



Institut für Städtebau und  
Wohnungswesen, München  
Institut für Städtebau Berlin



Fortbildungsinstitute der Deutschen Akademie  
für Städtebau und Landesplanung (DASL)



Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung

# Modalitäten rechtsverbindlicher Regelungen über Flächenbedarfe und -obergrenzen in Raumordnungsplänen und Gesetzen

Jonas Marschall

*Institut für Städtebau Berlin*

*Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund*

**Dresdner Flächennutzungssymposium,  
11. Juni 2024**

# Inhaltsübersicht

1. Hintergründe
2. Regelungskompetenzen
3. Landesebene:
  - a) Planerische Festlegung
  - b) Landesgesetzliche Festlegung
4. Bund
  - a) Bundesgesetzliche Regelungen
  - b) Raumordnungsplanung des Bundes?

# 1. Hintergründe

## § 3 Abs. 1 WindBG

(2) Die Länder erfüllen die Pflicht nach Absatz 1, indem sie

1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder
2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.

Landesrechtliche Festlegung der Vorgehensweise zur Umsetzung bis zum 31.05.2024 erforderlich gewesen (§ 3 Abs. 3 WindBG)

Bundesland	Spalte 1: Flächenbeitragswert, der bis zum 31. Dezember 2027 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent) <sup>1</sup>	Spalte 2: Flächenbeitragswert, der bis zum 31. Dezember 2032 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent) <sup>1</sup>	Spalte 3: Landesflächen (in km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>
Baden-Württemberg	1,1	1,8	35 747,82
Bayern	1,1	1,8	70 541,57
Berlin	0,25	0,50	891,12
Brandenburg	1,8	2,2	29 654,35
Bremen	0,25	0,50	419,62
Hamburg	0,25	0,50	755,09
Hessen	1,8	2,2	21 115,64
Mecklenburg-Vorpommern	1,4	2,1	23 295,45
Niedersachsen	1,7	2,2	47 709,82
Nordrhein-Westfalen	1,1	1,8	34 112,44
Rheinland-Pfalz	1,4	2,2	19 858,00
Saarland	1,1	1,8	2 571,11
Sachsen	1,3	2,0	18 449,93
Sachsen-Anhalt	1,8	2,2	20 459,12
Schleswig-Holstein	1,3	2,0	15 804,30
Thüringen	1,8	2,2	16 202,39

Anlage zu § 3 Abs. 1 WindBG

# 1. Hintergründe

## Anhaltende Diskussionen über Flächensparziele

"Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass das Ziel der „Verringerung der Flächenneuanspruchnahme“ einschließlich des sogenannten „30-ha-Ziels“ einer Regelung bedarf."

"Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...] bis zum 31. August 2023 zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um das Ziel der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und das sogenannte „30-ha-Ziel“ gesetzlich zu verankern"

(BT-Drs. 20/5830, S. 4-5)

„Der Beirat empfiehlt diesbezüglich, die Möglichkeiten zur Aufstellung eines „Bundesraumordnungsplans Flächenschutz“ zur Umsetzung der Flächensparziele der Bundesregierung zu prüfen.“

(Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, 20. Legislaturperiode, 2023, Die Flächensparziele und gemeinwohlorientierte Siedlungs- und Bodenpolitikparziele erfordern mutiges Handeln: Ansätze für eine, S. 1)

 **Bayerischer Landtag**

18. Wahlperiode 17.04.2023 Drucksache 18/28436

**Gesetzentwurf**

der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Gisela Sengl, Florian Siekmann, Dr. Markus Büchler, Patrick Friedl, Christian Hierneis, Paul Knoblach, Rosi Steinberger, Martin Stümpfig, Hans Urban und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes  
hier: Schutz der bayerischen Kulturlandschaft und nachhaltige Flächennutzung (5-ha-Ziel)

 **Bayerischer Landtag**

18. Wahlperiode 11.07.2019 Drucksache 18/3037

**Gesetzentwurf**

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

 **Bayerischer Landtag**

17. Wahlperiode 09.05.2017 Drucksache 17/16760

**Gesetzentwurf**

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

Sächsischer Landtag DRUCKSACHE 6/14409  
6. Wahlperiode

**Gesetzentwurf**

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Titel: Gesetz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen**

