

# Flächenmanagement in der Raumordnung

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag des

Landes Baden-Württemberg

vertreten durch das

Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

erstellt von

Univ.-Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Augsburg

unter Mitarbeit von Franziska Maurer und Anna Weininger

Augsburg

November 2023

## INHALTSVERZEICHNIS

A. AUSGANGSPUNKT UND GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG	13
<b>I. Flächennutzung und Flächenverbrauch in Baden-Württemberg</b>	<b>13</b>
1. Vielfältige Nutzungsansprüche an den Raum	13
2. Siedlungsflächenentwicklung	15
3. Zielsetzung eines geschlossenen Flächenkreislaufs („Flächen-Netto- Null“)	20
a) Politische Zielsetzung	20
b) Regionalisierung: Baden-Württemberg	21
c) Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Landesregierung	22
d) Aktuelle Entwicklung in Baden-Württemberg	23
e) Fortentwicklung des bestehenden Instrumentenrepertoires	24
<b>II. Rechtsgutachterlicher Auftrag in Kooperation mit planerischen Überlegungen</b>	<b>24</b>
<b>III. Rechtlicher Kompetenzrahmen und bundesrechtliche Vorgaben</b>	<b>25</b>
1. Handeln der Länder in rechtlichen Grenzen	25
2. Lösungsansätze auf den verschiedenen Stufen des Raumplanungsrecht	26
3. Kompetenztitel des Raumordnungsrechts im Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)	27
4. Abgrenzung zum Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und planerisches Kooperationsverhältnis	29
a) Kompetenzraum der Bauleitplanung	29
b) Ergänzende Regeln des Baurechts zum Flächenschutz	31
5. Abgrenzung zur Bodenverteilung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG	34
6. Zusammenspiel der Raumordnung mit den flächenbezogenen Kompetenzen des Fachplanungsrechts	34
7. Unionsrechtliche Einflüsse	36
a) Anwendungsvorrang des Unionsrechts	36
b) Verkehr (Art. 90–100 AEUV)	37
c) Transeuropäische Netze (Art. 170–172 AEUV)	37

<b>IV. Begriffsbildung zum Flächenverbrauch</b>	<b>38</b>
<b>V. Zwischenfazit</b>	<b>39</b>
<b>B. RAUMORDNUNGSRECHTLICHE MENGENZIELE</b>	<b>40</b>
<b>I. Vorbemerkung</b>	<b>40</b>
<b>II. Bereits bestehenden Vorgaben zu Mengenzielen im geltenden Recht</b>	<b>41</b>
1. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	41
2. Regelungen des bundesrechtlichen Raumordnungsgesetzes und Auswahl sonstiger bedeutsamer Vorschriften	42
a) Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1, 3 ROG	42
aa) Allgemeines	42
bb) Freiraumschutz	43
cc) Relevanz für das Flächensparen	44
b) Kooperation mit baurechtlichen Regeln zur Innenentwicklung und zum Schutz der Fläche	45
2. Regelungen im flächenbezogenen baden-württembergischen Landesrecht	47
a) Leitvorstellung des Landesplanungsgesetzes, § 2 S. 2 Nr. 4 LplG BW	47
b) Inhaltliche Festlegungen in den Regionalplänen	47
aa) Keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit, § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 LplG BW	47
bb) Regionale Grünzüge und Grünzäsuren, § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 LplG BW	49
3. Planerische Impulse für den Flächenschutz	50
a) Flächenschutzrelevante Steuerung durch den LEP BW	50
b) Dichtewerte in der Regionalplanung	51
<b>III. Raumordnung als geeignetes Instrument zur Bekämpfung des Flächenverbrauchs</b>	<b>53</b>
1. Auftrag der Raumordnung gem. § 1 ROG	53
2. Raumbezug und Überörtlichkeit einer Minderung des Flächenverbrauchs	54
3. Steuerungsinstrumente des Raumordnungsrechts	55
a) Ziele der Raumordnung	55

aa) Merkmale	55
bb) Einwirkung auf das BauGB	57
b) Grundsätze der Raumordnung	57
<b>IV. Initiativen zur Minderung des Flächenverbrauchs in anderen Bundesländern</b>	<b>59</b>
1. Bayern	59
a) Festsetzungen des BayLEP	59
b) Gesetzesinitiative 2017	60
c) Volksbegehren 2018	60
c) Weitere Gesetzesinitiativen	63
aa) Initiative aus 2019	63
bb) Initiative aus 2023	64
2. Hessen	65
3. Rheinland-Pfalz	66
4. Sachsen	67
<b>V. Umsetzung eines flächenbezogenen Mengenziels mit den Instrumenten des Raumordnungsrechts</b>	<b>68</b>
1. Mengenvorgaben als zulässiger Inhalt einer Zielfestlegung	69
a) Kein numerus clausus raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen	69
b) Mengenvorgaben als planerische (und nicht politische bzw. gesetzliche) Entscheidung	69
2. Rechtmäßigkeitsanforderungen	71
a) Wahrung des raumordnungsrechtlichen Aufgabenbereichs	71
aa) Raumbezug	72
bb) Überörtlichkeit – keine lokale Regelung	73
b) Erforderlichkeit	74
c) Beteiligungsverfahren	76
d) Textliche oder zeichnerische Ausformung in Raumordnungsplänen	78
e) Hinreichende Bestimmtheit	78
aa) Besonderheiten der Raumordnung und allgemeine Überlegungen zur Bestimmtheit	78
bb) Räumliche Bestimmtheit von mengenbezogenen Zielen der Raumordnung	81
cc) Sachliche Bestimmtheit von Zielen der Raumordnung mit Aussagen zum Flächenverbrauch	83
f) Abschließende Abgewogenheit – gerechte Abwägung	83

aa) Abschließende Abgewogenheit nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG	83
bb) Beachtung des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG	86
g) Gebot der Konfliktbewältigung	88
h) Zwischenfazit	89
3. Potenzielle Adressaten – Bindungswirkungen	89
a) Regionalplanung – Entwicklungsgebot nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG	90
b) Gemeinden – „Öffnung“ des Baurechts durch eine Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB	91
c) Privatpersonen im Außenbereich – Zielbeachtung aufgrund von Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB)	93
4. Inhaltliche Ausgestaltung	94
a) Orientierungspunkte bei der Verteilung des Flächenbudgets	94
aa) Zentrale-Orte-Prinzip	95
bb) Wirtschaftliche Entwicklung und andere planerische Belange	96
cc) Differenzierungen bzgl. der Nutzung	97
dd) Restbudgets für Ausnahmefälle	97
ee) Anreize	98
ff) Bedarfsmeldung der Adressaten	98
b) Konzeptionelle Einbindung der Ziele der Raumordnung	99
aa) Bedeutung der Ausgestaltung als Ziel	99
bb) Einbindung in einen gesetzlichen Rahmen	100
5. Grenzen der Bindungswirkung	101
a) Negativplanung	101
b) Wertungen und Systematik des Baurechts sowie kompetenzrechtliche Schranken	103
aa) Wahrung des Außenbereichsprivilegs	103
bb) Wahrung des baurechtlichen Planungs- und Entwicklungsauftrags der Gemeinden	104
c) Kommunale Selbstverwaltung	106
aa) Bundes- und Landesverfassungsrecht	106
bb) Grundlagen des Art. 28 Abs. 2 GG und thematische Einbettung	107
cc) Gewährter Kernbereich	108
dd) Betroffener Randbereich	108
d) Achtung von Grundrechten	110
aa) Mangelnde Individualisierbarkeit	110

bb) Mögliche Grundrechtsbetroffenheit bei vollständigem Flächenverbrauchsverbot	111
e) Achtung unionsrechtlicher Grundfreiheiten	111
aa) Anwendung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsrichtlinie auf überregionale Planwerke	111
bb) Keine Beeinträchtigung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten durch (bloße) Flächenbegrenzungen	112
cc) Möglicher Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot bei vollständigem Flächenverbrauchsverbot	113

## **VI. Mengenvorgaben in gesetzlicher Form** **114**

1. Gesetzliche Planung	114
a) Rechtliche Darstellbarkeit	114
aa) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	114
bb) Vorgeschaltete Exekutivleistung	116
cc) Anforderungen an die Legalplanung	116
dd) Aktionsraum der Legalplanung durch den Landesgesetzgeber – Zuständigkeitsgrenzen	117
b) Folgeprobleme – insbesondere für bestehende Planungsstrukturen	118
aa) Einwirkung auf existierende Planwerke	118
bb) Qualität einer Legalplanung im Verhältnis zu bestehenden Raumordnungsplänen	119
c) Legalplanung als raumordnungsrechtlicher Teilplan	119
aa) Zulässigkeit der Teilplanung	119
bb) Rechtfertigungsbedürftigkeit	120
cc) Rücksichtnahme	121
d) Praktische Schwierigkeiten und Hürden	122
aa) Nacheilende Planwerke	122
bb) Abwägungsleistung bei der Aufstellung eines legislativen Teilplans	122
cc) Berücksichtigung von „Altplänen“	123
2. Gesetzliche Mengenvorgabe mit Zielkennzeichnung	125
a) Verlust des „Zielprivilegs“	125
aa) Festlegung in einem Raumordnungsplan	126
bb) Abschließende Abgewogenheit	126
b) Abweichung von den Vorgaben des ROG	128
aa) Verfassungsrechtliche Ausgangslage	128
bb) Begriff der Raumordnung	128

cc) Umfang des Abweichungsrechts des Landes Baden-Württemberg	129
dd) Rechtsfolgen	130
3. Gesetzliche Mengenvorgaben für die Landesplanung	131
a) Möglichkeit einer legal definierten Höchstgrenze des Flächenverbrauchs	131
b) Besonderheiten bei der (numerischen) Verbrauchsbegrenzung	132
c) Risiken und Gefahren	134
4. Zur Erforderlichkeit einer gesetzlichen Mengenvorgabe aus dem Gesichtspunkt des staatsrechtlichen Wesentlichkeitsgebots – auch zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Planungsermächtigung	135
<b>VII. Folgefragen</b>	<b>137</b>
1. Übergangsfristen	137
a) Vertrauensgesichtspunkte	137
b) Handbuch der Rechtsförmlichkeit	138
c) Verfassungsrechtliche Überlegungen	139
d) Besonderheiten bei der Einführung von Flächenverbrauchsobergrenzen	140
aa) Grundrechtsbezug	140
bb) Kommunalbezug	140
2. Vollzug von Mengenzielen	142
a) Allgemeine Kontrollinstrumente	142
b) Vollzug innerhalb der Raumordnungsplanung	143
aa) Bindung der Regionalplanung an das raumordnungsrechtliche Entwicklungsgebot nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG und die Zielbindung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG	143
bb) Missachtung von Entwicklungsgebot und Zielbindung	144
c) Vollzug auf der Ebene der Bauleitplanung	144
aa) Strikte Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung	144
bb) Rechtsfolgen eines Zielwiderspruchs	145
3. Flexibilisierungsmöglichkeiten	147
a) Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG	148
aa) Allgemeine Überlegungen	148
bb) Auswirkung auf Ziele der Raumordnung zur Flächenschonung	149
b) Flächentausch und Flächenhandel	151
4. Anreizmodelle	151

<b>VIII. Zwischenfazit und Empfehlungen</b>	<b>151</b>
1. Aktivierung des vollständigen raumordnungsrechtlichen Steuerungspotenzials	152
a) Primärer Einsatz von raumordnungsrechtlichen Zielfestlegungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG	152
b) Schrittweise Ausgestaltung auf Landes- und Regionalplanungsebene unter Beachtung planerischer Belange	152
c) Vorsichtiger Umgang mit Netto-Null-Verbrauchswert	152
2. Rechtsstaatliche Absicherung der Planung	153
a) Landesgesetzliche „Ziel“-größe der Flächensicherung	153
b) Vor- und Nachteile im Blick	153
3. Konzentration auf die kommunale Ausweisungspraxis	154
a) Steuerung über § 1 Abs. 4 BauGB	154
b) Inklusion der Genehmigungen im Außenbereich über Schätzungen	154
C. HANDEL MIT FLÄCHENVERBRAUCHSZERTIFIKATEN	155
<b>I. Bereits bestehende Flexibilisierungsinstrumente</b>	<b>155</b>
1. Flächentausch im Rahmen einer Regionalplanänderung	155
2. Gewerbeflächenpools	157
a) Regionaler Gewerbeflächenpool	157
b) Virtueller Gewerbeflächenpool	158
<b>II. Grundmodell eines Handels mit Flächenverbrauchszertifikaten</b>	<b>159</b>
1. Idee und Zielrichtung	159
2. Modellversuch Planspiel Flächenhandel	161
a) Konzeption des Modellversuchs	161
b) Kommunale Fallstudien	162
c) Kontrolliertes Feldexperiment	163
3. Vergleich mit dem Emissionszertifikatehandel	164
a) Übereinstimmungen	165
b) Unterschiede	166
<b>III. Gesetzgebungskompetenz</b>	<b>168</b>
1. Erforderlichkeit eines Gesetzes – Wesentlichkeitsgrundsatz	169
2. Festlegung der Obergrenze zulässiger Flächenausweisungen	170



a) Anknüpfung an raumordnungsrechtliche Mengenziele	170
b) Eigenständige gesetzliche Regelung	171
3. Modifikation raumordnungsrechtlichen Planungsrechts	174
4. Einbindung des Zertifikatehandels in die Bauleitplanung	174
a) Konkurrierende Bundeskompetenz für die Bauleitplanung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 BauGB	174
b) Keine Gestaltungsmöglichkeiten der Länder	175
5. Regelung der Handelsmodalitäten	176
a) Recht der Wirtschaft als Auffangkompetenztitel, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	176
b) Recht der Raumordnung als zulässiger Kompetenztitel	177
<b>IV. Fehlende normative Einbindung eines landesweiten Flächenhandelssystems in das BauGB</b>	<b>178</b>
1. Keine Wirkungsvermittlung des Zertifikathandels durch Zielanpassung	178
a) Ziele der Raumordnung	179
b) Festlegung in Raumordnungsplänen erforderlich – zu den Defiziten einer gesetzlichen Kontingentierung	180
c) Keine abschließende Abgewogenheit bei handelbaren Zertifikaten	180
aa) Allgemeine Anforderungen	180
bb) Zuteilung per Gesetz	181
cc) Zuteilung durch Ziele der Raumordnung	181
d) Ausnahmen vom Mengenziel	182
aa) Allgemeine Überlegungen	182
bb) Beurteilung des Zertifikatehandels	183
cc) Bewertung alternativer Konzepte	184
2. Kein Einfluss des Zertifikatehandels auf das Inkrafttreten von Bauleitplänen	184
a) Flächennutzungspläne	184
b) Bebauungspläne	186
3. Keine Berücksichtigung von Zertifikatsberechtigungen im Rahmen der Erforderlichkeit der Bauleitplanung	186
<b>V. Sonstige Kontrollbefugnisse und Fehlerfolgen</b>	<b>187</b>
1. Anzeigepflicht	188
2. Finanzielle Sanktionen	188

<b>VI. Vereinbarkeit mit dem Raumordnungsrecht und Integrationschwierigkeiten</b>	<b>189</b>
1. Mengenziele als ungeeignetes Instrument für den Flächenzertifikatehandel – Unterlaufen der planerischen Zuteilungsentscheidung	190
2. Gefährdung der überörtlichen Planungsentscheidungen	191
3. Gefahr der nachträglichen Entwertung der Zertifikate	191
<b>VII. Zwischenfazit</b>	<b>192</b>
<b>D. KOMMUNALE INFORMATIONSPFLICHTEN</b>	<b>193</b>
<b>I. Bereits bestehende gesetzliche Regelungen</b>	<b>193</b>
1. Auskunftsansprüche im Landesplanungsgesetz	193
a) § 26 LplG BW	194
aa) Auskunft von Gemeinden	194
bb) Auskunft von Privatpersonen	195
cc) Keine definierten Übermittlungsformate	195
b) § 28 Abs. 2 LplG BW	196
2. Regelungen des BauGB	197
a) Auskunftspflicht gem. § 138 BauGB	197
b) Baulandkataster	198
c) Anzeigepflicht gem. § 246 Abs. 1a BauGB	199
3. Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe	200
a) Art. 35 Abs. 1 GG	200
b) §§ 4 ff. VwVfG, §§ 4 ff. BW VwVfG	201
<b>II. Schaffung eines landesrechtlichen Auskunftsanspruchs</b>	<b>202</b>
1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	203
a) Gesetzgebungskompetenz	203
b) Selbstbestimmungsgarantie	204
c) Grundrechte	206
2. Beachtung des Datenschutzrechts	206
a) Europäischer Datenschutz	207
b) Bundesrechtlicher Datenschutz	208
c) Landesrechtlicher Datenschutz	210

3. Ausgestaltung	210
<b>III. Anreizinstrumente</b>	<b>211</b>
1. Konzeptionelle Überlegungen	211
2. Rechtliche Zulässigkeit	212
a) Kommunale Selbstverwaltung	212
b) Abwägungsgebot	212
<b>IV. Veröffentlichung von Daten</b>	<b>213</b>
1. Bestehende Publikationsformen	214
a) Baulandkataster	214
b) Andere Kataster	215
c) Keine Veröffentlichungspflichten für die Gemeinden	215
d) Flächendeckendes Liegenschaftskataster Baden-Württemberg	217
2. Schaffung weitergehender Veröffentlichungsmöglichkeiten	219
a) Kompetenzgrundlage	219
b) Verfassungsrechtliche Schutzinteressen	220
<b>V. Zwischenfazit</b>	<b>222</b>
E. RAUMORDNERISCHE SICHERUNG BEDEUTSAMER SCHWERPUNKTE FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND LOGISTIK	224
<b>I. Möglichkeiten der planerischen Standortsicherung</b>	<b>225</b>
1. Ziele der Raumordnung als geeignetes Steuerungsinstrument	225
2. Standortsicherung durch Vorranggebiete	226
a) Vorranggebiete in Raumordnungsplänen	226
b) Steuerungsfunktion und -kraft von Raumordnungsgebieten	227
3. Vorranggebiete für die Entwicklung von Gewerbe-, und Industrieflächen	229
a) Bundesrechtliche Vorgaben	229
aa) Sicherung von Nutzungen	229
bb) Festlegungsinhalte nach § 13 Abs. 5 S. 1 ROG	230
cc) Interesse des Bundes nach § 2 Abs. 2 ROG	231
b) Ergänzendes Landesrecht	231

