Gesetzesänderungen würden allerdings in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

VIII. Literaturverzeichnis

ARL LAG Bayern - ARL LAG Bayern (2016), Stellungnahme der ARL LAG Bayern zum Entwurf der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP-E) vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, zustimmend zur Kenntnis genommen vom Bayerischen Ministerrat am 12.07.2016, 13 S.

Bayerische Staatsregierung - Bayerische Staatsregierung (2013), Für ein nachhaltiges Bayern (Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie - BayNaStrat).

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2012), Raumordnungsbericht 2011, Einig, Klaus, Bonn, 249 S.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2014), Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030. Beiträge zum Siedlungsflächenmonitoring im Bundesgebiet, BBSR-Analysen kompakt Bonn, 20 S.

Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy/Reitzig, Frank/Schmitz, Holger (Loseblatt), ROG-Kommentar, Bielefeld, E. Schmidt,

Bizer, Kilian (1996), Handelbare Flächenausweisungsrechte zur Lenkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. , in: Köhn, Jörg/Welfens, J., Neue Ansätze in der Umweltökonomik, Marburg, S. 367-383.

Bizer, Kilian /Bovet, Jana /Henger, Ralph /Jansen, Nils /Klug, Stefan /Ostertag, Katrin /Schleich, Joachim /Siedentop, Stefan (2012), Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs Umweltbundesamt, UBA Texte Dessau-Roßlau, 252 S.

Bizer, Kilian/Köck, Wolfgang/Siedentop, Stefan/Einig, Klaus (2011), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, 1. Aufl. Auflage, Bizer, Kilian, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt ; 19, Baden-Baden, Nomos.

Blotevogel, Hans Heinrich (2012), Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute : neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi, in: Steger, Christian O./Bunzel, Arno, Raumordnung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff., 2012, Wiesbaden, S. 11-41.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit - BMUB (2016), Integriertes Umweltprogramm 2030. Den ökologischen Wandel gestalten, 129 S.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012), Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Greiving, Stefan, Berlin, 127 S.

Bovet, Jana (2006), Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in: Natur und Recht (NuR), S. 473-479.

Bovet, Jana (2009), Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs - Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis in: RaumPlanung (RaumPlanung), S. 16-20.

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 (RuR), S. 497-507.

Bovet, Jana/Hanusch, Marie (2006), Monitoring in der Raumordnungsplanung - Die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Regionalplänen auf die Umwelt, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1345-1355.

Brandt, Edmund/Sanden, Joachim (2005), Begrenzung des Flächenverbrauchs mit einem neuen, übergreifenden Stufenmodell. Kompetenzrechtliche Überlegungen, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 311-320.

Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin, 343 S.

Bundesregierung - Bundesregierung (2016), Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung.

Bunzel, Arno (2012), Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit, in: Steger, Christian O./Bunzel, Arno, Raumordnung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff., 2012, Wiesbaden, S. 42-62.

Droste, Bernd/Straub, Hadia /van Gemmeren, Christoph (2015), Daseinsvorsorgemonitoring – ein Baustein in der Regionalplanung in NRW, in: Meinel, Gotthard, Flächennutzungsmonitoring: Boden - Flächenmanagement - Analysen und Szenarien, Berlin, Rhombos-Verl., S. 67-77.

Einig, Klaus/Spiecker, Margarete (2002), Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 150-157.

Faßbender, Kurt (2010), Der Beitrag der Rechtsprechung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 81-85.

Ferber, Uwe (2011), Flächenzertifikatehandel im Verwaltungsalltag der Kommunen. Sachverständigen-gutachten, 37 S.

Gröhn, Kerstin (2014), Bodenschutzrecht - auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Konkretisierung der Schutzziele und Harmonisierung der Regelungsfülle, Baden-Baden, Nomos, 440 S.

Gröhn, Kerstin (2016), Steuerung und Reduzierung des Flächenverbrauchs durch die Raumordnungsplanung und deren Umsetzung auf der örtlichen Ebene, in: Natur und Recht (NuR), S. 78-85.

Henger, Ralph /Schier, Michael (2014), Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 2, 12 S.

Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt - KBU (2009), Flächenverbrauch einschränken - jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, 18 S.

Kloepfer, Michael (2016), Zertifikatelösungen als Instrumente des Umweltschutzrechts, in: Knopp, Lothar/Wolff, Heinrich Amadeus, Umwelt - Hochschule - Staat. Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, Berlin, Duncker & Humblot, S. 143-162.

