ARL Kongress 2018
Flächenentwicklung im Widerstreit der Interessen

Ein Flächenzertifikatehandelsgesetz ist notwendig!

Dr. Jana Bovet
Department Umwelt- und Planungsrecht

München, 26.6.2018

HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Gliederung

I. Einführung

II. Der Flächenzertifikatehandel

III. Gesetzgebungskompetenz für die Einführung des Flächenzertifikatehandels

IV. Vereinbarkeit des Flächenzertifikatehandels mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 II GG)

V. Fazit

I. Einführung

Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

- Flächeninanspruchnahme ist die Umwandlung von insb. landwirtschaftlicher Fläche in „Siedlungs- und Verkehrsfläche“

- Schleichende Entwicklung
- Ökologische, ökonomische und soziale Folgen

- Findet losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung statt
- Nutzungsart „Wohnen“ wächst seit Längerem am stärksten

I. Einführung
Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

Zielsetzungen zur Flächenverbrauchsreduktion

- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002): 30 ha/d im Jahr 2020
- Europ. Kommission (2011): 0 ha/d im Jahr 2050
- Klimaschutzplan 2050 (2016): 30 ha/d bis 2020 und 0 ha/d bis spätestens 2050
- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2016) und Koalitionsvertrag: 30 ha/d im Jahr 2030
  -> um zehn Jahre nach hinten verschoben

UFZ

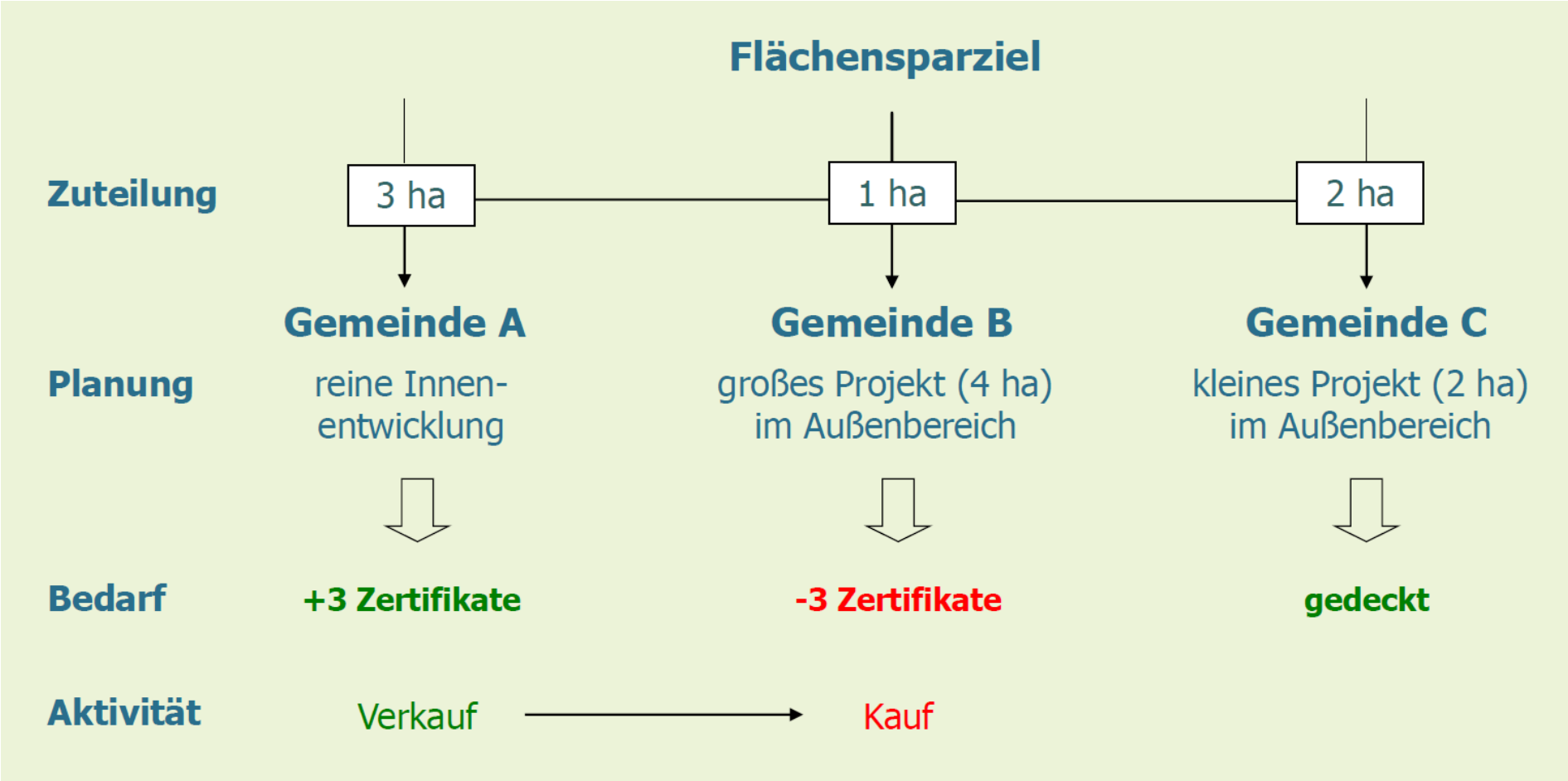
I. Einführung
Flächeninanspruchnahme als persistentes Umweltproblem