4. Gebietsschärfe	232
5. Planungsebene	233
a) Landesentwicklungsplan	233
b) Fachliche Entwicklungspläne	234
<b>II. Voraussetzungen der Standortfestlegung</b>	<b>235</b>
1. Erforderlichkeit	235
2. Raum- und Regionalbedeutsamkeit	236
a) Bundesrechtliche Maßstäbe	236
b) Landesrechtliche Maßstäbe	237
3. Abwägungsgebot	238
<b>III. Verfassungsrechtliche Grenzen der Standortfestlegung</b>	<b>240</b>
1. Kompetenzgrenzen der Raumordnung	240
a) Allgemeines	240
b) Abgrenzung zur Bauleitplanung	241
2. Kommunale Planungshoheit	244
a) Allgemeines	244
b) Räumlicher und sachlicher Konkretisierungsgrad	245
c) Stärkung des Wirtschaftsstandortes als überörtliches Interesse	247
aa) Gesetzliche Bestätigung	247
bb) Hinweise aus der Rechtsprechung	248
<b>IV. Zwischenfazit</b>	<b>250</b>
F. FAZIT	251

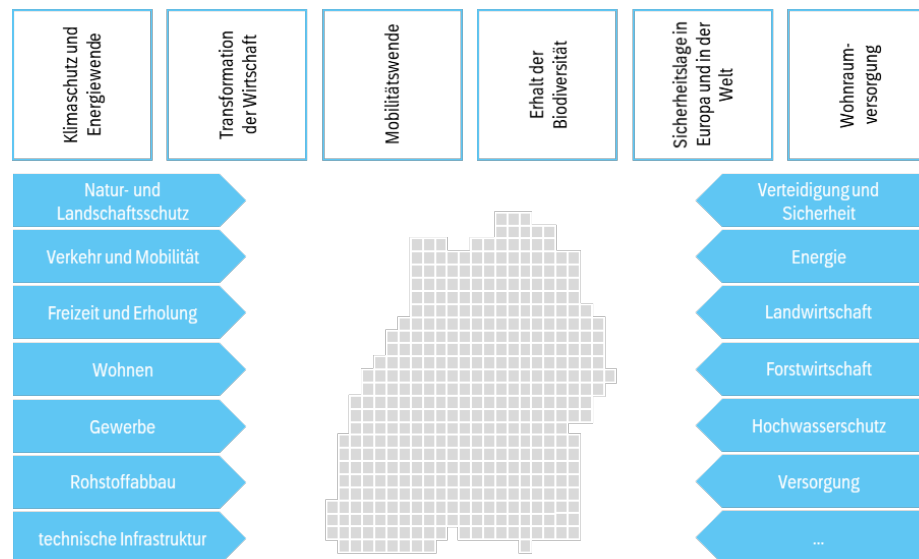
## A. AUSGANGSPUNKT UND GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG

### I. Flächennutzung und Flächenverbrauch in Baden-Württemberg

#### 1. Vielfältige Nutzungsansprüche an den Raum

Flächen sind ein begehrtes Gut. Zum Bau von Wohnungen und Infrastrukturen, zur Ansiedlung von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, zur Erholung, in der Freizeit oder für den Verkehr werden Flächen benötigt. Dabei sind die Nutzungsansprüche an den Raum vielfältig. Sie umfassen neben den verbreiteten Nutzungsarten wie Forst- und Landwirtschaft, Wohnen, Gewerbe und Verkehr auch viele andere und differenzierte Arten der Flächennutzung (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Rahmenbedingungen und daraus resultierende Nutzungsansprüche an den Raum



Nicht abschließende Aufzählung  
Darstellung: Min. f. Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, Raumbeobachtung

Die Entwicklung und konkrete Ausprägung dieser Nutzungen hängt maßgeblich von Rahmenbedingungen ab, die mitunter schnelle Veränderungen herbeiführen und Fehlentwicklungen provozieren können.

Unabhängig von individuellen Ausprägungen lassen die ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen jedenfalls nicht erwarten, dass die Bedarfe in kommender Zeit zurückgehen werden. Exemplarisch sei auf die Transformation der Industrie hin zu nachhaltigeren Produktionen und neuen Technologien verwiesen, bei der in einer Übergangszeit in Folge paralleler Fertigungsstrukturen teilweise zunächst steigende Flächenbedarfe gesehen werden.<sup>1</sup> Durch den steigenden Anteil des Online-Handels und der Umstellung von Logistiksystemen entstehen zusätzliche Flächenbedarfe. Nach Berechnungen des Immobiliendienstleisters CBRE wächst der Bedarf nach Lager- und Logistikflächen in Deutschland insgesamt allein zwischen 2000 und 2025 um 400 Hektar.<sup>2</sup> Der stärkste Bedarf besteht vor allem dort, wo er am schwierigsten zu decken ist: in den urbanen Zentren.<sup>3</sup> Ebenfalls in Ballungszentren und an gut erschlossenen Standorten entlang der Verkehrsachsen bleibt die Nachfrage nach Wohnraum in Folge ökonomisch und demografisch induzierter Wachstumstendenzen weiterhin hoch und die Frage der angemessenen Wohnraumversorgung eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung. Auch dies führt zunehmend zu Nutzungskonkurrenzen und -konflikten um die endliche Ressource Fläche.<sup>4</sup>

---

\* Alle Internetfundstellen waren am 3.11.2023 abrufbar.

<sup>1</sup> Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) Zukunft durch Industrie in Zeiten großer Transformation. Studie zur Leistungsfähigkeit der NRW-Industrie und ihrer Transformation. Düsseldorf, 2022.

<sup>2</sup> CBRE – Coldwell Banker Richard Ellis, Global E-Commerce Outlook. What is Driving E-commerce Growth in Different Markets?, 2021 (<https://www.cbre.com/-/media/project/cbre/shared-site/in-sights/reports/global-e-commerce-outlook-2021/cbre-global-e-commerce-outlook-2021.pdf>).

<sup>3</sup> Drangmeister, City-Logistik – Konzepte für die letzte Meile. Real Estate Special März 2019, 2019 (<https://www.deutsche-hypo.de/content/uploads/2019/04/Deutsche-Hypo-Real-Estate-Special-Letzte-Meile-2019-final.pdf>).

<sup>4</sup> Iwer/Gerber, RuR 2022, 757 ff.

Hinzu kommen neue Ansprüche und gesetzliche Rahmenbedingungen: Aus dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz<sup>5</sup>) sowie den Planungen der Landesregierung zur Regionalen Planungsoffensive zum Ausbau von Windkraft und Photovoltaik<sup>6</sup> ergibt sich, dass mindestens zwei Prozent der Landesfläche für Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu sichern sind (davon 1,8 % für Windkraftanlagen). Auch die geänderten Einschätzungen zur Sicherheitslage in Europa und der Welt gehen einher mit neuen Flächenansprüchen in den Bereichen Landesverteidigung und Sicherheit. Zudem schaffen Fluchtmigrationen aus Krisengebieten neue Flächenbedarfe, insbesondere beim Wohnraum.

## 2. Siedlungsflächenentwicklung

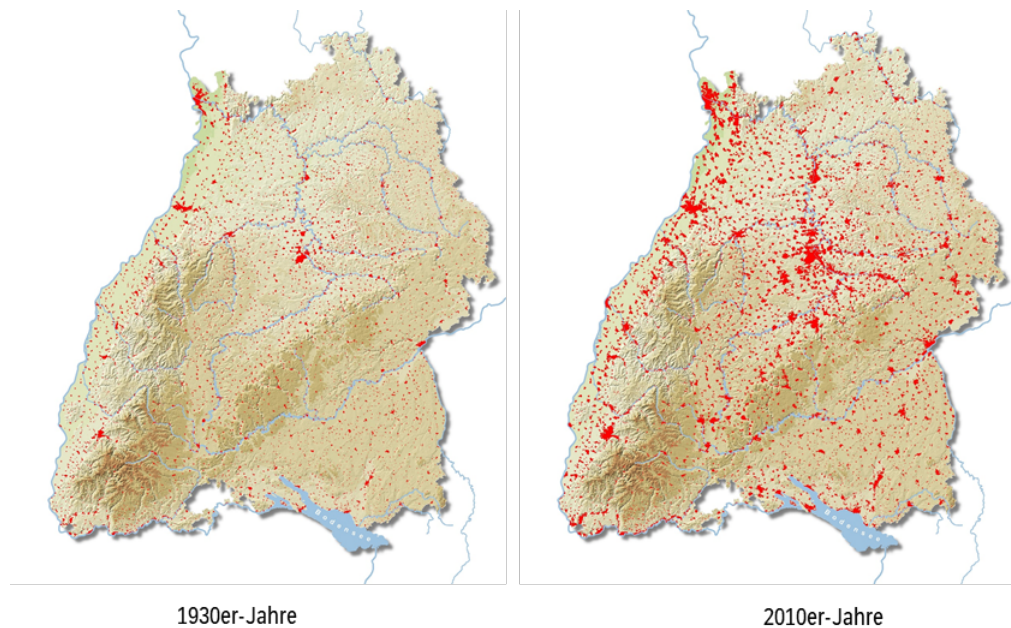
Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen war und ist eng verknüpft mit dem wirtschaftlichen und demografischen Wachstum. Bevölkerungsgewinne, eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung, das Entstehen neuer Arbeitsplätze, die Schaffung von Verkehrsanbindungen und technischen Infrastrukturen gehen Hand in Hand mit einer zunehmenden „Überbauung“ der Bodenfläche. Die Folge dieser Entwicklung ist eine Ausdehnung der Siedlungsflächen, sowohl im Sinne einer zunehmend in das Umland der Städte übergreifenden (Sub-)Urbanisierung, häufig entlang von Verkehrs- und Entwicklungsachsen, als auch einer Flächenausdehnung in ländlichen Regionen (Abb. 2).

---

<sup>5</sup> BGBl. I 2022, S. 1353.

<sup>6</sup> Ergänzend ist § 13a LplG BW mit Gesetz v. 15.11.2022 (GBl. BW 2022, S. 537) in Baden-Württemberg eingeführt worden, um die Regionalverbände bei der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die treibhausneutrale Stromerzeugung zu unterstützen.

Abbildung 2: Ortslagen in Baden-Württemberg in den 1930er- und 2010er-Jahren im Vergleich



Quelle: Landesanstalt für Umwelt in Zusammenarbeit mit dem Institut für Landschaftsplanung und Ökologie der Universität Stuttgart; bereitgestellt im Rahmen der MLW-Raumanalyse Baden-Württemberg (2022). Datengrundlage: Historische Topographische Übersichtskarten, Staatsbibliothek zu Berlin; ATKIS-DLM25 über RIPS, LUBW, 2016. Kartenhintergrund: LUBW

Daten aus der amtlichen Flächennutzungsstatistik bestätigen die gezeigte Ausdehnung der Siedlungsbereiche in den letzten Dekaden: Ein Blick in die vergangenen 40 Jahre zeigt eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche von rund 11 auf fast 15 Prozent der Bodenfläche insgesamt (Abb. 3). Hinter dieser Anteilszunahme steht ein Zuwachs von 130 000 Hektar zusätzlicher Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1980 und 2000.<sup>7</sup> Ein Großteil dieses

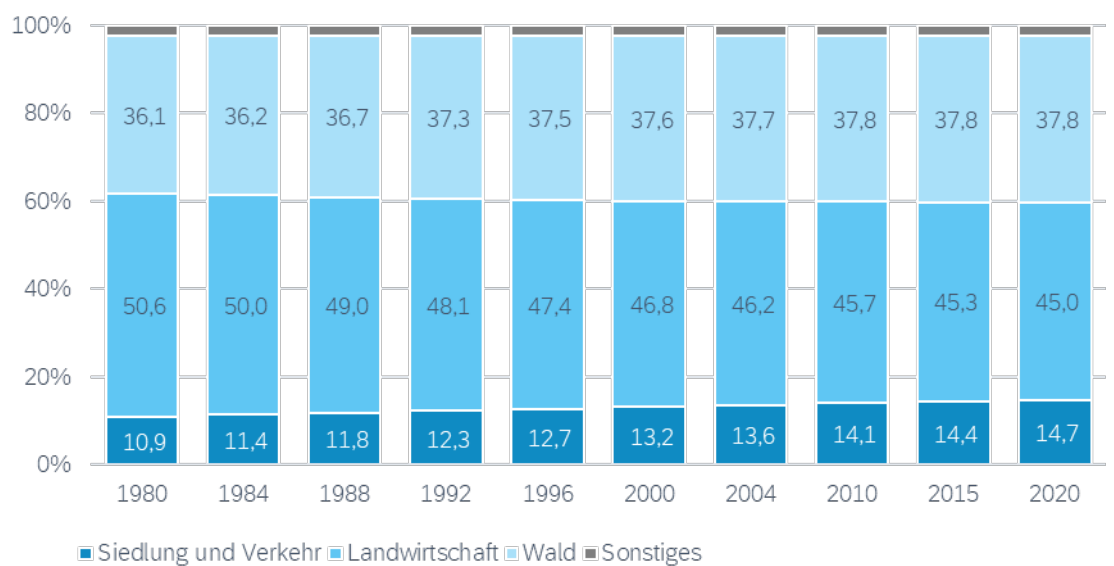
---

<sup>7</sup> Bei der Interpretation der Angaben zur Siedlungs- und Verkehrsfläche ist zu berücksichtigen, dass die Werte auf dem amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem ALKIS basieren, welches von den Vermessungs- und Katasterverwaltungen der Länder geführt wird. Umstellungen im Katasterwesen und neue Nutzungsarten in der Vermessung haben in den vergangenen Jahren immer wieder dazu geführt, dass Brüche in Zeitreihen entstanden sind, die eine kontinuierliche Beobachtung der Nutzungsarten erschweren. Zugleich sagt die Kategorisierung bestimmter Flächen als Siedlungs- oder Verkehrsfläche nichts über den tatsächlichen Versiegelungsgrad dieser Flächen aus. Untersuchungen zur Versie-



Zuwachses erfolgte zu Ungunsten der Landwirtschaft, deren Flächen in diesem Zeitraum um über 200 000 Hektar zurückgingen. Kamen 1980 in Baden-Württemberg noch fast 2000m<sup>2</sup> landwirtschaftlicher Fläche auf einen Einwohner, so liegt der Wert heute bei nur noch 1400m<sup>2</sup> und damit deutlich unter dem Wert von 2400m<sup>2</sup>, der rechnerisch für die Produktion von Nahrungsmitteln pro Kopf benötigt wird.<sup>8</sup>

Abbildung 3: Flächennutzungswandel in Baden-Württemberg seit 1980



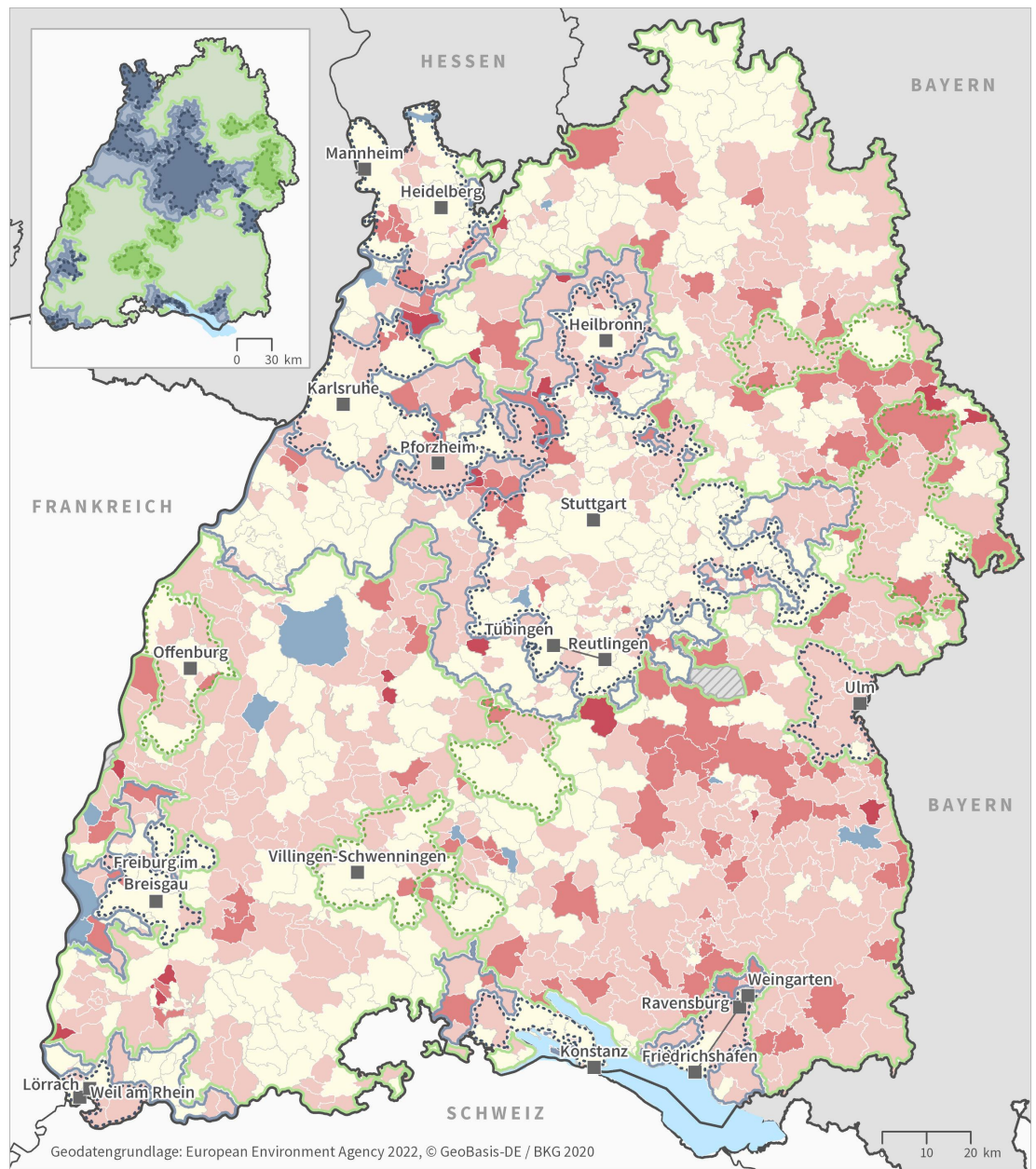
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Flächenerhebung)  
Stichtag: jeweils 31.12.