Köck, Wolfgang (2011), Flächensicherung für Erneuerbare Energien durch die Raumordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 3-10.

Köck, Wolfgang/Bizer, Kilian/Siedentop, Stefan/Einig, Klaus (2008), Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt 17, Baden-Baden, Nomos, 215 S.

Köck, Wolfgang/Bovet, Jana (2008), Potenziale des Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, in: Troge, Andreas/Hutter, Claus-Peter, Was Kann das Planungsrecht für die Umwelt tun?, 47, Stuttgart, Umweltbundesamt, S. 26-48.

Köck, Wolfgang/Bovet, Jana/Gawron, Thomas/Hofmann, Ekkehard/Möckel, Stefan (2007), Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin, E. Schmidt, 278 S.

Krautzberger, Maria (2016), Böden in Not: nationale und internationale Herausforderungen und Ansätze zum Bodenschutz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 801-807.

Manssen, Gerrit (2006), Die Reform des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, in: Geis, Max-Emanuel/Umbach, Dieter C., Planung - Steuerung - Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsparger zum 70. Geburtstag., 2006, Berlin, S. 363-372.

Marty, Michael (2011), Der Handel mit Flächenausweisungsrechten - Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 395-405.

Meder, Theodor/Brechmann, Winfried (2014), Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart, Boorberg, 1401 S.

Miosga, Manfred (2011), Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier, München, Friedrich-Ebert-Stiftung, BayernForum, 59 S.

Rodi, Michael (2016), Der Rechtsrahmen für den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Ressourcenschutzpolitik, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 531-541.

RVR - Regionalverband Ruhr (2015), ruhr FIS-Flächeninformationssystem. Erhebung der Siedlungsflächenreserven und Inanspruchnahmen 2014.

Sachs, Michael (2014), Grundgesetz - Kommentar, 7 Aufl., München, C.H. Beck, 2721 S.

Schier, Michael/Henger, Ralph/Blecken, Lutke/Melzer, Michael/Schmidt, Tom/Ferber, Uwe/Gutsche, Jens-Martin (2015), Ergebnisse der kommunalen Fallstudien. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 8, 38 S.

Schmalholz, Michael (2005), Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr, Norderstedt, Books on Demand GmbH, 258 S.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2001), Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Beiträge zur regionalen Entwicklung 87, Hannover, Kommunalverb. Großraum Hannover, 102 S.

Schmidt, Tom (2014), Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3, 24 S.

Senftleben, Diana (2008), Rechtliche Anforderungen an handelbare Flächenausweisungsrechte zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 64-72.

Siedentop, Stefan (2008), Anforderungen aus raumplanerischer Sicht, in: Köck, Wolfgang/Bizer, Kilian/Hansjürgens, Bernd/Einig, Klaus/Siedentop, Stefan, Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, S. 110-157.

Siedentop, Stefan (2012), Wirksamkeit raumordnerischer Elemente zur Erhaltung einer ressourcenschonenden Siedlungsstruktur : Versuch einer Bilanz, in: Steger, Christian O./Bunzel, Arno, Raumordnung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff., 2012, Wiesbaden, S. 63-83.

Siedentop, Stefan/Bizer, Kilian/Bovet, Jana/Henger, Ralph (2013), Handelbare Flächenzertifikate - ein praxistaugliches Instrument?, in: Meinel, Gotthard, Flächennutzungsmonitoring V, Berlin, S. 11-21.

Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010), ROG Kommentar, München, C.H. Beck, 556 S.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002), Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Bonn, 548 S.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004), Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016), Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 462 S.

Umweltbundesamt - Umweltbundesamt (2016), Planspiel Flächenhandel. Ziele und Erkenntnisse.

Voigt, Tina (2013), Das Raumordnungsgesetz 2009 und das Bayerische Landesplanungsgesetz 2012. Eine Untersuchung zur Abweichungsgesetzgebung im Bereich der Raumordnung, Frankfurt, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 257 S.

Wolk (2015), Wettbewerb um Einwohner - versus Regionalplanung NABU Implus: Stadt - Land - Fläche.

Zaspel, Brigitte (2012), Gewerbeflächenentwicklung und Regionalpläne - Eine vergleichende Evaluation der Steuerungsansätze, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 45-69.