Steuerungsansätze

- Globalsteuernde Instrumente (z.B. Grundsteuer)
- Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen auf Planverwirklichung (z.B. Baugebote)
- Informatorische und Anreizinstrumente (z.B. Folgekostenrechner)

ABER: Instrumenten fehlt Zielorientierung

II. Der Flächenzertifikatehandel



nach: Projekt FORUM - Handel mit Flächenzertifikaten.

II. Der Flächenzertifikatehandel
Ausgestaltungsentscheidungen

- **Verteilungsmodus für Zertifikate:** Transparentes und praktikables Modell (z.B.: nach Größenklassen differenzierter Bevölkerungsschlüssel)

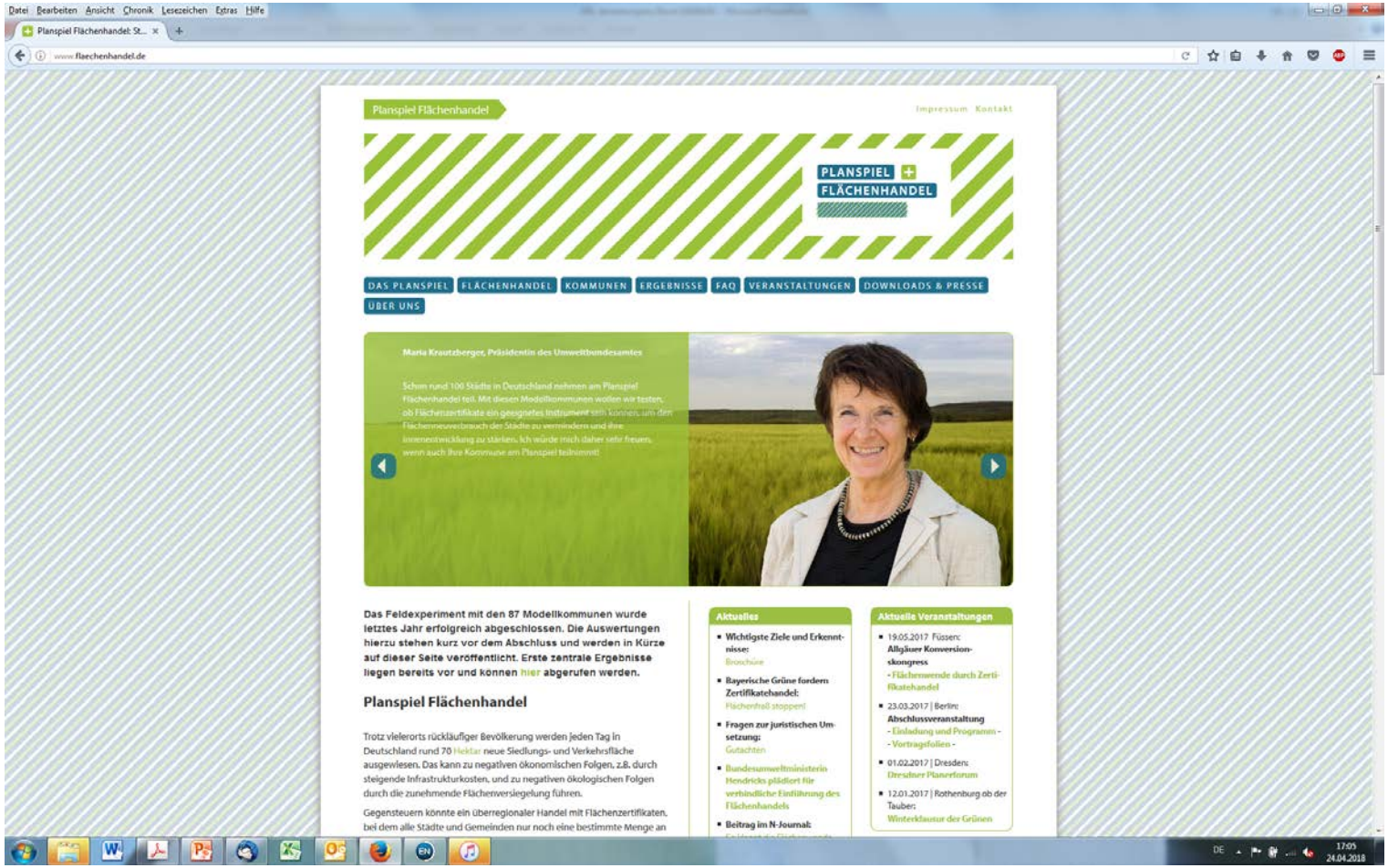
- **Anwendungsbereich:** Bebauungspläne, V&E-Pläne