Darstellung: Min. f. Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, Raumbewertung

gelung von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf der Grundlage von Satellitendaten zeigen, dass knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt ist.

<sup>8</sup> Die Angaben zum Flächenfußabdruck variieren je nach Datenquelle zwischen 2379m<sup>2</sup> (wwf Deutschland, Nahrungsmittelverbrauch und Fußabdrücke des Konsums in Deutschland: Eine Neubewertung unserer Ressourcennutzung, 2015) und 2460m<sup>2</sup> (Umweltbundesamt, Nachhaltiger Konsum: Entwicklung eines deutschen Indikatorensetzes als Beitrag zu einer thematischen Erweiterung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, 2014), abhängig von der unterschiedlichen Gewichtung der konsumierten Nahrungsmittel.

Abbildung 4: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Gemeindeebene zwischen 2000 und 2020



### Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen

in Prozent (2000 bis 2020)

- unter 0
- 0 bis +10
- +10 bis +20
- +20 bis +40
- über +40 (max. +94)

Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

- Oberzentrum
- Mehrfachzentrum
- Ländlicher Raum im engeren Sinne
- Verdichtungsgebiete im Ländlichen Raum
- Randzonen um die Verdichtungsgebiete
- Verdichtungsgebiete
- Gemeindefreies Gebiet



Betrachtet man die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen differenziert nach Raumkategorien, so zeigt sich eine besonders dynamische Entwicklung sowohl in den Randzonen der Verdichtungsräume als auch in den Gemeinden des ländlichen Raums (vgl. Abb. 4). In beiden Raumkategorien nahm die Fläche zwischen 2000 und 2020 um rund 13 Prozent zu. Diese Entwicklung steht – zumindest hinsichtlich des Wohnungsbaus in ländlichen Räumen – im Gegensatz zu der Nachfrageentwicklung.

Die Zunahme der Bevölkerung und Haushalte konzentrierte sich in den vergangenen zwanzig Jahren insbesondere auf die Ballungsräume, die hinsichtlich ihrer Möglichkeiten der Wohnbaulandbereitstellung zunehmend an ihre Grenzen stoßen. In den ländlichen Räumen führte die überdurchschnittliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen bei gleichzeitig unterdurchschnittlicher Nachfrage nach Wohnraum zu einer Entdichtung und Verringerung der Flächeneffizienz der Wohnbauflächen. Die Frage, inwieweit sich die durch Krisen und Kriege geprägten Herausforderungen der vergangenen Jahre, der steigende Anteil von Beschäftigten im Homeoffice, der Anstieg der Energiekosten und die zunehmenden Wohnkosten in den urbanen Zentren zu einer Verschiebung der Wohnungsnachfrage in ländliche Räume führt, kann aktuell noch nicht mit Sicherheit bestimmt werden.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. *Münter/Garde/Osterhage*, Wohnen nach Corona. Einflüsse der Pandemie auf Wohnstandortentscheidungen. ILS IMPULSE 02/2022.

### 3. Zielsetzung eines geschlossenen Flächenkreislaufs („Flächen-Netto-Null“)

#### a) Politische Zielsetzung

Flächen sind nicht nur ein begehrtes, sondern auch ein kostbares Gut. Naturnahe und unbebaute Flächen sind wichtig für den Erhalt der Tier- und Pflanzenwelt, als Grundlage der land- und forstwirtschaftlichen Produktion und haben bedeutende Funktionen im Bereich des Klimaschutzes.

Die Politik ist sich dieser Situation bewusst und entwickelt schon seit langer Zeit Ideen und Konzepte, um den Verbrauch von Flächen zu reduzieren. Die politischen Reaktionen auf die Entwicklung zum Flächenverbrauch lassen sich bis in das Jahr 1971 zurückverfolgen. Dort wurde im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung knapp die Bebauung der freien Landschaft als Umweltproblematik identifiziert.<sup>10</sup> Diesen ersten kritischen Überlegungen folgte eine längere Entwicklungslinie,<sup>11</sup> die vor allem durch die Nachhaltigkeitsbewegung belebt wurde.<sup>12</sup> Heute spielt der Flächenverbrauch auf Bundesebene insbesondere in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 eine entscheidende Rolle.<sup>13</sup> Dort ist vorgesehen, dass

„die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke [...] bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag begrenzt“

---

<sup>10</sup> Bundesregierung, Umweltprogramm 1971, S. 88.

<sup>11</sup> Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung etwa *Marty*, ZUR 2011, 395 (396 f.).

<sup>12</sup> Die Nachhaltigkeitskonzeption hat gerade durch die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992 großen Auftrieb gefunden. Vgl. dazu auch *Feist*, JuS 1997, 490; *Spyra*, I+E 2012, 175.

<sup>13</sup> Siehe hierzu etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 ([https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publication-file&v=12](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publication-file&v=12)).

werden soll.<sup>14</sup> Die Festlegung der Zeitschiene (2030) muss hierbei als Kurskorrektur verstanden werden. Die Bundesregierung reagierte damit auf die Erkenntnis, dass das ursprünglich anvisierte Ziel, schon bis 2020 auf eine Flächenverbrauchsquote von 30ha/Tag zu kommen, nicht mehr erreicht werden konnte, wenn die vorherigen Entwicklungen in Ansatz analysiert wurden. Bei einer Fortsetzung der Bemühungen, wie sie in der letzten Dekade unternommen wurden, scheint der Bundesregierung der gewünschte reduzierte Verbrauchswert im Jahr 2030 aber möglich.<sup>15</sup>

Noch weiter nach vorn schaut der Klimaschutzplan der Bundesregierung, der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im November 2016 herausgegeben wurde. Dort wird in Aussicht gestellt, dass der Flächenverbrauch auch nach Erreichen der 30 ha/Tag-Grenze noch weiter gesenkt werden soll,

„so dass spätestens bis zum Jahr 2050 der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft erreicht ist und, in Übereinstimmung mit dem ‚Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa‘ der EU, [der] Flächenverbrauch ‚nettonull‘ beträgt.“<sup>16</sup>

#### *b) Regionalisierung: Baden-Württemberg*

Eine Regionalisierung des 30-Hektar-Ziels war ursprünglich nicht vorgesehen, erscheint vor dem Hintergrund der Regionalität der Ressource „Boden“

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 159 ([https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=12](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publication-File&v=12)).

<sup>15</sup> Siehe hierzu etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 159 ([https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=12](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publication-File&v=12)).

<sup>16</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Klimaschutzplan 2050 – Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016, S. 67 f.

aber sinnvoll. Allerdings gibt es keine festen Regeln, um die Zielwerte auf einzelne Regionen oder Bundesländer umzulegen. Legt man die 30 Hektar unter Zugrundelegung der Landesfläche auf Baden-Württemberg um, so ergibt sich für 2030 ein Zielwert von unter drei Hektar Flächenverbrauch pro Tag.

*Siedentop* und *Meinel* brechen das bundesweite Ziel über die Bevölkerungszahl auf die Ebene von 33 Stadtregionen um und untersuchen für den Zeitraum zwischen 2011 und 2017, welchen Beitrag diese jeweils zum Flächensparen geleistet haben. Für Baden-Württemberg zeigen die Daten, dass die sich aus dem 30-Hektar-Ziel ergebenden Flächensparziele in den Stadtregionen Stuttgart, Mannheim und Karlsruhe erreicht wurden, während die Stadtregion Freiburg den Zielwert verfehlt hat. Die Daten zeigen auch, dass „sich die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke größtenteils im Umland abspielt [...]. Die Innenentwicklung wird somit in großen Städten deutlich erfolgreicher praktiziert als im Umland der Städte“.<sup>17</sup>

*c) Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Landesregierung*

Die Baden-Württembergische Landesregierung geht in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 über das bundesweite 30-Hektar-Ziel hinaus und unterstreicht, dass der Flächenverbrauch weiter reduziert werden soll. Genannt wird ein täglicher Verbrauch von maximal 2,5 Hektar/Tag und das Erreichen der sog. „Netto-Null“ im Jahr 2035:

„Unser Boden ist ein begrenztes Gut. Wir werden den anhaltend hohen Flächenverbrauch reduzieren. Unser Ziel ist die Netto-Null beim Flächenverbrauch. Die Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen, notwendigen Grünflächen in Ballungsgebieten und Naturschutzflächen ist uns wichtig.

[...]

---

<sup>17</sup> *Siedentop/Meinel*, 30-Hektar-Ziel erreicht? Wie flächensparend haben sich deutsche Stadtregionen entwickelt?, in: *Meinel/Schumacher/Behnisch/Krüger*, *Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs*, 2020, S. 85 ff.

Bei der Fortschreibung [des Landesentwicklungsplans] stehen die Erfordernisse der Bau-, Verkehrs- und Energiewende, des Klimaschutzes, der Klimaanpassung, der Eindämmung des Flächenverbrauchs (ambitioniertes Ziel: max. 2,5 Hektar pro Tag; bis 2035 Netto-Null), der Beseitigung des Wohnraummangels und des Ausbaus der digitalen Infrastruktur im Zentrum.“<sup>18</sup>

*d) Aktuelle Entwicklung in Baden-Württemberg*

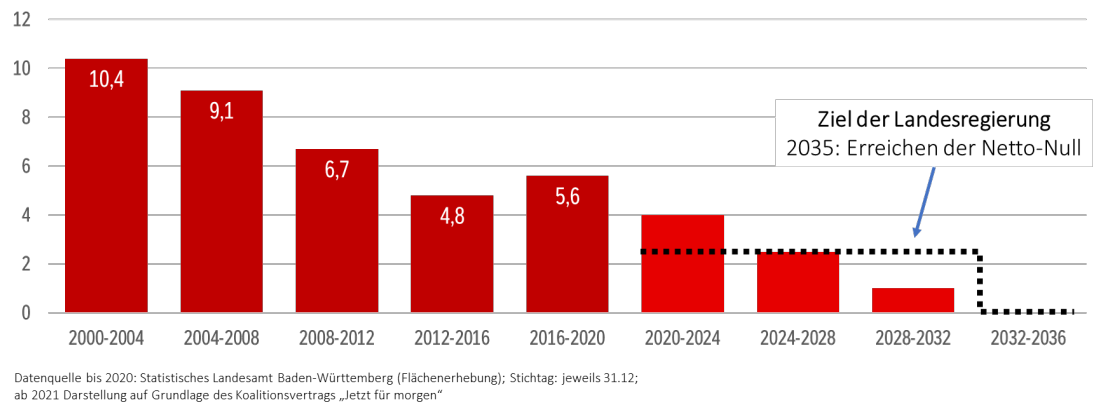
Um die tatsächliche Entwicklung in Baden-Württemberg an den politischen Zielvorstellungen zu messen, muss zunächst Klarheit über die Maßeinheit bestehen, die vorliegend nicht zweifelsfrei ist. In dem aufgezeigten Kontext lässt sich nämlich die Messgröße, über die das Ziel der „Netto-Null“ operationalisiert werden soll, nicht eindeutig definieren. In der Regel wird als Kenngröße hierfür der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar angegeben, wie sie im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als relevanter Indikator zur Messung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche vorgeschlagen wurde.

Für Baden-Württemberg zeigt sich auf dieser Grundlage ein Rückgang der Werte in den vergangenen 20 Jahren von rund 10 Hektar/Tag zu Beginn des Jahrtausends auf rund 5 Hektar/Tag um 2020, wobei zuletzt ein neuerlicher Anstieg des Indikatorwerts beobachtet werden kann (Abb. 5). Im Jahr 2022 liegt der Flächenverbrauch nun wieder bei 4,6 Hektar/Tag. Damit weist der Trend – bei jährlichen Schwankungen – zwar in die angestrebte Richtung, die Werte jedoch liegen weiterhin über dem Ziel der Landesregierung von 2,5 Hektar/Tag und sind zuletzt vom Zielerreichungspfad wieder stärker nach oben abgewichen.

---

<sup>18</sup> Jetzt für morgen – Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen und CDU Baden-Württemberg, beschlossen auf digitalen Parteitag am 08.05.2021. [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf).

Abbildung 5: Täglicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000 bis 2020 und der Zielerreichungspfad bis 2035 (in Hektar)



#### e) Fortentwicklung des bestehenden Instrumentenrepertoires

Die konkrete Umsetzung des Ziels der „Netto-Null“ wird aktuell durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen vorbereitet. Um das Ziel der Netto-Null zu erreichen, werden verschiedene Instrumente und Steuerungsansätze geprüft. Die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente des Flächensparens und mögliche Ergänzungen der Instrumente soll auf der Basis von zwei Säulen erfolgen: der Aufstellung des neuen Landesentwicklungsplans sowie der Weiterentwicklung des Aktionsplans Flächensparen.

## II. Rechtsgutachterlicher Auftrag in Kooperation mit planerischen Überlegungen

Die vorliegende Begutachtung knüpft an den politischen Willen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme an und trägt zur Fortentwicklung des hierzu verfügbaren Instrumentenrepertoires bei. Sie dient sowohl als Basis für die Erarbeitung eines „Aktionsplans Flächensparen“ als auch für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans in Baden-Württemberg. Dabei ist die vorliegende juristische Ausarbeitung mit einer zweiten Begutachtung durch Prof. Dr. Ruther-Mehlis, der aus planerischer Perspektive arbeitet, verknüpft.



Beide Begutachtungen zielen darauf, die bestehenden Instrumente des Flächenparens weiterzuentwickeln sowie bei Bedarf diese Instrumente durch weitere Maßnahmen zu ergänzen. Es soll ein ganzheitlicher Ansatz erarbeitet werden, dessen einzelne Elemente aufeinander abgestimmt sind. Dies führt dazu, dass in beiden Bereichen, der planerischen und der juristischen Säule, sowohl rechtliche als auch planerische Aspekte zu betrachten sind.

Schwerpunkte der Begutachtung sind die rechtlichen Bewertungen von raumordnungsrechtlichen Mengenvorgaben (B.), des Handels mit Flächenzertifikaten (C.), kommunaler Informationspflichten (D.) und der raumordnerischen Sicherung bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik (E.). Die rechtliche Untersuchung erfolgt dabei aus der Sicht des Landes Baden-Württemberg.

### III. Rechtlicher Kompetenzrahmen und bundesrechtliche Vorgaben

#### 1. Handeln der Länder in rechtlichen Grenzen

Alle staatlichen Anstrengungen zur Flächenreduktion erfolgen innerhalb des (grund-)gesetzlichen Rahmens. Dieser eröffnet Handlungsspielräume und zieht staatlichem Agieren in ganz Deutschland Grenzen. Ganz grundsätzliche Vorgaben für das Tätigwerden der Länder finden sich deshalb u.a. in der grundgesetzlichen Kompetenzordnung, die vor allem auch Vorschriften bezüglich des raumplanungsrechtlichen Tätigwerdens enthält. Überdies muss aus der Sicht der Länder beachtet werden, dass diese auf bundesgesetzliche Vorgaben Rücksicht nehmen müssen. Der Vorrang des Bundesrechts nach Art. 31 GG wirkt insofern zu ihren Lasten. Eine Ausnahme ist nur dort anzunehmen, wo das Grundgesetz (in Verbindung mit bundesrechtlichen Freigaben) den Ländern „Ausbruchsmöglichkeiten“ eröffnet; hier ist insbesondere an die Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG zu denken.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 72 Rn. 121 ff.;

Das Landesrecht befindet sich aber nicht nur im Wettstreit mit dem Verfassungs- und dem Bundesrecht. Es hat auch den Anwendungsvorrang im Verhältnis zum Unionsrecht zu beachten.<sup>20</sup> Dieses Rollenverständnis wird der Untersuchung zugrunde gelegt.

## 2. Lösungsansätze auf den verschiedenen Stufen des Raumplanungsrecht

Nimmt man einmal die in diesem Gutachten zu untersuchenden Informationspflichten von Kommunen aus, so adressieren alle anderen Fragestellungen zur Reduktion des Flächenverbrauchs – in ihrem Kern – unterschiedliche Aspekte des Planungsrechts, wobei die Problemlösung auf verschiedenen planerischen Ebenen gesucht werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die verschiedenen Ebenen zu unterscheiden und in ihrer Funktion und Gestaltungskraft zu kartieren. Systematisch wird vom Raumplanungsrecht als Oberbegriff die Raumordnungsplanung, die Fachplanung und die Bauleitplanung erfasst.<sup>21</sup> Die konkreten Normierungen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung stehen dabei zueinander jeweils in einem zweistufigen Verhältnis, wobei die Bauleitplanung die örtliche und die Raumordnungsplanung die überörtliche Ebene betrifft.<sup>22</sup> Eine Verknüpfung der Ebenen erfolgt durch die Entwicklungsgebote; niederstufige Pläne sind demnach aus den höherstufigen Plänen zu entwickeln.<sup>23</sup> So sind nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln und die Bauleitpläne gem.