Dresden, den 18. August 2018

  
i.V.  
Wolfram Günther, MdL  
und Fraktion

Eingegangen am: 18.08.2018 Ausgegeben am: 20.08.2018

 **beck-aktuell** vom 17.07.2018, Zugriff über <https://t1p.de/kv5jl> (10.06.2024)  
HEUTE IM RECHT

VerfGH Bayern | Staats- und Verfassungsrecht | Öffentliches Baurecht

**VerfGH Bayern: Volksbegehren zur Begrenzung des Flächenverbrauchs unzulässig**

Das Volksbegehren "Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen" zur Einführung einer verbindlichen Höchstgrenze für den Flächenverbrauch in Bayern ist unzulässig. Dies hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof am 17.07.2018 entschieden. Der Gesetzentwurf selbst hätte die Kriterien über die Aufteilung des zulässigen Flächenverbrauchs auf die verschiedenen Planungsträger enthalten müssen, da es sich dabei um wesentliche, vom Gesetzgeber selbst zu treffende Entscheidungen handele (Az.: Vf. 28-IX-18).

# 1. Hintergründe

## Flächenbedarfsgesetz/Naturflächengesetz

Um **genügend und vernetzte Flächen** für die **Renaturierung und den Naturschutz raumordnerisch zu sichern**, soll die Möglichkeit geschaffen werden, einen **zusammenhängenden länderübergreifenden Biotopverbund als Vorrangfläche** zu definieren. Dafür wird die Bundesregierung ein Flächenbedarfsgesetz auf den Weg bringen.

- Flächenbeschaffung, Eigentumsrecht
- Flächenbedarfswerte für Vorranggebietsausweisung
- Montreal Abkommen: Unterschutzstellung von **mindestens 30 Prozent** der weltweiten Land- und Meeresflächen bis 2030
- EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur: Renaturierungsziele

## 2. Gesetzgebungskompetenzen

### **Konkurrierende Gesetzgebung:**

*Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. (Art. 72 Abs. 1. GG)*

- das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG),
- das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG),

### **Abweichungsmöglichkeit der Länder**

*Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über (Art. 72 Abs. 3 GG)*

- der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29, Art. 72 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 GG),
- die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 GG).

## 2. Gesetzgebungskompetenzen

### Maßgebliche Kompetenz

- Regelungen innerhalb eines Gesetzes auf unterschiedliche Kompetenztitel stützbar
- Beispiel: Gemeindeöffnungsklausel in § 245e Abs. 5 BauGB den Kompetenztitel zur Raumordnung gestützt
- Teilregelungen eines Regelungskomplexes nicht isoliert zu betrachten
- Eng mit der Gesamtregelung verzahnte Teilregelungen auf Kompetenz für die Gesamtregelung (Regelungsschwerpunkt der Gesamtregelung) zu stützen

### 3. Regelungsmöglichkeiten der Länder

#### a) Gesetzliche Ziele (der Raumordnung) in Landes(planungs)gesetzen

- Flächenbedarfe für erneuerbare Energien:
  - Im Bereich Wind keine Kompetenz, da über WindBG bereits durch den Bund geregelt
  - Für PV und andere Energieformen denkbar
- Flächensparziel/Naturflächenbedarf im Landes(planungs)gesetz festlegbar
- Änderung der Landesplanungsgesetze dahingehend, auch gesetzliche Ziele der Raumordnung festlegen zu können
- Ergänzung der Landesplanungsgesetze hinsichtlich der Bindungswirkung
- Unsicherheit: Ausschließlich exekutive Allokation zulässig?
- Ablehnend: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18

### 3. Regelungsmöglichkeiten der Länder

#### b) Quantifizierte Ziele in Landesraumordnungsplänen

##### § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG

Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch **quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme** sowie 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.