- **Weiße Zertifikate:** entstehen bei Rücknahme von „ungenutzen“ Bebauungspläne; Gemeinde kann die so entstandenen Zertifikate selber nutzen oder verkaufen

UFZ

II. Der Flächenzertifikatehandel

Ergebnisse aus dem Planspiel



UFZ

II. Der Flächenzertifikatehandel
Ergebnisse aus dem Planspiel

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

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

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

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

- Mögliche kompetenzielle Sachmaterien:

• Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), • Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG), • Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), • Naturschutz / Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) • Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)	konkurrierende Befugnis
• (ungeschriebene) Gesetzgebung des Bundes für die Raumplanung für den Gesamtstaat	ausschließliche Befugnis

UFZ

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

- **Regelungsgegenstand:** nationale Mengenzielfest-legung + Kontingentierung als Vorgabe für die lokale Bauleiplanung + Handelsregelungen

- Hier: Koppelung von Mengenziel und Kontingentierung hat unmittelbare Auswirkung auf kommunale Planungshoheit mit Regelungswirkung für die Nutz-barkeit von Grund und Boden

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

- Bodenrecht iSv. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG bezeichnet diejenigen öffentlich-rechtlichen Normen, die die rechtlichen Beziehungen zu Grund und Boden, insbes. ihre Nutzbarkeit regeln

=> Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

- Weitere Kompetenz für Handelskomponente erforderlich?
  Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)?

UFZ

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

- Hauptziel eines Flächenzertifikatehandelssystems ist die Reduzierung des Flächenverbrauch
- Handel ist flexibilisierendes Instrument zur Schonung kommunaler Interessen
- Keine eigene Kompetenz für Handelskomponente erforderlich

III. Gesetzgebungskompetenz für ein Flächenzertifikatehandelsgesetz

- Gesamtthematik in einem eigenständigen Flächenzertifikatehandelsgesetz regeln (größere Übersichtlichkeit; Anknüpfen an Tradition des TEHG)

- Rechtstechnische Anpassungen im BauGB (Zertifikatepflicht, Fehlerfolgen,…)

UFZ

IV. Vereinbarkeit des Flächenzertifikate-handels mit dem Art. 28 II GG

- Art. 28 Abs. 2 GG sichert Gemeinden die eigen-verantwortliche Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft zu; dazu gehört auch das Recht, mit Hilfe von Bebauungsplänen die Flächennutzung zu ordnen (= kommunale Planungshoheit)

- Verbindliches Flächensparziel stellt einen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden dar

- ABER: Planungshoheit ist kein schrankenloses Recht (Bsp.: § 1 Abs. 4 BauGB)

UFZ

IV. Vereinbarkeit des Flächenzertifikate-handels mit dem Art. 28 II GG

- Absolut geschützter „Wesensgehalt der Selbst-verwaltung“; umstr., ob und in welchem Umfang Planungshoheit zum Wesensgehalt gehört

- ABER: Wesensgehalt nur dann verletzt, wenn eigenverantwortliche Planungsentscheidung insgesamt nicht mehr möglich
  hier (-), weil nur Kontingentierung, aber kein Entzug

IV. Vereinbarkeit des Flächenzertifikate-handels mit dem Art. 28 II GG

Jenseits des Wesensgehalts sind Beschränkungen zulässig, wenn sie durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird

- Staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
- Offenhalten von Nutzungsoptionen (Energiewende, Biodiversität,…)
- kein milderes Mittel und angemessen (kostenlose Zuteilung, Handelsmöglichkeit, Innenentwicklung unbenommen)

UFZ

IV. Vereinbarkeit des Flächenzertifikate-handels mit dem Art. 28 II GG

- => Flächenzertifikatehandel greift nicht in den Wesensgehalt der der Selbstverwaltung ein

- => Als Eingriff jenseits des Wesensgehalts ist der Flächenzertifikatehandel durch überörtliche Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig

V. Fazit

- Flächenverbrauch ist ein persistentes Umweltproblem
- Der Bund hat gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für einen Flächenzertifikatehandel
- Der Flächenzertifikatehandel ist mit der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden vereinbar
- Wissenschaftliche & praktische Untersuchungen mit positiver Einschätzung liegen vor

=> Ball liegt nun im Spielfeld der Politik!

UFZ

Köck, W., Bovet, J., Tietz, H., (2018):

Mengensteuerung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme – zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes

Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 29 (2), 67 – 75

Foto: Ansgar Wernst