---

*Degenhart*, in: Sachs, GG, 2021, Art. 72 Rn. 40 ff.

<sup>20</sup> EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – Rs. 106/77, Slg 1978, 629 Rn. 17; EuGH, Urt. v. 19.06.1990 – Rs. C-213/89, Slg 1990, I-2433 Rn. 18.

<sup>21</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 11.

<sup>22</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 41. Zum Zusammenwirken der Planungsträger: *von der Heide*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., Einführung Rn. 11 ff.

<sup>23</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 14; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 51.

§ 1 Abs. 4 BauGB an die Landes- und Regionalplanung anzupassen.<sup>24</sup> Das Entwicklungsgebot ist in diesem Kontext sowohl zeitlich-formell als auch inhaltlich-materiell ausgeprägt.<sup>25</sup>

### 3. Kompetenztitel des Raumordnungsrechts im Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)

Um den Handlungsspielraum der Raumordnung richtig einschätzen zu können, ist es notwendig, ihren verfassungsrechtlichen Ansatzpunkt zu verstehen. Sie unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 GG iVm. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.

Unter Raumordnung wird die übergeordnete, zusammenfassende Gesamtplanung im Bereich eines Landes verstanden.<sup>26</sup> Insbesondere zum Kompetenztitel Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG<sup>27</sup> ist sie anhand des Merkmals der Überörtlichkeit abzugrenzen.<sup>28</sup> Eine Abgrenzung zur Fachplanung<sup>29</sup> ist anhand des Merkmals der Überfachlichkeit vorzunehmen.<sup>30</sup>

Wird die Bundeskompetenz wahrgenommen, so entfaltet sich gegenüber den Ländern eine Sperrwirkung.<sup>31</sup> Dies bedeutet, dass neues Landesrecht

---

<sup>24</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 13 Rn. 56 ff.; *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 13 Rn. 92; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33 f.; *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 63; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 42 ff.

<sup>25</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 14.

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 - 4 CN 10.21 -, Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 81; *Sachs*, in: Degenhart, GG, 2021, Art. 74 Rn. 78.

<sup>27</sup> Siehe dazu auch später unter A. III. 4. a).

<sup>28</sup> *Kment*, DVBl 2003, 1018 (1020).

<sup>29</sup> Siehe dazu nachfolgend A. III. 6.

<sup>30</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (425); *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 48 ff.

<sup>31</sup> *Broemel*, in: von Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 72 Rn. 28 ff.; *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 24.

nicht mehr entstehen kann und erlassene Landesgesetze unzulässig sind; es kommt zur Nichtigkeit des Landesrechts.<sup>32</sup>

Die Bindungen an das ROG sind jedoch nicht grenzenlos. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG erlaubt den Ländern, sich von den Vorschriften des Bundes zu befreien und eigene Regelungsvorstellungen umzusetzen.<sup>33</sup> Dies geht so weit, dass sogar eine „Totalabweichung“ möglich ist.<sup>34</sup> Da diese Abweichungskompetenz im hier relevanten Kontext strikt auf die Raumordnung begrenzt ist,<sup>35</sup> bezieht sich der weite Gestaltungsraum der Länder einzig auf die Raumplanung der Länder, nicht aber auf die Fachplanung oder städtebauliche Planung, die anderen Kompetenzen unterfallen.<sup>36</sup> Ebenfalls abweichungsfest ist die Raumordnung im Bund; sie steht dem Bund kraft Natur der Sache zu und entzieht sich deshalb dem Zugriff der Länder.<sup>37</sup> Keiner Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG bedarf es bei ergänzendem Landesrecht; dieses fällt bereits unter Art. 72 Abs. 1 GG.<sup>38</sup>

Auf dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage ist es den Ländern grundsätzlich möglich, per Landesgesetz die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um Belange der Raumplanung für ihr Landesgebiet zu normieren. Hierzu zählen grundsätzlich auch Vorgaben zum mengensteuernden Flächenverbrauch, der mit einem landesweiten Steuerungsansatz auf der überregionalen Ebene thematisiert werden kann bzw. sogar sollte, um lokale Besonderheiten

---

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015 – 1 BvR 931/12, NVwZ 2015, 582 Rn. 50.

<sup>33</sup> Wittreck, in: Dreier, GG, 2015, Art. 72 Rn. 32 ff.

<sup>34</sup> Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 72 Rn. 219; Kment, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 14.

<sup>35</sup> Weitere Abweichungskompetenzen gelten nach Art. 72 Abs. 3 GG u.a. für das Jagdwesen oder den Naturschutz.

<sup>36</sup> Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 72 Rn. 220 f.

<sup>37</sup> Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 74 Rn. 103; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 81.

<sup>38</sup> Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 2018, Art. 72 Rn. 105; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 72 Rn. 224.

und Bedürfnisse in einen überregionalen Kontext (und damit Ausgleich) stellen zu können.

#### 4. Abgrenzung zum Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und planerisches Kooperationsverhältnis

##### a) Kompetenzraum der Bauleitplanung

Bauleitplanung und Raumordnung stehen nebeneinander und beeinflussen sich gegenseitig.<sup>39</sup> Zentrale Norm, die das Zusammenspiel koordiniert, ist der § 1 Abs. 4 BauGB.<sup>40</sup> Demnach sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Spiegelbildlich sind aber auch die Belange der kommunalen Bauleitplanung in der raumordnerischen Abwägung zu berücksichtigen, wie § 7 Abs. 2 S. 1 ROG und § 13 Abs. 2 S. 2 ROG in der Form des Gegenstromprinzips festschreiben.<sup>41</sup> Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung kann grundsätzlich als vertikale Planungshierarchie charakterisiert werden.<sup>42</sup> Konkret ist die Raumordnung die (höherstufige) überörtliche Planung und die Bauleitplanung (niedrigstufigere) städtebauliche Planung.<sup>43</sup>

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Beziehung von Raumordnung und Bauleitplanung basiert auf den verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungen, die das Verhältnis von Bund und Ländern gem. Art. 70 ff. GG bestim-

---

<sup>39</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 20.

<sup>40</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32.

<sup>41</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 1 Rn. 90 ff.; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 1 Rn. 44 ff.; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 1 Rn. 41.

<sup>42</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (38); BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 Rn. 68 f.; *Kümper*, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, Einleitung Rn. 20.

<sup>43</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (423 ff.); BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 – 4 CN 10.21 -, Rn. 19; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 21.

men. Dabei ist die Bauleitplanung nicht dem Kompetenztitel der Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zugewiesen, sondern unterfällt dem Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18.<sup>44</sup> Die Bauleitplanung folgt damit anderen verfassungsrechtlichen Regeln als die Raumordnung; die Gestaltungsspielräume der involvierten Hoheitsträger sind abweichend verteilt. Das Bodenrecht erfasst nach ständiger Rechtsprechung die öffentlich-rechtlichen Normen, die rechtliche Beziehungen von Mensch und Grund und Boden regeln.<sup>45</sup> Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat; eine Abweichungsbefugnis besteht nicht. Auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG wurde das BauGB erlassen.<sup>46</sup>

Aus dem Auseinanderfallen der Kompetenztitel folgt aber noch mehr: Wer seine Handlungen auf den Kompetenztitel der Raumordnung stützt, kann keine Festlegungen mit bodenrechtlicher Wirkung treffen, sondern muss immer einen überörtlichen Bezug nachweisen.<sup>47</sup> Die Raumordnung darf somit nicht über die rechtliche Qualität des Bodens und die bauliche Nutzung bestimmen.<sup>48</sup> Ein „Eindringen“ in die Bauleitplanung ist mithin nur möglich, wenn der Kompetenzträger des Bodenrechts (vermittelt durch das BauGB) eine Einwirkung gewährt und damit kompetenzrechtlich abstützt.

---

<sup>44</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (423 ff.); *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 74 Rn. 129.

<sup>45</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 45.

<sup>46</sup> *Gierke*, in: Brügelmann, BauGB, 2022, § 1 Rn. 102; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, Einleitung Rn. 4.

<sup>47</sup> BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 - 4 CN 10.21 -, Rn. 19; *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, Einleitung Rn. 21.

<sup>48</sup> *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 BauGB Rn. 56; *Kment*, NuR 2010, 392 (393).

Dies geschieht rechtstechnisch beispielsweise mit der Hilfe von Raumordnungsklauseln (zB. § 1 Abs. 4 BauGB, § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB)<sup>49</sup>, deren Funktionsweise in § 4 Abs. 1 S. 3 ROG, beziehungsweise in § 4 Abs. 2 ROG in Bezug genommen ist.<sup>50</sup> Ohne die Brückenbildung durch Raumordnungsklauseln kann die Raumordnung den Einfluss auf die Bauleitplanung also nicht erzwingen. Es ist somit das Baugesetzbuch, das es etwa erlaubt, dass Ziele der Raumordnung gem. § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB partiell bei der Zulassung von Vorhaben relevant werden.<sup>51</sup> So entsteht die Möglichkeit, über § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Baurecht unmittelbar durch Ziele der Raumordnung privilegierte Nutzungen auf bestimmte Bereiche zu konzentrieren,<sup>52</sup> also im Kompetenzraum des Bodenrechts zu agieren.

*b) Ergänzende Regeln des Baurechts zum Flächenschutz*

Im Baurecht finden sich einige Regelungen, denen der Flächenschutz inhärent ist.<sup>53</sup> Man kann insofern auch von einem Kooperationsverhältnis zwischen einzelnen Regeln des BauGB und den planerischen Anstrengungen des Raumordnungsrechts zum Schutz der Flächen sprechen.

Hierzu gehört aus Sicht des BauGB zunächst § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB, der vom Vorrang der Innenentwicklung spricht und damit eine Flächensuche im In-

---

<sup>49</sup> Dazu, dass an Gemeinden adressierte zielförmige Flächenkontingente nicht aufgrund der Anpassungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB als kompetenzwidriges Bodenrecht qualifiziert werden können: *Kümper*, ZUR 2023, 205 (211).

<sup>50</sup> § 4 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 ROG regeln das Verhältnis von allgemeinen Vorschriften über die Bindungswirkungen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 S. 1, 2 ROG) und Bindungswirkungen, die auf fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln basieren, *Durner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 4 Rn. 11, 95, 123; *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2018, § 4 Rn. 113.

<sup>51</sup> Siehe hierzu nur: *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 35 Rn. 68.

<sup>52</sup> *Rieger*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 35 Rn. 192 ff.; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 35 Rn. 68.

<sup>53</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (155).

nenbereich verlangt, bevor im Außenbereich neue Flächen in Anspruch genommen werden.<sup>54</sup> Gemeint sind mit Innenentwicklungsmaßnahmen insbesondere die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung und andere derartige Maßnahmen. Das Gebot der Innenentwicklung führt in der Praxis jedenfalls zu einer erhöhten Begründungslast bei der Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen. Einen abstrakten Vorrang gegenüber anderen städtebaulichen Zielen oder abwägungsrelevanten Belangen begründet § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB allerdings trotz der sprachlichen Hervorhebung der Innenentwicklung als vorrangige Maßnahme nicht.<sup>55</sup>

Weitere Bedeutung genießt § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB, wonach die Auswirkungen auf die Fläche bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Allerdings ist zu beachten, dass § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB lediglich einen Belang in der Abwägung darstellt und daher keine strikte Bindung auslöst.<sup>56</sup>

Des Weiteren ist in § 1a Abs. 2 BauGB eine „Bodenschutzklausel“ verankert.<sup>57</sup> Der hier festgeschriebene Schutzauftrag richtet sich unmittelbar an die Bauleitplanung<sup>58</sup> und verlangt von dieser nach Satz 1, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Schonend meint,

---

<sup>54</sup> *Gierke*, in: Brügelmann, BauGB, 2022, § 1 Rn. 528a ff.; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 30.

<sup>55</sup> *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar, BauGB, 2022, § 1 Rn. 54e.

<sup>56</sup> *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter, BauGB, 2019, § 1 Rn. 396; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 56.

<sup>57</sup> *Brinktrine*, in: Brügelmann, BauGB, 2022, § 1a Rn. 73 ff.; *Wagner*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1a Rn. 42.

<sup>58</sup> *Battis* in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1a Rn. 2; *Mitschang*, in: Berliner Kommentar, BauGB, 2022, § 1a Rn. 50 f.



dass im Fall der Inanspruchnahme von Grund und Boden die Beeinträchtigung qualitativ möglichst gering ausfallen soll<sup>59</sup> und im Planwerk für hinreichende Ausgleichsmaßnahmen gesorgt wird.<sup>60</sup> Demgegenüber setzt die Sparsamkeit schon im Vorfeld an, um die Bodenversiegelung möglichst räumlich zu begrenzen bzw. auf bereits verbrauchte Flächen zu lenken;<sup>61</sup> man kann aus dem Gebot der Sparsamkeit damit letztlich herleiten, dass vermeidbare Bodenversiegelungen unzulässig sind.<sup>62</sup> Flankierend zu den Geboten des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB schreibt § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB vor, dass landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen einen besonderen Schutz genießen und ihre anderweitige Verwendung deshalb auf das notwendige Maß zu reduzieren ist. Hintergrund dieser Regelung ist die Zielsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die auf einen weitgehenden Schutz des Außenbereichs angelegt ist.<sup>63</sup> Die Bodenschutzklausel führt allerdings nicht zu einem absoluten Versiegelungsverbot<sup>64</sup> oder gar einer Baulandsperr;<sup>65</sup> absolute Grenzen definiert sie nicht.<sup>66</sup> Die Bodenschutzklausel zwingt auch nicht dazu, die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitpläne zugunsten des Bodenschutzes maximal auszunutzen.<sup>67</sup> Bei der Planung ist vielmehr darauf zu achten, möglichst bereits beanspruchte Gebiete vorrangig heranzuziehen und hinsichtlich unberührter Gebiete Zurückhaltung zu üben.<sup>68</sup> Damit wird deutlich, dass die Bodenschutzklausel qualitativ keinen absoluten

---

<sup>59</sup> *Schrödter/Gellermann*, in: *Schrödter, BauGB*, 2019, § 1a Rn. 14.

<sup>60</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 7.

<sup>61</sup> *Gierke*, in: *Brügelmann, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 22; *Wagner*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 46.

<sup>62</sup> *Jarass/Kment*, *BauGB*, 2022, § 1a Rn. 2.

<sup>63</sup> BT-Drs. 15/2250, S. 31.

<sup>64</sup> *Wagner*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 54.

<sup>65</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 6; *Mitschang*, in: *Berliner Kommentar, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 51, 122)

<sup>66</sup> BVerwG, *Beschl. v. 12.06.2008 – 4 BN 8.08*, *BauR* 2008, 1416 Rn. 4.

<sup>67</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 6; *Jarass/Kment*, *BauGB*, 2022, § 1a Rn. 4.

<sup>68</sup> *Dirnberger*, in: *Jäde/Dirnberger, BauGB*, 2022, § 1a Rn. 10.

Vorrang vor anderen Belangen genießt, sondern sich den allgemeinen Regeln der Abwägung unterwerfen muss.<sup>69</sup> So entsteht ein durch das Abwägungsgebot eingegrenzter Entscheidungsspielraum der Gemeinde.<sup>70</sup>

#### 5. Abgrenzung zur Bodenverteilung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG

Die Bodenverteilung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG meint die Veränderung der Eigentums- und Besitzverhältnisse an Grund und Boden in Form einer Bodenreform.<sup>71</sup> Es geht also im Kern um eine Umverteilung unter Privaten.<sup>72</sup> Damit kann dieser Kompetenztitel nicht für eine Kontingentierung nutzbar gemacht werden. Ihm wird im Folgenden keine Aufmerksamkeit mehr geschenkt.

#### 6. Zusammenspiel der Raumordnung mit den flächenbezogenen Kompetenzen des Fachplanungsrechts

Die Raumordnung – als Spielart der Gesamtplanung – steht auch in Konkurrenz und im Ergänzungsverhältnis zu Fachplanungen. Dabei kommt der Raumordnung die Aufgabe zu, verschiedene Fachplanungen zusammenzufassen und sie aufeinander abzustimmen.<sup>73</sup> Eine Form der Fachplanung ist sie trotz dieser Bündelungsfunktion aber nicht.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> BVerwG, Beschl. v. 12.06.2008 – 4 BN 8.08, BauR 2008, 1416 Rn. 4; *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1a Rn. 6; *Mitschang*, in: Berliner Kommentar, BauGB, 2022, § 1a Rn. 115 ff.

<sup>70</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.11.2007 – 4 BN 45/07, NVwZ 2008, 216 Rn. 6.

<sup>71</sup> *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 72 Rn. 217; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 80.

<sup>72</sup> *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 74 Rn. 188.

<sup>73</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, NVwZ-Beil. 2006, 1 (4); *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 48.

<sup>74</sup> *Maunz*, in: ders./Dürig, 49. EL, Art. 75 Rn. 135; *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 48.