#### Praxisbeispiele:

- Schwellenwerte/Grenzwerte für Wohnbauflächenentwicklung/Siedlungsflächenentwicklung
- Beschränkung (bestimmter) Gemeinden auf die Eigenentwicklung
- Mindestdichten für Wohngebiete (nach Zentralitätsstufe)

# 4. Bund: Abweichungsfeste Vollkompetenz kraft Natur der Sache?

## Abschnitt 1

### Allgemeine Vorschriften

Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	1
Grundsätze der Raumordnung	2
Begriffsbestimmungen	3
Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung	4
Beschränkung der Bindungswirkung nach § 4	5
Ausnahmen und Zielabweichung	6
Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne	7
Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	8
Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	9
Bekanntmachung von Raumordnungsplänen; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen	10
Planerhaltung	11
Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen	12

## Abschnitt 2

### Raumordnung in den Ländern

Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne	13
Raumordnerische Zusammenarbeit	14
Raumverträglichkeitsprüfung	15
Beschleunigte Raumverträglichkeitsprüfung; Absehen von Raumverträglichkeitsprüfungen	16

## Abschnitt 3

### Raumordnung im Bund

Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone und für den Gesamttraum	17
Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes; Bekanntmachung von Raumordnungsplänen des Bundes	18
Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes	19
Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes	20
Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen	21
Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung	22
Beirat für Raumentwicklung	23

## Abschnitt 4

### Ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften

Zusammenarbeit von Bund und Ländern	24
Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Nachbarstaaten	25
(weggefallen)	26
Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern	27

28

29

## 4. Bund: Abweichungsfeste Vollkompetenz kraft Natur der Sache?

### § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, sind Ziele der Raumordnung zu beachten.

### § 13 Abs. 1a ROG

Raumordnungspläne nach Absatz 1 Satz 1 sind den Zielen der Raumordnung anzupassen, die in den Bundesraumordnungsplänen nach § 17 festgelegt sind. § 4 Absatz 1 bleibt unberührt.

## 4. Regelungsmöglichkeiten des Bundes

### a) Flächenbedarfe/Flächensparziele als Zielfestlegungen im Bundesgesetz

- Erneuerbare Energien: Flächenbeitragswerte für PV und andere Energieformen nach dem Vorbild WindBG
- Flächensparziel/Naturflächenbedarf: Schaffung einer rechtlichen Grundlage für bundesgesetzliche Ziele im ROG
- Festlegung des Flächensparziels/Flächenbedarfs in ROG oder Fachgesetz
- Einführung einer Beachtens- und Anpassungspflicht auch für gesetzliche Ziele der Bundesraumordnung

## 4. Regelungsmöglichkeiten des Bundes

### b) Raumordnungsplanung des Bundes

- Vorherige Schaffung der Rechtsgrundlage im ROG
- Verwaltungskompetenz Kraft Natur der Sache?
- Verwaltungskompetenz nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG?
- Sachliche Begründung
- Keine Umgehung einer Abweichungskompetenz der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG; Art. 84 Abs. 1 GG)

## 5. Fazit

### Energie:

- Regelung der energiewirtschaftlichen Flächenbedarfe nach dem Vorbild WindBG
- Eigenständige Regelung der Länder möglich, solange Bundesregelung nicht erfolgt

### Flächensparziele/Naturflächenbedarf:

### Länder:

- Könnten jederzeit tätig werden
- Keine zusätzlichen gesetzlichen Regelungen notwendig
- Grundlage für planerische Mengenziele vorhanden
- Zahlreiche Aspekte der verhältnismäßigen und zielförmige Ausgestaltung zu beachten
- Alternative: Änderung des Landesplanungsgesetzes zur Regelung eines gesetzlichen Flächensparziels/Naturflächenbedarfs

## 5. Fazit

### Flächensparziele/Naturflächenbedarf:

#### Bund:

- Festlegung eines Flächensparziels/Naturflächenbedarfs sowohl im ROG als auch in einem Bundesraumordnungsplan denkbar
- Ergänzung des § 17 ROG für neuen Bundesraumordnungsplan erforderlich
- Mögliche Abweichungskompetenz der Bundesländer führt zu erheblichen Vollzugsunsicherheiten

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

## *Kontaktmöglichkeit*

**Jonas Marschall**, M.Sc. Stadt- und Regionalplanung  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

*ILS*

*Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH*

Tel.: +49 (0)231 9051-271

Email: [jonas.marschall@ils-forschung.de](mailto:jonas.marschall@ils-forschung.de)