Beide Begrifflichkeiten (Fachplanung und Raumordnung) sind sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz als auch hinsichtlich ihres Aufgabenbereichs zu unterscheiden.<sup>75</sup> Während für die Raumordnung die Gesetzgebungszuständigkeit explizit in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG verankert ist, wird den verschiedenen sektoralen Fachplanungen in der Verfassung eine gewisse kompetenzielle Eigenständigkeit eingeräumt: Gesetze für Fachplanungen in den Bereichen des Straßen-, Eisenbahn-, Luftverkehrs- oder Wasserwegerechts etc. lassen sich beispielsweise auf die Kompetenzen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, 22, 23, 32 GG stützen.<sup>76</sup>

In Abgrenzung zur Fachplanung, die fachspezifisch Vorhaben zu verwirklichen sucht, kommt der Raumordnung im Wesentlichen eine Koordinierungsfunktion für den Fall zu, dass eine Abstimmung aus gesamträumlichen Gesichtspunkten notwendig ist.<sup>77</sup> Der somit notwendige Ausgleich – die Abgrenzung – zwischen der Raumordnung und dem Fachrecht wird maßgeblich durch das Kriterium der Überfachlichkeit der Raumordnung hergestellt.<sup>78</sup>

Die Raumordnung darf nie ihre verfassungsrechtlich vorgezeichnete Aufgabenstellung vergessen und muss stets ein Instrument zur Lösung raumbezogener Konflikte im Hinblick auf Raumnutzungsansprüche und Raumfunktionen bleiben.<sup>79</sup> Im (reinen) Fachplanungsrecht kann sie – wie im Verhältnis

---

<sup>75</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 48.

<sup>76</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 48; vgl. bspw. auch *Gärditz*, ZUR 2013, 651 (653).

<sup>77</sup> BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 - 4 CN 10.21 -, Rn. 19; *Kment*, NuR 2010, 392 (393). Vgl. darüber hinaus BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 - 4 A 1075/04, NVwZ-Beil. 2006, 1 (4); kritisch hierzu *Durner*, RuR 2010, 271 (273 f.).

<sup>78</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (425); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3653; *Kment*, NWVBl. 2017, 1 (6).

<sup>79</sup> BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 - 4 CN 10.21 -, Rn. 19; *Kment*, NWVBl. 2017, 1 (6 f.); *Deutsch*, NVwZ 2010, 1520 (1522).

zum Bodenrecht auch –<sup>80</sup> nur unmittelbare Wirkungen entfalten, wenn das Fachrecht die Durchbrechung der Kompetenzgrenzen erlaubt.

## 7. Unionsrechtliche Einflüsse

### a) Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Die Europäische Union kann für sich keine allgemeine Zuständigkeit für die europäische Raumordnung beanspruchen.<sup>81</sup> Dennoch ist die Raumordnung- und Landesplanung nicht von unionsrechtlichen Vorgaben und Einflüssen freigestellt: Nimmt das Unionsrecht zB. auf Grundlage anderer EU-Politiken mitgliedstaatliche Flächen in Anspruch, gehen die EU-Regelungen im Wege des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts dem nationalen Recht vor.<sup>82</sup>

Diese Vorgaben gelten grundsätzlich auch für den Flächenschutz. Nähme also Landesrecht zB. bestimmte Flächen aus der Möglichkeit der Umwidmung aus und würde Unionsrecht die Umwidmung ebendieser Flächen verlangen, so ginge das Unionsrecht dem nationalen Recht vor und letzteres dürfte nicht angewendet werden.

Konkrete Bereiche, in denen das Konkurrenzverhältnis von EU-Recht und Raumordnung relevant werden könnte, sind Verkehr und transeuropäische Netze. Für beide kommt der Union eine geteilte Gesetzgebungskompetenz nach Art. 4 Abs. 2 lit. g) und h) AEUV zu.

---

<sup>80</sup> Siehe oben unter A. III. 4. a).

<sup>81</sup> *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2022, Rn. 77 f.; *Kment*, in: Lorenzmeier/Folz, FS Vedder, S. 207 (208); *Hendler*, in: Mertins, Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept, 1993, S. 37; *David*, in: Ruch/Hertig/Nef, Das Recht in Raum und Zeit, 1998, S. 47. Siehe ferner *Jarass*, DVBl. 2000, 945 (946).

<sup>82</sup> Siehe zum Anwendungsvorrang nur: *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 1 AEUV Rn. 18; *Herdegen*, Europarecht, 2023, § 10 Rn. 1 ff.; *Streinz*, Europarecht, 2019, Rn. 225 f.

*b) Verkehr (Art. 90–100 AEUV)*

Der Verkehr ist unionsrechtlich in den Art. 90–100 AEUV konkretisiert. Verkehr im Sinne dieser Vorschriften meint die Beförderung von Gütern oder Personen von einem Ort zu einem anderen durch ein oder mehrere Verkehrsmittel auf eigene oder fremde Rechnung.<sup>83</sup> Die Verkehrsinfrastruktur wird jedoch nur mittelbar erfasst,<sup>84</sup> sodass hier keine konkreten Flächenerfordernisse entstehen dürften, allenfalls vermittelt durch eine originäre mitgliedstaatliche Planung.

*c) Transeuropäische Netze (Art. 170–172 AEUV)*

Die transeuropäischen Netze werden in den Art. 170–172 AEUV ausdifferenziert. Nach Art. 170 AEUV trägt die Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei. Zur Erreichung der Ziele des Art. 170 AEUV geht die Union nach Art. 171 AEUV wie folgt vor: Sie stellt zunächst eine Reihe von Leitlinien auf, in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht gezogenen Aktionen erfasst werden. In diesen Leitlinien werden Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen. Danach führt sie jede Aktion durch, die sich aus ihrer Sicht als notwendig erweist, um die Interoperabilität der Netze zu gewährleisten, insbesondere im Bereich der Harmonisierung der technischen Normen. Setzen Mitgliedsstaaten zur Realisierung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die im Rahmen der Leitlinien gemäß dem ersten Gedankenstrich ausgewiesen sind, an, kann die Europäische Union insbesondere in Form von Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften oder Zinszuschüssen Hilfestellungen

---

<sup>83</sup> *Fehling*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 90 Rn. 29.

<sup>84</sup> *Fehling*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 90 Rn. 30.

geben. Ergänzend kann die Union auch über den nach Art. 177 AEUV errichteten Kohäsionsfonds zu spezifischen Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Mitgliedstaaten finanziell beitragen.

Die Europäische Union hat Leitlinien in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie aufgestellt (TEN-Leitlinien).<sup>85</sup> Diese Leitlinien müssen durch die Mitgliedstaaten gebilligt werden.<sup>86</sup> Eine Verpflichtung zur Genehmigung oder Realisierung des Projekts besteht nicht, das nationale Planungsrecht stellt insofern eine Hürde auf.<sup>87</sup> Sollte jedoch das Vorhaben in Bundesrecht übernommen werden, so wäre das jeweilige Land, dessen Fläche benötigt wird, an die Vorgaben gebunden.

#### IV. Begriffsbildung zum Flächenverbrauch

In diesem Gutachten wird an verschiedenen Stellen von Flächenverbrauch die Rede sein. Gemeint ist damit nicht die tatsächliche Nutzung einer Fläche, indem beispielsweise ein Wohnhaus auf einer Freifläche errichtet wird. Im vorliegenden Kontext setzt der Verbrauch (eigentlich die Nutzungsänderung der in Bezug genommenen Fläche) bereits früher an, nämlich auf der *Ebene der Planung*. Es soll bereits dann von einem Verbrauch ausgegangen werden, wenn eine Fläche durch Planung eine neue Nutzungsarchitektur erhält, mit hin anders genutzt werden kann als zuvor. Diese Zuordnung des Verbrauchszeitpunkts hilft nicht nur der Einheitlichkeit, sondern knüpft an den Rechtsakt an, der durch raumordnungsrechtliches Tätigwerden gesteuert werden soll

---

<sup>85</sup> *Buschle*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 171 Rn. 14.

<sup>86</sup> *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 172 Rn. 13; *Buschle*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 172 Rn. 8.

<sup>87</sup> *Buschle*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 172 Rn. 9.

(B.). Schließlich ist dies auch der rechtliche Gegenstand (die kommunale Bauleitplanung), auf den sich das nachfolgend näher diskutierte Flächenverbrauchshandelssystem bezieht (C.).

Gegenständlich wird von einem Verbrauch gesprochen, wenn Freiflächen eine neue Nutzungszuordnung als Siedlungs- und Verkehrsflächen finden, also auf ihnen etwa Wohnhäuser, Gewerbebetriebe oder Straßen errichtet werden sollen. Eine hiervon abweichende Definition ist in einem Raumordnungsplan zulässig.

## V. Zwischenfazit

Flächen sind ein begehrtes und knappes Gut. Die Landesregierung Baden-Württemberg geht in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 über das bundesweite 30-Hektar-Ziel hinaus und unterstreicht, dass der Flächenverbrauch weiter reduziert werden soll. Genannt wird ein täglicher Verbrauch von maximal 2,5 Hektar/Tag und das Erreichen der sog. „Netto-Null“ im Jahr 2035. Die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente des Flächensparens und mögliche Ergänzungen der Instrumente soll auf der Basis von zwei Säulen erfolgen: der Aufstellung des neuen Landesentwicklungsplans sowie der Weiterentwicklung des Aktionsplans Flächensparen.

Für das Handeln des Landes ergeben sich rechtliche Grenzen. Zunächst ist das Unionsrecht mit seinem Anwendungsvorrang zu berücksichtigen, auf nationaler Ebene gesellt sich hierzu das Grundgesetz sowie bundesgesetzliche Vorgaben. Insbesondere die grundgesetzlichen Kompetenznormen setzen die Grenzen der landesrechtlichen Handlungsmöglichkeiten. Die Raumordnung fällt unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 GG iVm. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG erlaubt den Ländern, sich von den Vorschriften des Bundes zu befreien und eigene Regelungsvorstellungen umzusetzen. Eine Abgrenzung zum Kompetenztitel Bodenrecht

nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erfolgt im Wesentlichen anhand der „Überörtlichkeit“. Die Raumordnung muss auch zur Fachplanung abgegrenzt werden, die sie am stärksten beeinflussen kann, wenn das Fachrecht die Durchbrechung der Kompetenzgrenzen zulässt.

Die vorliegend zu beantwortenden Fragen bewegen sich primär im Bereich des Planungsrechts, sodass auch seine spezifische Struktur zu beachten ist. Systematisch wird vom Raumplanungsrecht als Oberbegriff die Raumordnungsplanung, die Fachplanung und die Bauleitplanung erfasst. Die konkreten Normierungen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung stehen dabei zueinander jeweils in einem zweistufigen Verhältnis, wobei die Bauleitplanung die örtliche und die Raumordnungsplanung die überörtliche Ebene betrifft.

Flächenverbrauch im Sinne der in der vorliegenden Untersuchung intendierten Verwendung ist dann gegeben, wenn eine Fläche durch Planung eine neue Nutzungsarchitektur erhält, mithin anders genutzt werden kann als zuvor. Gegenständlich wird von einem Verbrauch gesprochen, wenn Freiflächen eine neue Nutzungszuordnung als Siedlungs- und Verkehrsflächen finden, also auf ihnen etwa Wohnhäuser, Gewerbebetriebe oder Straßen errichtet werden sollen. Eine abweichende Verbrauchsdefinition, die in einem Raumordnungsplan getroffen wird, ist aber zulässig.

## B. RAUMORDNUNGSRECHTLICHE MENGENZIELE

### I. Vorbemerkung

Die Untersuchung befasst sich im Folgenden mit raumordnungsrechtlichen Mengenzielen. Damit sind raumordnungsrechtliche Vorgaben gemeint, bis zu welchem räumlichen Umfang bestehende Freiflächen für andere Nutzungen, insbesondere Wohnraum-, Gewerbe- oder Verkehrsnutzungen, in Anspruch genommen werden können. Es geht also um Flächenverbrauchs*obergrenzen*.



Keine Aufmerksamkeit wird Vorgaben geschenkt, die sich mit einer mindestens zu erfüllenden Neuausrichtung der Flächennutzung beschäftigen (Mindestvorgaben/Flächen(verbrauchs)ziele). Gebote zur Realisierung von Vorhaben, die negativ flächenrelevant sind, sind folglich nicht Gegenstand der Untersuchung.

## II. Bereits bestehenden Vorgaben zu Mengenzielen im geltenden Recht

### 1. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht

Im Kontext raumordnungsrechtlicher Mengenziele lassen sich schon heute unterschiedliche relevante Vorschriften finden. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei sowohl das Raumordnungsgesetz (ROG) als auch das baden-württembergische Landesplanungsgesetz (LplG BW). Das Verhältnis dieser beiden Regelungen wird maßgeblich durch die allgemeinen grundrechtlichen Kompetenzbeziehungen, die in den Art. 70 ff. GG niedergelegt sind, gestaltet: Ist nur Landesrecht vorhanden, so gilt nur dieses Landesrecht. Existiert nur Bundesrecht, ist allein auf den bundesrechtlichen Normkomplex abzustellen.<sup>88</sup> Überdies ist zu beachten, dass Landesrecht mit ausfüllender oder ergänzender Natur nicht vom Bundesrecht überschrieben wird; es gilt neben dem Bundesrecht.<sup>89</sup> Wiederholt das Landesrecht Bundesrecht, so setzt sich das Bundesrecht durch.<sup>90</sup> Da der Kompetenztitel des Raumordnungsrechts gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG als Abweichungsrecht ausgestaltet ist, gilt bei einem Widerspruch von Bundesrecht und Landesrecht ein Vorrang der jeweils jüngeren Vorschriften, wie dies durch Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG festgeschrieben

---

<sup>88</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, Einführung Rn. 32.

<sup>89</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, Einführung Rn. 33.

<sup>90</sup> *Wittreck*, in: Dreier, GG, 2015, Art. 72 Rn. 43; *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 31.

wird.<sup>91</sup> Die Karenzzeitregelung des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG ist hierbei zu beachten; der jeweils andere Gesetzgeber kann also nicht unmittelbar auf die Vorgaben des tatsächlich Normierenden reagieren.

## 2. Regelungen des bundesrechtlichen Raumordnungsgesetzes und Auswahl sonstiger bedeutsamer Vorschriften

Auf der Ebene des Bundesrechts gibt es aktuell einige normative Ansätze zum Schutz der Fläche. Hierzu gehören etwa Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG.

### *a) Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1, 3 ROG*

Zu diesen Grundsätzen gehören konkret § 2 Abs. 2 Nr. 2, S. 4–6 und Nr. 6 S. 1, 3 ROG.

### *aa) Allgemeines*

Um die Steuerungskraft der Grundsätze der Raumordnung besser zu verstehen, ist zunächst vorwegzuschicken, dass die Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG nicht abschließend („insbesondere“) aufgezählt werden. Hinweise zu ihrer Anwendung enthält § 2 Abs. 1 ROG. Ihre Merkmale ergeben sich aus der Definition der „Grundsätze der Raumordnung,“ die vom Bundesgesetzgeber in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG verankert wurde. Demnach sind Grundsätze der Raumordnung

„Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden“.

---

<sup>91</sup> *Trute*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 84 Rn. 27; *Wittreck*, in: Dreier, GG, 2015, Art. 72 Rn. 40.

Die rechtlichen Bindungswirkungen der Grundsätze erschließen sich aus § 4 ROG.<sup>92</sup> Im Ergebnis sind die Grundsätze der Raumordnungsplanung dazu gedacht, im Sinne von Planungsleitlinien und Abwägungsaufträgen die Raumordnung zu steuern.<sup>93</sup>

*bb) Freiraumschutz*

Konkrete Anknüpfungspunkte für einen Schutz der Freiflächen im Außenbereich finden sich zunächst in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG, ganz spezifisch in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4–6 ROG.<sup>94</sup> Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Die Siedlungstätigkeit erfasst dabei sämtliche baulichen Aktivitäten.<sup>95</sup> In § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG wird der Freiraumschutz angesprochen, demnach ist der Freiraum durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen und es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Freiraum meint dabei den Teil der Erdoberfläche, der in naturnahem Zustand ist oder dessen Nutzung mit der ökologischen Grundfunktion überwiegend verträglich ist.<sup>96</sup> Zuletzt normiert § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG, dass die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden ist, darüber hinaus ist die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen. Satz 6 spricht damit zwei spezielle Aspekte des Satzes 5 an und führt diese aus.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Siehe dazu ausführlich A. III. 4. a).

<sup>93</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 3. Ähnlich: *Spannowsky*, in: ders./Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 2 Rn. 44.

<sup>94</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 51.

<sup>95</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 2 Rn. 103; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 51

<sup>96</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 2 Rn. 112.

<sup>97</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 2 Rn. 119.

*cc) Relevanz für das Flächensparen*

Für die Frage von Flächeneinsparungen hat überdies § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1, 3 ROG eine besondere Relevanz. In seinem Satz 1 gibt § 2 ROG vor, dass der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist. Dieser Grundsatz der Raumordnung fordert also die Entwicklung und Sicherung sowie, soweit erforderlich, auch die Wiederherstellung des Raumes in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Naturgüter.<sup>98</sup> Damit teilt er wesentliche Ziele des landespolitisch angestrebten Flächensparens, da letzteres auch unmittelbar auf den Erhalt der Freiflächen gerichtet ist, um die Funktionsfähigkeit dieser Flächen zum Schutz vor Klimawandel zu erhalten und die fraglichen Flächen der Natur weiterhin zu überlassen bzw. sogar „zurückzugeben“. Zwar trifft § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG keine methodischen Vorgaben, wie die Entwicklungs- und Sicherungsmaßnahmen zu verwirklichen sind. Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass auch raumordnungsplanerische Festlegungen, bspw. als Vorranggebiete für Natur und Landschaft, auf § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG gestützt werden können.<sup>99</sup>

Des Weiteren bestimmt § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern ist, 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.

---

<sup>98</sup> *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 2 Rn. 63.

<sup>99</sup> *Spannowsky*, in: *ders./Runkel/Goppel*, ROG, 2018, § 2 Rn. 131 ff.

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG fokussiert somit konkret die Verringerung der Inanspruchnahme von Freiflächen und die Durchführung von Nachverdichtung und Innenentwicklung.<sup>100</sup> Um eine geringere Flächenbeanspruchung zu erreichen, dürfen ausweislich des Wortlauts auch *quantifizierte* Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme genutzt werden. Dies legitimiert nicht nur eine quantitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme, sondern soll gerade denjenigen Ländern als Anreiz dienen, in denen solche Konzepte noch nicht bestehen.<sup>101</sup>

Man darf deshalb feststellen, dass in der Konzeption des Raumordnungsgesetzes Mengenvorgaben angesprochen sind und deren Zulässigkeit statuiert wird.<sup>102</sup> Da Grundsätze der Raumordnung die Erarbeitung von Zielen der Raumordnung ausrichten, ist die Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Ziele der Raumordnung mit Mengenvorgaben damit naheliegend.<sup>103</sup>

*b) Kooperation mit baurechtlichen Regeln zur Innenentwicklung und zum Schutz der Fläche*

Erfolgt die Festlegung von Mengenzielen als Ziel der Raumordnung, so ist dies nach § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 und S. 3 Alt. 2 BauGB für die Zulassung eines Vorhabens im Außenbereich relevant. Einen ähnlichen Einfluss besitzt nach § 35 Abs. 3 S. 3 Alt. 1 BauGB auch der Flächennutzungsplan; er ist somit ebenfalls für die Durchsetzung des Flächenschutzes geeignet.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 64; *Spannowsky*, in: ders./Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 2 Rn. 132.

<sup>101</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 2 Rn. 211a; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 ROG Rn. 64.

<sup>102</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 2 Rn. 228a; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 64; § 3 Rn. 71

<sup>103</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 71.

<sup>104</sup> *Köck/Bovet*, in: Bizer/Einig/Köck/Siedentop, Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, 2011, S. 49 (54 f.).

Generell kann aber auch das weitere Baurecht zum Flächenschutz nutzbar gemacht werden, es finden sich insofern einige konkrete Ansatzpunkte. So ist es einerseits denkbar, Flächenschutz in Form des Freiraumschutzes zu betreiben;<sup>105</sup> dies ist ein zulässiger Gegenstand der Bauleitplanung.<sup>106</sup> Als weiterer Ansatzpunkt ist nach § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen.

Andererseits kann Flächenschutz (im Außenbereich) auch über die Innenentwicklung erreicht werden. Der Vorrang der Innenentwicklung ist in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB angesprochen.<sup>107</sup> Die Bauleitpläne sollen die städtebauliche Entwicklung konkret durch Maßnahmen der Innenentwicklung erreichen. Hierfür kann nach § 176a Abs. 1 BauGB ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung beschlossen werden.<sup>108</sup> Besonders praxisrelevant ist der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB.<sup>109</sup>

Kontraproduktiv ist demgegenüber die Möglichkeit der Nutzung von Freiraum zur Wohnnutzung nach § 13b BauGB.<sup>110</sup> § 13b BauGB nimmt gerade Freiraum in Anspruch und schafft somit ein Spannungsverhältnis hinsichtlich der

---

<sup>105</sup> Vergleiche zu Konzepten der Mindest-Freiraum-Flächenanteile *Kümper*, ZUR 2023, 205 (210).

<sup>106</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8/90, NVwZ 1991, 875 (876); *Külpmann*, in: Schlacke, Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz – nachhaltige Flächennutzung durch Baurecht, 2022, S. 93 (95).

<sup>107</sup> Siehe hierzu bereits oben A. III. 4. b).

<sup>108</sup> Siehe dazu auch: *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 176a Rn. 8, 10; *Külpmann*, in: Schlacke, Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz – nachhaltige Flächennutzung durch Baurecht, 2022, S. 93 (98 ff.).

<sup>109</sup> *Köck/Bovet*, in: Bizer/Einig/Köck/Siedentop, Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, 2011, S. 49 (53); *Külpmann*, in: Schlacke (Hrsg.), Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz – nachhaltige Flächennutzung durch Baurecht, 2022, S. 93 (98).

<sup>110</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 13b Rn. 1.

Ausweisungsmöglichkeiten. Hinsichtlich des § 13b BauGB ist zudem im Juli 2023 die Unionsrechtswidrigkeit festgestellt worden.<sup>111</sup>

## 2. Regelungen im flächenbezogenen baden-württembergischen Landesrecht

Neben den bundesrechtlichen Vorgaben finden sich auch in dem baden-württembergischen Landesrecht Regelungen, die dem Flächenschutz dienen bzw. hierfür eingesetzt werden können.

### *a) Leitvorstellung des Landesplanungsgesetzes, § 2 S. 2 Nr. 4 LplG BW*

§ 2 S. 1 LplG BW legt als Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung die nachhaltige Raumentwicklung fest. Dabei sind nach § 2 S. 2 Nr. 4 LplG BW Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten, und in diesem Zusammenhang insbesondere die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen. Aufgrund der inhaltlichen Übereinstimmung von § 2 S. 2 Nr. 4 LplG BW und § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 6, Nr. 6 S. 3 und Nr. 6 S. 2 ROG gilt ausschließlich das (zeitlich später erlassene) Bundesrecht.<sup>112</sup>

### *b) Inhaltliche Festlegungen in den Regionalplänen*

Das LplG BW enthält außerdem Vorgaben zu den Inhalten der Raumordnungsplanung. Diese weisen auch Bezüge zum Flächenschutz auf.

### *aa) Keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit, § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 LplG BW*

Nach § 11 Abs. 3 S. 1 LplG BW enthält der Regionalplan, soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich

---

<sup>111</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.07.2023 - 4 CN 3.22; Pressemitteilung abrufbar unter <https://www.bverwg.de/pm/2023/59>.

<sup>112</sup> Dreier, in: Hager, Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 2 Rn. 8.

ist, Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur und zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur der Region. Gemäß § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 LplG BW sind dazu im Regionalplan diejenigen Gemeinden festzulegen, in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Die Ausweisung im Sinne des § 11 LplG BW muss hierzu sogar gemeindegrenzförmig erfolgen.<sup>113</sup>

Die gesetzlichen Vorgaben stellen einen (spürbaren) Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 BW LV dar.<sup>114</sup> Dieser kann gerechtfertigt sein, wenn die Gemeinde nicht in ihrem Kernbereich betroffen ist.<sup>115</sup> Von einer derartig schweren Eingriffstiefe ist mit Blick auf § 11 LplG BW nicht auszugehen, da ein Siedlungsstopp von dieser Vorschrift nicht bezweckt ist.<sup>116</sup> Zur Rechtfertigung der Belastung für die Gemeinden kann ein belastender Plan überdies auf die überwiegenden überörtlichen Gemeinwohlbelange hinweisen, die mit einer Reduktion der Siedlungsentwicklung verbunden sind.<sup>117</sup>

Zur sachgerechten Beachtung der landesrechtlichen Vorgaben, ist das Land aufgerufen, Hinweise zur Bedarfsberechnung zu geben, die für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen relevant sind.<sup>118</sup> In diesem Kontext sind die Potenziale der Innenentwicklung prozentual anzurechnen.<sup>119</sup> Dies lässt sich

---

<sup>113</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 54.

<sup>114</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 54.

<sup>115</sup> Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 28 Rn. 191.

<sup>116</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 54.

<sup>117</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 54.

<sup>118</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 55.

<sup>119</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 55.



aus dem LEP BW 2002 (Vorrang der Innenentwicklung in PS 3.1.9. (Z)) und §§ 1 Abs. 5 S. 1, 1a Abs. 2 BauGB ableiten.<sup>120</sup> Eine Ausweitung der Siedlungstätigkeit ist aufgrund eines Wohlstandsfaktors (aktuell 0,3% pro Jahr) möglich.<sup>121</sup>

*bb) Regionale Grünzüge und Grünzäsuren, § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 LplG BW*

Weitere relevante Vorgaben des baden-württembergischen Landesrechts weist § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 S. 1 LplG BW auf. Er enthält eine Festlegungsmöglichkeit für Regionale Grünzüge und Grünzäsuren sowie Gebiete für besondere Nutzungen im Freiraum. Mit Freiraum ist dabei der die Siedlungen umgebende Raum gemeint, dieser deckt sich weitgehend mit dem Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB.<sup>122</sup> Regionale Grünzüge lassen sich als größere zusammenhängende Freiräume für unterschiedliche ökologische, naturschonende, nachhaltige Nutzungen oder Erholung definieren.<sup>123</sup> Im Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009 werden vielfach diese Grünzüge ausgewiesen.<sup>124</sup> Mit den „Grünzäsuren“ sind kleinere Freiräume zur Vermeidung des Zusammenwachsens von Siedlungen und für siedlungsnahen Ausgleichs- und Erholungsfunktionen gemeint.<sup>125</sup>

In den angesprochenen schutzbedürftigen Bereichen haben naturbezogene Nutzungen oder ökologische Funktionen den Vorrang.<sup>126</sup> Die in Bezug ge-

---

<sup>120</sup> Vgl. auch *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1a Rn. 3.

<sup>121</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 55.

<sup>122</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 64.

<sup>123</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 68.

<sup>124</sup> Abrufbar unter: <https://www.region-stuttgart.org/regionalplan>.

<sup>125</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 69.

<sup>126</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 70.

nommenen Flächen sind damit für Flächennutzungen zugunsten von Siedlungen oder Verkehr gesperrt. Mit Festsetzungen im Sinne des § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 7 S. 1 LplG BW kann folglich Freiraumschutz betrieben werden.

Der LEP BW 2002 legt jetzt schon überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume fest.<sup>127</sup> Derartige Festlegung können in Form eines Vorranggebiets nach § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG (bzw. § 11 Abs. 7 S. 2 LplG BW) erfolgen.<sup>128</sup> Der Schutz kann großzügig ausfallen, denn nicht nur ökologisch hochwertigere Flächen können geschützt werden.<sup>129</sup> Grenzenloser Schutz des Freiraums ist gleichwohl nicht möglich. Die Regionalen Grünzüge müssen nämlich zum Schutz einer oder mehrerer konkreter Funktionen des Freiraumschutzes geeignet und erforderlich sein.<sup>130</sup>

### 3. Planerische Impulse für den Flächenschutz

Neben den gesetzlichen Vorgaben gibt es in Baden-Württemberg auch planerische Impulse für den Flächenschutz.

#### *a) Flächenschutzrelevante Steuerung durch den LEP BW*

Bereits das höchststufige landesrechtliche Planungsinstrument, der LEP BW 2002,<sup>131</sup> gibt erste Impulse für den Flächenschutz. Diese Impulse setzen sich in der nachfolgenden Planungsebene fort, denn die Regionalpläne sind grundsätzlich aus dem LEP BW zu entwickeln.<sup>132</sup>

Der LEP BW legt beispielsweise in Nr. 3.1.9. fest, dass die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten ist. Dazu sind Möglichkeiten

---

<sup>127</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 65.

<sup>128</sup> VGH BW, Urt. v. 07.12.2009 – 3 S 1528/07, NJOZ 2010, 954 (957).

<sup>129</sup> VGH BW, Urt. v. 07.12.2009 – 3 S 1528/07, NJOZ 2010, 954 (958).

<sup>130</sup> VGH BW, Urt. v. 07.12.2009 – 3 S 1528/07, NJOZ 2010, 954 (958).

<sup>131</sup> Abrufbar unter: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/landesentwicklungsplan-1/>.

<sup>132</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 6.

der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken. Es ist ein weiteres Ziel des LEP BW, der Inanspruchnahme und Zersiedelung freier Landschaft durch verstärkte Innenentwicklung und Arrondierung entgegenzuwirken.<sup>133</sup> Darüber hinaus sind Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur so aufeinander abzustimmen, dass eine bedarfsgerechte Anbindung, Erschließung und Verflechtung aller Teilräume des Landes und eine Verminderung der verkehrsbedingten Immissionsbelastungen erreicht werden.<sup>134</sup>

*b) Dichtewerte in der Regionalplanung*

Instrumente zum Flächensparen kennt auch die Planung auf der Ebene des Regionalplans. Am Beispiel des Regionalplans Stuttgart<sup>135</sup> sind insbesondere die Dichtewerte zu nennen. Nach Z 2.4.0.8 (Z) dieses Plans ist zur Reduzierung der Belastung von Freiräumen durch neue Siedlungsflächeninanspruchnahme bei allen Neubebauungen eine angemessene Bruttowohndichte festzulegen. Hier werden auch konkrete Werte vorgegeben. Beispielsweise muss in neu zu erschließenden Wohnsiedlungen in Oberzentren eine Dichte von 90 Einwohner pro ha erreicht werden. In „übrige[n] Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung“ sind es 50 Einwohner pro ha. Diese Werte fließen in die Berechnung ein, die den Baulandbedarf in Hektar ausweist. Dabei werden bestimmte Bedarfswerte (jährlich 0,2 oder 0,3 Prozent der bestehenden Wohneinheiten) und demografische, strukturelle, städtebauliche Besonderheiten summiert sowie verfügbare Baulücken und Flächenreserven abstrahiert.<sup>136</sup> Dies ergibt den

---

<sup>133</sup> LEP BW 2002, S. B5.

<sup>134</sup> LEP BW 2002, S. 14.

<sup>135</sup> Abrufbar unter: <https://www.region-stuttgart.org/regionalplan>.

<sup>136</sup> Broschüre zum Regionalplan Stuttgart, S. 11, abrufbar unter: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved>

Bedarf an neuen Wohneinheiten. Letzterer wird mit der Belegungsdichte multipliziert und durch die Bruttowohndichte geteilt, um den Baulandbedarf in Hektar zu errechnen.<sup>137</sup>

Diese Dichtewerte sollen einerseits zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme dienen und andererseits zu einer verbesserten Auslastung und Tragfähigkeit vorhandener oder erforderlicher Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen beitragen.<sup>138</sup>

Bei der Ermittlung des erforderlichen Flächenbedarfs im Rahmen der Flächennutzungsplanung ist die jeweilige Bruttowohndichte zugrunde zu legen.<sup>139</sup> Es ist möglich, einen Ausgleich zwischen Bauflächen mit höherer Verdichtung und solchen mit niedrigerer Verdichtung vorzunehmen.<sup>140</sup> Allerdings muss in der Summe das vorgegebene Dichtemaß eingehalten werden.<sup>141</sup>

Die angesprochenen Dichtewerte könnten ein Ansatzpunkt sein, um künftig festgelegte Mengenziele einzuhalten.

---

=2ahUKEwj5NnRn5L9AhWYgP0HHb7vA4oQFnoE-  
CAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.region-stuttgart.org%2Findex.php%3FeID%3DdumpFile%26t%3Df%26f%3D5212%26to-  
ken%3D7bf7e773b478e085d80e63c086cea269d6b89dda&usg=AOvVaw04vzfXYs  
oIFnwrSV7nxzZ1.

<sup>137</sup> Broschüre zum Regionalplan Stuttgart, S. 11, abrufbar unter:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj5NnRn5L9AhWYgP0HHb7vA4oQFnoE-CAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.region-stuttgart.org%2Findex.php%3FeID%3DdumpFile%26t%3Df%26f%3D5212%26to-ken%3D7bf7e773b478e085d80e63c086cea269d6b89dda&usg=AOvVaw04vzfXYs oIFnwrSV7nxzZ1.](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj5NnRn5L9AhWYgP0HHb7vA4oQFnoE-CAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.region-stuttgart.org%2Findex.php%3FeID%3DdumpFile%26t%3Df%26f%3D5212%26to-ken%3D7bf7e773b478e085d80e63c086cea269d6b89dda&usg=AOvVaw04vzfXYs oIFnwrSV7nxzZ1)

<sup>138</sup> Regionalplan der Region Stuttgart, S. 59 f.

<sup>139</sup> Regionalplan der Region Stuttgart, S. 60.

<sup>140</sup> Regionalplan der Region Stuttgart, S. 60.

<sup>141</sup> Regionalplan der Region Stuttgart, S. 60.

### III. Raumordnung als geeignetes Instrument zur Bekämpfung des Flächenverbrauchs

#### 1. Auftrag der Raumordnung gem. § 1 ROG

§ 1 ROG enthält Bestimmungen hinsichtlich der Aufgabe und der Leitvorstellungen der Raumordnung. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums der Bundesrepublik Deutschlands und seiner Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sind gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG Aufgaben des ROG.<sup>142</sup> Nach § 1 Abs. 1 S. 2 ROG sind dabei unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen (Nr. 1). Außerdem ist Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (Nr. 2), wobei die Anordnung auf einzelne Raumfunktionen und -nutzungen bezogen ist, ohne dass das ROG festlegt, um welche es sich konkret handeln kann.<sup>143</sup> Die in § 1 ROG festgeschriebene Aufgabenstellung besitzt einen unmittelbaren Bezug zum Abwägungsgebot, welches gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG die Raumordnungsplanung ebenfalls auf einen gerechten Ausgleich aller raumrelevanter Interessen ausrichtet.<sup>144</sup>

Führt man sich diese Kernanliegen der Raumordnung vor Augen, wird die Herausforderung deutlich, die ein ambitioniertes Flächensparen in sich trägt. Eine planerische Aufgabenwahrnehmung im Sinne des § 1 ROG (flankiert um das Gebot der gerechten Abwägung) droht schnell an ihre Grenzen zu stoßen, wenn eine Zuteilung von Raum zur Befriedigung von Raumansprüchen wegen stark eingeschränkter Verteilung kaum noch möglich ist. Will man daher eine Raumverteilung, die den Ansprüchen an die Raumordnung genügt, auch zukünftig gewährleisten, so ist es zumindest anspruchsvoll, dies mit einer

---

<sup>142</sup> Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 1 Rn. 2.

<sup>143</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 1 Rn. 91.

<sup>144</sup> Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 31.

Netto-Null zu vereinbaren. Denkbar wäre eine Aufgabengewährleistung wohl allenfalls, wenn man die Definition der Netto-Null als einen Saldowert versteht, ihn also so fasst, dass ein Flächennichtverbrauch auch vorliegt, wenn für versiegelte Flächen entsprechend Flächen entsiegelt werden. Zielführender wäre es, dann nicht von einer Netto-Null, sondern einer Flächen-Saldo-Null zu sprechen. Die konzeptionelle Umsetzung könnte beispielsweise durch die Arbeit mit verbrauchsbezogenen „Höhen“ und „Senken“ gelingen.

## 2. Raumbezug und Überörtlichkeit einer Minderung des Flächenverbrauchs

Die Flächeninanspruchnahme hat sich zu einem ernstzunehmenden Problem entwickelt,<sup>145</sup> welches auf der überörtlichen Ebene, wo es zu einer Summation der jeweiligen Einzelwerte kommt, besonders drastisch zu Tage tritt.<sup>146</sup> Es erzwingt eine planerische Gegensteuerung, die Verteilungsentscheidungen des knappen Guts „Fläche“ erfordert und insbesondere auch den Verzicht einzelner Ansprüche an den Raum zugunsten vorrangiger anderer Raumbedürfnisse notwendig macht. Diese Koordinationsaufgabe ist richtigerweise auf der Ebene der Raumordnung anzusiedeln, um auf der überörtlichen Ebene mit einem „größeren“ Überblick die vielen – durchaus auch gegenläufigen – kommunalen Nutzungsinteressen in einen größeren Gesamtzusammenhang zu stellen und in einen überregionalen Ausgleich bringen zu können. Das *überörtliche* Problem unterfällt deshalb dem Anwendungsbereich der *überörtlich* operierenden Raumordnung.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Vgl. zu den Flächenverbrauchswerten oben A. I. 1.

<sup>146</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (155); *ders.*, ZUR 2023, 205 (206).

<sup>147</sup> *Wagner*, ZfBR 2021, 385 (386); *Kümper*, DÖV 2021, 155 (155 f.).

### 3. Steuerungsinstrumente des Raumordnungsrechts

Als Steuerungsinstrumente des Raumordnungsrechts kommen sowohl Ziele als auch Grundsätze der Raumordnung in Betracht.<sup>148</sup>

#### *a) Ziele der Raumordnung*

##### *aa) Merkmale*

Die Einordnung als Ziel der Raumordnung hängt von ihrem Geltungsmodus, ihrem Inhalt und ihrer Planungsmethode ab.<sup>149</sup> Die Bezeichnung eines Plansatzes als Ziel der Raumordnung ist demgegenüber nicht ausschlaggebend.<sup>150</sup> Eine Legaldefinition der Ziele der Raumordnung findet sich in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Danach sind Ziele der Raumordnung

„verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

Die rechtliche Verpflichtungswirkung der Ziele der Raumordnung folgt mitnichten aus der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, sondern richtet sich nach § 4 ROG. Dort ist auf die Bindungswirkungen, die unmittelbar dem ROG entspringen, sowie auf sog. Raumordnungsklauseln hingewiesen.<sup>151</sup>

Die Darstellung von Zielen der Raumordnung muss im Wege textlicher oder zeichnerischer Festlegung im Raumordnungsplan erfolgen.<sup>152</sup> Zudem

---

<sup>148</sup> Siehe zur Abgrenzung etwa *Heemeyer*, UPR 2007, 10.

<sup>149</sup> *Schulte*, NVwZ 1999, 942 (942).

<sup>150</sup> BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20/02, DVBl 2004, 251 (252); BVerwG, Beschl. v. 09.04.2014 – 4 BN 3.14, ZfBR 2014, 479 Rn. 5.

<sup>151</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 20.

<sup>152</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 85; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern,

müssen die Raumordnungsziele sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar sein.<sup>153</sup> Darüber hinaus werden Ziele der Raumordnung vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen.<sup>154</sup> Es ist also zu fragen, ob der Träger der Raumordnung eine Letztentscheidung treffen wollte oder die abschließende Entscheidung nachfolgenden Entscheidungsträgern überlassen wurde.<sup>155</sup> Ein Konkretisierungsspielraum ist jedoch zulässig.<sup>156</sup>

Einzelfallabhängig können Detailprobleme bei der Funktionslosigkeit von Zielfestlegungen,<sup>157</sup> der mangelnden Umsetzbarkeit von Zielen durch die Zieladressaten<sup>158</sup> und bei inhaltlichen Widersprüchen zwischen verschiedenen Zielfestsetzungen<sup>159</sup> entstehen.

---

Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 16; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 47.

<sup>153</sup> BVerwG, Urt. v. 20.05.1958 – I C 193/57, DVBl 1958, 649 (650); *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 28; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 19; *Kment*, DVBl 2006, 1336.

<sup>154</sup> *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 31; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 46; *Beckmann/Ortloff*, NVwZ 2006, 981 (986).

<sup>155</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 20. Kritisch: *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 56.

<sup>156</sup> BVerwG, Urt. v. 05.07.1985 – 8 C 22/83, BVerwGE 72, 1 (19); BVerwG, Urt. v. 06.04.2017 – 4 A 16/16, NVwZ-RR 2017, 768 (780); *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 62.

<sup>157</sup> *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 58; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 61.

<sup>158</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 67.

<sup>159</sup> *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 54 ff.



Mit Zielen der Raumordnung können verbindliche Mengenziele beziehungsweise Schwellenwerte festgelegt werden;<sup>160</sup> auf Einzelheiten ist nachfolgend noch einzugehen.<sup>161</sup> Dabei liegt der Vorteil der Zielfestlegung eindeutig in der strikten Verbindlichkeit der Ziele (vgl. § 4 ROG). Soll es zur Festlegung von Obergrenzen für Ausweisungen kommen, ist insbesondere die kommunale Planungshoheit zu beachten.<sup>162</sup>

#### *bb) Einwirkung auf das BauGB*

Für das Zusammenspiel der Ziele der Raumordnung mit dem Baurecht ist § 1 Abs. 4 BauGB die zentrale Norm.<sup>163</sup> Danach sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Des Weiteren darf eine Außenbereichsnutzung gem. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB den Zielen der Raumordnung nicht entgegenstehen.<sup>164</sup> Auch § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eröffnet im Baurecht die Möglichkeit, unmittelbar durch Ziele der Raumordnung Einfluss zu nehmen; konkret schafft der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, planerisch bestimmte privilegierte Nutzungen auf näher zu bestimmende Bereiche zu konzentrieren.<sup>165</sup>

#### *b) Grundsätze der Raumordnung*

Ein weiteres Steuerungsinstrument des Raumordnungsrechts sind die Grundsätze der Raumordnung. Gemäß § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist. Die Zahl der

---

<sup>160</sup> *Wagner*, ZfBR 2021, 385 (387); *Hendler*, in: FS Schröder, 2012, S. 567 (571 ff.); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 71 ff.; *Einig/Spiecker*, ZUR 2003, 150 (151 ff.).

<sup>161</sup> Siehe hierzu die nachfolgenden Ausweisungen unter B. V.

<sup>162</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 72.

<sup>163</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32 ff.; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 31 ff.; *Kümper*, ZUR 2023, 205 (207, 208).

<sup>164</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 35 Rn. 116 ff.

<sup>165</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 35 Rn. 68.

Grundsätze der Raumordnung ist gesetzessystematisch offen; in § 2 Abs. 2 ROG wird ausdrücklich festgelegt, dass dort lediglich einzelne Grundsätze der Raumordnung nicht abschließend („insbesondere“) aufgezählt sind.<sup>166</sup>

Der Flächenschutz wurde in die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG ausdrücklich aufgenommen.<sup>167</sup> Die Inhalte des § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4–6 ROG sowie § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1, 3 ROG wurden bereits dargestellt.<sup>168</sup>

Die „Grundsätze der Raumordnung“ sind in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG legaldefiniert. Demnach sind Grundsätze der Raumordnung

„Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden“.

Die (rechtlichen) Bindungswirkungen der Grundsätze folgen aus § 4 ROG;<sup>169</sup> danach werden sie als öffentliche Belange im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen relevant.<sup>170</sup> Die Grundsätze der Raumordnungsplanung steuern im Sinne von Planungsleitlinien und Abwägungsaufträgen die Raumordnung.<sup>171</sup> Allerdings können ihre Impulse unter Bezugnahme auf andere – in der konkreten Situation gewichtigere Belange – durch

---

<sup>166</sup> *Spannowsky*, in: ders./Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 2 Rn. 3.

<sup>167</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (156).

<sup>168</sup> Siehe oben B. II. a).

<sup>169</sup> Siehe dazu ausführlich A. III. 4. a).

<sup>170</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 4 Rn. 198; *Durner*, in: Kment, Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht, 2019, § 4 ROG Rn. 12, 82 ff.; *Kment*, NVwZ 2004, 155 (156).

<sup>171</sup> *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 ROG Rn. 86 ff.; *Kment*, Öffentliches Baurecht, 2022, § 17 Rn. 37.

den Entscheidungsträger überwunden werden.<sup>172</sup> Der Begründungsaufwand und die Auseinandersetzungstiefe können hierbei auch entscheidend von der Detailgenauigkeit der Grundsätze abhängen. Werden etwa konkrete Flächenverbrauchswerte in einen Grundsatz eingekleidet, werden gute Argumente erforderlich sein, um hiervon abzuweichen.

#### IV. Initiativen zur Minderung des Flächenverbrauchs in anderen Bundesländern

Der Flächenschutz ist kein Anliegen, das allein in Baden-Württemberg verfolgt wird. Auch in anderen Bundesländern werden Anstrengungen unternommen, um den Flächenverbrauch zu reduzieren.

##### 1. Bayern

###### *a) Festsetzungen des BayLEP*

Bayern hat sich ambitionierte Ziele beim Flächensparen gesetzt.<sup>173</sup> Diese werden aktuell im Wesentlichen im Landesentwicklungsplan Bayern (BayLEP) festgeschrieben. So wie der BayLEP 2013 greift auch der BayLEP 2020 das Flächensparen konkret auf.<sup>174</sup> Gemäß Nr. 3.1 sollen flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden (G). Nach Nr. 3.2 sind dabei die Potenziale der Innenentwicklung vorrangig zu nutzen (Z). Dem schließt sich Nr. 3.3 an, welcher in der Rechtsgestalt eines Ziels der Raumordnung ein Anbindegebot normiert. Das Anbindegebot besagt, dass neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen sind (Z). Ausnahmen davon sind jedoch zulässig. Solche werden beispielsweise

---

<sup>172</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 4 Rn. 199; *Durner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 4 Rn. 91.

<sup>173</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (219).

<sup>174</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (220).

dann angenommen, wenn auf Grund der Topographie, schützenswerter Landschaftsteile oder tangierender Hauptverkehrsstrassen ein angebundener Standort im Gemeindegebiet nicht vorhanden ist.

*b) Gesetzesinitiative 2017*

Die bestehenden landesplanerischen Steuerungen sind in Bayern bisweilen als unzureichend empfunden worden. Deshalb kam es zu einer Gesetzesinitiative von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die eine stärkere gesetzliche Schrankenziehung im Blick hatte.<sup>175</sup> Nach der Vorstellung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sollte das Bayerische Landesplanungsgesetz um eine Flächenverbrauchsobergrenze ergänzt werden.<sup>176</sup> Die Flächenneuanspruchnahme wäre danach bis zum Jahr 2020 auf 4,7 ha pro Tag zu begrenzen gewesen.<sup>177</sup> Die Überleitung des gesetzlichen Grenzwerts in die Planung war ebenfalls im Gesetzentwurf berücksichtigt worden: Durch das Landesentwicklungsprogramm sollten auf Basis der gesetzlichen Grundentscheidung Kontingente auf nachfolgende Planungsträger verteilt werden.<sup>178</sup>

Der Flächenverbrauch wurde durch ein flankierendes Instrument ergänzt. Im Gesetzentwurf war vorgesehen, dass die Bayerische Staatsregierung dazu ermächtigt werden sollte, mit Zustimmung des Bayerischen Landtags einen Flächenzertifikatshandel zu schaffen.<sup>179</sup> Der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist letztlich gescheitert.

*c) Volksbegehren 2018*

Neben Gesetzesinitiativen war der Flächenschutz auch Gegenstand einer plebiszitären Bewegung. Ein Volksbegehren von 2018 („Damit Bayern Heimat

---

<sup>175</sup> Siehe den Gesetzesentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 17/16760) vom 09.05.2017.

<sup>176</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (220).

<sup>177</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (220).

<sup>178</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (220).

<sup>179</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (220).

bleibt – Betonflut eindämmen“) forderte die Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern auf 5 Hektar am Tag beziehungsweise 1825 Hektar pro Jahr.<sup>180</sup> Dieses Volksbegehren mit dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf wurde Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Volksbegehren die Rechtmäßigkeit abgesprochen und die Initiative damit gestoppt. Im Einzelnen basierte der Gerichtshof seine Entscheidung auf folgende Erwägungen:

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erklärte, dass durch den Gesetzentwurf ein Verstoß gegen das Wesentlichkeitsgebot gegeben sei.<sup>181</sup> Der (Landes-)Gesetzgeber habe selbst die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie zu regeln.<sup>182</sup> Jedwedes Handeln eines Hoheitsträgers müsse deshalb auch auf einer formalgesetzlichen Grundlage beruhen.<sup>183</sup> Wie umfassend die gesetzliche Regelung sein muss, bestimme sich – so der Verfassungsgerichtshof – nach den Besonderheiten des Einzelfalls.<sup>184</sup>

Auf Grundlage dieser Herleitungen nimmt der Bayerische Verfassungsgerichtshof dann die einzelnen Normierungen des Gesetzentwurfes, den das Volkbegehren zum Gegenstand hatte, in den Blick. Von Interesse sind vorliegend insbesondere die Ausführungen zu den Festsetzungen im Landesentwicklungsplan. Nach dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens müsste die im Landesplanungsgesetz Bayern festzuschreibende Flächenhöchstgrenze im Landesentwicklungsplan konkretisiert werden.<sup>185</sup> Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht dies aber kritisch; nach seiner Ansicht sei aufgrund der Kontingentierung „keine planerische, sondern eine primär am Gleichheitssatz

---

<sup>180</sup> <http://betonflut-eindaemmen.de/betonflut-eindaemmen/index.html#fragen-und-antworten>.

<sup>181</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809.

<sup>182</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 38.

<sup>183</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 40.

<sup>184</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 40.

<sup>185</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 50.

orientierte Entscheidung mit einem normativen Gestaltungsspielraum“ getroffen.<sup>186</sup> Bei einer solchen Regelung handele es sich um der planerischen Abwägung vorgelagertes zwingendes Recht.<sup>187</sup> Folgt man dieser Argumentationslinie, so darf die Konkretisierung der Flächenhöchstgrenze nicht im Landesentwicklungsplan erfolgen, sondern muss vielmehr durch den Gesetzgeber vorgenommen werden.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof bleibt mit seiner Kritik am Gegenstand des Volksbegehrens nicht stehen, sondern findet weitere Ansatzpunkte für verfassungsrechtliche Probleme. Er meint, dass zudem die durch das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV garantierte kommunale Planungshoheit beeinträchtigt werde.<sup>188</sup> Als Beispiel für eine „unzulässige Aushöhlung“ wird die Verhinderung jeglicher Planung im Außenbereich genannt.<sup>189</sup> Die im Gesetzentwurf angestrebte, konkrete Kontingentierung bedeute – nach seiner Auffassung – eine Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts.<sup>190</sup> Die Möglichkeit der Innenentwicklung, die den Gemeinden trotz einer Kontingentierung entlastende Gestaltungsspielräume verschaffe, ändere daran nichts.<sup>191</sup> Obwohl eine Begrenzung nicht automatisch den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts betreffe, müssten die Regelungen selbst verhältnismäßig sein.<sup>192</sup> Hierfür fehlten im konkreten Anwendungsfall aber Kriterien, die der Ordnungsgeber des Landesentwicklungsplans zur Aufteilung der Zielvorgabe heranzuziehen habe.<sup>193</sup> Auch die notwendige Zustimmung des Landtags zu dem Landesentwicklungsplan helfe diesem Defizit

---

<sup>186</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 51.

<sup>187</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 52.

<sup>188</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 55.

<sup>189</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 57.

<sup>190</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 61.

<sup>191</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 61.

<sup>192</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 62.

<sup>193</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 63.

nicht ab.<sup>194</sup> Aus Sicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gibt es für die Problematik nur eine Lösung: Die aufgeworfenen Fragen müssten in dem Landesplanungsgesetz Bayern selbst normiert werden und dann den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

Offen gelassen wurden vom Gericht Fragen nach den Genauigkeitsanforderungen hinsichtlich des Zeitraums der Zielvorgaben und Härtefällen sowie der Beurteilung (bundesrechtlicher) Fachplanungen.<sup>195</sup>

Ungeachtet dessen, wie man sich zu den Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs stellt,<sup>196</sup> darf man auf der Grundlage der Entscheidung festhalten, dass gegen eine Festlegung von Kontingentierungen im Landesentwicklungsplan somit grundsätzlich nichts spricht. Die Rechtsgrundlage einer solchen Festlegung muss nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs allerdings hinreichend konkret beschaffen sein und die wesentlichen Aspekte normieren.

*c) Weitere Gesetzesinitiativen*

*aa) Initiative aus 2019*

Ein weiterer 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 zielte erneut darauf ab, den Flächenverbrauch schrittweise zu reduzieren. In der Initiative von 2019, die ebenfalls keinen Erfolg verbuchen konnte, sollte der Flächenverbrauch bis zum Jahr 2026 auf höchstens 5 ha am

---

<sup>194</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 70.

<sup>195</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 69.

<sup>196</sup> Siehe hierzu auch die nachfolgenden Ausführungen unter B. VI. 3. b) 4.

Tag begrenzt werden.<sup>197</sup> Auch diese Gesetzesinitiative sah die Möglichkeit vor, Flächenzertifikate zu übertragen.<sup>198</sup>

*bb) Initiative aus 2023*

Am 17.04.2023 haben die Abgeordneten des Bayerischen Landtags, 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 die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen weiteren auf das Flächensparen ausgerichteten Gesetzentwurf in den Bayerischen Landtag eingebracht.<sup>199</sup>

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer stufenweise sich verschärfenden Höchstgrenze für den Flächenverbrauch im BayLplG vor, die – ohne spezifische Zeitangabe – auf einen Zustand ohne Neuinanspruchnahme zulaufen soll (Art. 1a Abs. 1 BayLplG-E). Die konkrete Verteilung des landesweiten Flächenbudgets soll gem. Art. 1a Abs. 2 BayLplG-E dem Landesentwicklungsplan überlassen bleiben, der bei der Zuordnung allerdings Vorgaben des Gesetzgebers zu beachten hat, die in einer Anlage zum BayLplG niedergelegt sind. Die konkreten Berechtigungen sollen gem. Art. 1a Abs. 6 BayLplG-E in einem Flächenregister geführt werden. Ohne ein hinreichendes Budget soll eine verbindliche Bauleitplanung nicht zulässig sein. Gem. Art. 1a Abs. 3 BayLplG-E werden die Budgets mit der Beschlussfassung über einen Bebauungsplan für Siedlung oder Verkehr verbraucht, wenn hierzu neue Flächen in Anspruch genommen werden. Hierzu zählen keine Ausweisungen zugunsten erneuerbarer Energien; Entsiegelungen wirken entlastend.

---

<sup>197</sup> <https://www.ludwighartmann.de/betonflut-eindaemmen-unser-neuer-gesetz-entwurf-im-wortlaut/>.

<sup>198</sup> <https://www.ludwighartmann.de/betonflut-eindaemmen-unser-neuer-gesetz-entwurf-im-wortlaut/>.

<sup>199</sup> Gesetzentwurf vom 17.4.2023, LT-Drs. 18/28436.



Art. 1a Abs. 4 BayLplG-E erlaubt es, auf Grundlage städtebaulicher Verträge Budget-Anteile zu übertragen; zudem kann gem. Art. 1a Abs. 5 BayLplG-E auf Härtefälle Rücksicht genommen werden.

## 2. Hessen

Ansatzpunkte zum Flächensparen finden sich auch in Hessen. Sie sind dort auf der Ebene der Landesplanung aufgehängt. Der Landesentwicklungsplan 2020 von Hessen schreibt fest, dass eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächeninanspruchnahme so weit wie möglich zu minimieren ist (Nr. 3.1, Z). Zudem sollte bis zum Jahr 2020 entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen<sup>200</sup> die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 Hektar pro Tag reduziert werden (Nr. 3.1, G). Außerdem wird in Nr. 3.1 des LEP Hessen der Vorrang der Innenentwicklung festgestellt (Z).

Des Weiteren wird im LEP Hessen festgeschrieben, dass Ortsteile, für die im Regionalplan keine „Vorranggebiete Siedlung Planung“ festgelegt sind, oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen dürfen (Nr. 3.1, G). Besonders angesprochen wird zudem die Nutzung von brachliegenden und brachfallenden Bauflächen (Nr. 3.1, G). Überdies sollen isoliert im Freiraum liegende Flächen oder nicht revitalisierbare Brachen rekultiviert oder renaturiert werden (Nr. 3.1, G).

Darüber hinaus ist die Inanspruchnahme von bisherigen Außenbereichsflächen für Wohnsiedlungszwecke nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Flächen im Innenbereich zur Verfügung stehen (Nr. 3.2, Z). Neue Siedlungsflächen sollen überdies unmittelbar angrenzend an vorhandene Siedlungsge-

---

<sup>200</sup> Siehe hierzu: <https://www.hessen-nachhaltig.de/die-nachhaltigkeitsstrategie.html>.

biere festgelegt werden (Nr. 3.2, G). Hinsichtlich der Gewinnung neuer Gewerbeflächen soll das Flächenangebot durch Nutzung von Reserveflächen, Aufwertung sowie ggf. Verdichtung der Bebauung und der Umnutzung bereits bebauter Flächen verbessert werden (Nr. 3.2, G). Bevor für neue Flächen im Außenbereich Bebauungspläne entwickelt werden, schreibt der LEP Hessen vor, dass ein Flächennachweis über die Innenentwicklungspotenziale durch die Gemeinden zu erstellen ist (Nr. 3.2, G). In diesem Nachweis sind sowohl die vorhandenen Flächenreserven im Innenbereich wie auch deren Verfügbarkeit und die Entwicklungsfähigkeit darzustellen (Nr. 3.2, G). Insgesamt soll bei Planungen zur Ansiedlung von Gewerbe und Industrie auf eine sparsame Inanspruchnahme von Flächen und eine möglichst geringe zusätzliche Versiegelung hingewirkt werden (Nr. 3.2, G). Dafür ist insbesondere eine Alternativenprüfung vorgesehen (Nr. 3.2, G).

Schließlich sind im LEP Hessen in Nr. 4 auch Ausführungen zum Freiraumschutz vorhanden. 2020 lag der tägliche Verbrauch in Hessen bei 2,63 Hektar, also nahe des erklärten Ziels.<sup>201</sup>

### 3. Rheinland-Pfalz

Auch der Landesentwicklungsplan 2008 von Rheinland-Pfalz enthält Normierungen zum Flächensparen. In Teil A werden in Nr. 2.4.2 die nachhaltige Siedlungsentwicklung thematisiert und verschiedene Ziele und Grundsätze aufgenommen. Ziel 31 führt den Vorrang der Innenentwicklung auf. Nach Zielfestlegung 32 sind in den Regionalplänen mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der „mittleren Variante“ der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und mit Rücksicht

---

<sup>201</sup> <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/hoher-flaechenverbrauch-in-hessen-hat-dramatische-folgen-17477255.html>.

auf bestehende Flächenreserven zu begründen (Z 32). Nach Ziel 34 hat die Ausweisung neuer Wohnbauflächen sowie Gemischter Bauflächen (gemäß BauNVO) ausschließlich in räumlicher und funktionaler Anbindung an bereits bestehende Siedlungseinheiten zu erfolgen. Teil B verhält sich unter anderem zum Freiraumschutz.

Von besonderem Interesse als mögliches Vorbild sind auch die Regionalen Raumordnungspläne in Rheinland-Pfalz. Insbesondere der Regionale Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald<sup>202</sup> war bereits Gegenstand eines Gerichtsverfahrens.<sup>203</sup> Die rechtliche Kritik gegen den Plan bezog sich im Wesentlichen auf die Schwellenwerte, die bei der Darstellung weiterer Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen zu beachten sind.<sup>204</sup> Das OVG Rheinland-Pfalz erklärte die Festsetzungen sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht für unbedenklich.<sup>205</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch der Regionale Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe zu erwähnen.<sup>206</sup> Dieser legt keine Schwellenwerte, sondern Bedarfswerte fest (Z 20).<sup>207</sup>

#### 4. Sachsen

Der Landesentwicklungsplan 2013 für Sachsen zählt als Strategien für die Reduzierung von Flächenneuanspruchnahme und wirtschaftliche effiziente Flächennutzung das Vermeiden, das Mobilisieren und das Revitalisieren

---

<sup>202</sup> Abrufbar unter: <https://mittelrhein-westerwald.de/index.php/veroeffentlichungen/raumordnungsplan>.

<sup>203</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.05.2020 - 1 C 11567/18, juris.

<sup>204</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.05.2020 - 1 C 11567/18, juris Rn. 6.

<sup>205</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.05.2020 - 1 C 11567/18, juris Rn. 50; *Kümper*, ZUR 2023, 205 (211).

<sup>206</sup> Abrufbar unter: <https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/neuaufstellung-des-regionalen-raumordnungsplanes/>.

<sup>207</sup> Dazu auch das Vorwort des Regionalen Raumordnungsplans Rheinhessen-Nahe, abrufbar unter: <https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/neuaufstellung-des-regionalen-raumordnungsplanes/>.

auf.<sup>208</sup> Der völlige Verzicht von Neuausweisungen ist dabei nicht angedacht, entsprechend begründeter Flächenbedarf soll weiter berücksichtigt werden.<sup>209</sup> Nach G 2.2.1.1 soll die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke vermieden werden. Werden durch Neuinanspruchnahmen Kompensationsmaßnahmen notwendig, so sollen diese vorrangig auf eine Entsiegelung hinwirken. Gemäß G 2.2.2.2 sollen bei der innerstädtischen Entwicklung insbesondere Brachflächen neuen Nutzungen zugeführt werden. Auch die Energieversorgung soll laut Z 5.1.1 mit flächensparenden Ausbauten einhergehen.

Auch in Sachsen erfolgte 2018 ein dem bayerischen Gesetzentwurf ähnlicher Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.<sup>210</sup> Hiernach sollte die Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf Null sinken.<sup>211</sup> Außerdem war die Schaffung eines Zertifikathandelssystems angedacht.<sup>212</sup> Das Gesetzgebungsverfahren führte nicht zum Erfolg.<sup>213</sup>

## V. Umsetzung eines flächenbezogenen Mengenziels mit den Instrumenten des Raumordnungsrechts

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Möglichkeit bestehen, flächenbezogenen Mengenziele durch Instrumente des Raumordnungsrechts umzusetzen. In diesem Kontext soll unter Mengenzielen der Flächenhöchstverbrauch verstanden werden. Nicht Gegenstand der Untersuchung sind Mindestflächen, also vorgegebene Mindestrealisierungen von Projekten auf einer definierten Fläche, zB. für Wohnraum.

---

<sup>208</sup> LEP 2013, S. 18.

<sup>209</sup> LEP 2013, S. 18.

<sup>210</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (157); *Thiel*, LKV 2019, 305 (305).

<sup>211</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (157).

<sup>212</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (157).

<sup>213</sup> <https://www.landtag.sachsen.de/de/aktuelles/sitzungskalender/sitzung/1409?dateForBacklink=27.07.2019>.

## 1. Mengenvorgaben als zulässiger Inhalt einer Zielfestlegung

Das Raumordnungsrecht arbeitet grundsätzlich mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 ROG.<sup>214</sup> Im Folgenden soll die Umsetzung von Mengenvorgaben als Ziel der Raumordnung im Fokus stehen, da diesen ein besondere Bindungskraft zukommt.<sup>215</sup>

### *a) Kein numerus clausus raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen*

Eine Legaldefinition zu formalen und materiellen Merkmalen von Zielen der Raumordnung findet sich in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.<sup>216</sup> Eine Auflistung zu möglichen Regelungsgegenständen von Zielfestlegungen, wie sie für die Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG etwa vorgesehen ist, besteht für die Ziele der Raumordnung nicht. Diese Regelungslücke schafft Gestaltungsfreiheit: Sofern die Festlegung eines Ziels der Raumordnung den allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen entspricht,<sup>217</sup> ist der Plangeber daher frei in seiner Gestaltung, denn es gibt keinen *numerus clausus* raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen.<sup>218</sup> Daher können auf der Ebene der Raumordnung prinzipiell auch Mengenvorgaben in die Form von Zielen der Raumordnung gekleidet werden.

### *b) Mengenvorgaben als planerische (und nicht politische bzw. gesetzliche) Entscheidung*

Werden Mengenvorgaben zum Flächenverbrauch in der Form von Zielen der Raumordnung getroffen, ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um planerische Festsetzungen handelt und gerade nicht um gesetzliche Regelungen, wie sie beispielsweise vom § 3 Abs. 1 iVm. Anlage 1 des WindBG bekannt sind. Anders als eine gesetzliche Festschreibung von Flächenwerten kann sich

---

<sup>214</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3.

<sup>215</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3. a).

<sup>216</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3. a).

<sup>217</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3. a) und sogleich.

<sup>218</sup> Siehe statt vieler: *Kümper*, DÖV 2021, 155 (158).

eine planerische Festsetzung nicht auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers berufen. Vielmehr muss eine planerische Festsetzung die Rechtmäßigkeitsanforderungen des ROG und LplG BW einhalten. Hierzu gehört insbesondere die Beachtung des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG, welches verlangt, dass

„[b]ei der Aufstellung der Raumordnungspläne [...] die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen [sind]“.

Eine Entscheidungsfindung auf dem Weg der Planung setzt folglich eine Erhebung aller relevanten öffentlichen und privaten Belange im Vorfeld der Entscheidung voraus, die in dieser Form durch den Gesetzgeber nicht geleistet werden muss.<sup>219</sup> Überdies sind diese Belange nicht nach politischen Maßstäben zu bewerten und gegebenenfalls zum einen Teil stärker und zum anderen Teil schwächer zu gewichten,<sup>220</sup> sondern in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Obschon auch das Abwägungsgebot eine planerische Gestaltungsfreiheit

---

<sup>219</sup> Es soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass das BVerfG bei komplexen Fragen, in denen das GG dem Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum gewährt, besondere Begründungspflichten statuiert hat. So hat das BVerfG etwa festgestellt, dass die Ermittlung des Umfangs einer existenznotwendigen Aufwendung „in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren“ zu erfolgen habe (BVerfG, Urt. v. 09.02. – 1 BvL 1, 3, 4/09, BVerfGE 125, 175 (225 f.); vgl. dazu auch *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 20 Rn. 306). Allerdings meint das BVerfG damit nicht, dass eine stets optimale Methodik der Gesetzgebung gefordert ist, so auch *Mertens*, DÖV 2015, 349 (360).

<sup>220</sup> Das BVerfG hat klargestellt, dass es nicht seine Aufgabe sei „zu prüfen, ob der Gesetzgeber [...] die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat“ Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17, 18/09, 3, 4, 5, 6/12, 1/14, BVerfGE 139, 64 (112).

beinhaltet,<sup>221</sup> ist gleichwohl der Entscheidungsrahmen, den das Gebot gerechter Abwägung umreist, deutlich enger.<sup>222</sup>

## 2. Rechtmäßigkeitsanforderungen

Mit Zielen der Raumordnung können grundsätzlich verbindliche Mengenziele beziehungsweise Schwellenwerte<sup>223</sup> festgelegt werden.<sup>224</sup> Der Vorteil der Zielfestlegung besteht in der strikten Verbindlichkeit der Ziele (vgl. § 4 ROG). Soll es zur Festlegung von Obergrenzen für Ausweisungen kommen, so sind verschiedene Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu beachten. Diese sind – jeweils in Abhängigkeit von den Besonderheiten des Einzelfalls – mit unterschiedlicher Intensität zu prüfen. Vorliegend wird deshalb u.a. ein Schwerpunkt bei der Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit liegen.<sup>225</sup>

### *a) Wahrung des raumordnungsrechtlichen Aufgabenbereichs*

Beginnen soll die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Mengenzielen mit einer Abstimmung zum raumordnungsrechtlichen Aktionsraum. Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG sind nämlich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschlands und seiner Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen Aufgaben des

---

<sup>221</sup> BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 100/68, DVBl 1970, 414 (414 f.); BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50/72, NJW 1975, 70 (74); BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (221).

<sup>222</sup> Zu den Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung siehe BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 18.05.2016 – 4 BN 7.16, ZfBR 2016, 589 Rn. 4; BVerwG, Urt. v. 23.11.2016 – 4 CN 2/16, NVwZ 2017, 412 Rn. 12.

<sup>223</sup> „Schwellenwerte“ meint einen Zahlenwert, bei dessen Unter- oder Überschreitung eine Rechtsfolge ausgelöst wird.

<sup>224</sup> Hender, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 50, 52; Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 71 ff.

<sup>225</sup> Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 72.

ROG.<sup>226</sup> Innerhalb dieses Rahmens muss sich daher auch eine Zielfestlegung zu Mengenvorgaben bewegen.<sup>227</sup> Deshalb nimmt die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG auf die Aufgabe der Raumordnung Bezug.<sup>228</sup>

*aa) Raumbezug*

Konkretisiert man die dargelegten Vorgaben, so muss eine Zielfestlegung stets der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums dienen. Die Aussage muss sich folglich *auf den Raum* – also Raumnutzungen oder -funktionen – beziehen.<sup>229</sup> Mit Raum ist dabei sowohl die Erdoberfläche als auch der Untergrund und der Luftraum gemeint.<sup>230</sup> Das gewählte Ziele der Raumordnung muss also grundsätzlich eine Aussage treffen, die geographische Bezüge aufweist.

Diese Voraussetzung wird unproblematisch von Zielen erfüllt, die einen unmittelbaren Raumbezug aufweisen, wie beispielsweise die Festlegungen zur Raumstruktur nach § 13 Abs. 5 ROG.<sup>231</sup> Danach sind Festlegungen zur Raumnutzung beispielsweise solche, die die Art der Nutzung von Grund und

---

<sup>226</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 1.

<sup>227</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (161).

<sup>228</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 98; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 40; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 34; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 51.

<sup>229</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 99 f.; *Hendler*, in: FS Schröder, 2012, S. 567 (571 f.); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 34; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 52.

<sup>230</sup> *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 40; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 34.

<sup>231</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 102; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 42



Boden betreffen (Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes). Auch gibt es qualifizierte Festlegungen zur Raumfunktion, wie dies insbesondere Festsetzungen als Zentraler Ort oder als Entlastungsort sein können.<sup>232</sup> Eine dieser beiden Alternativen muss durch das Ziel der Raumordnung geordnet (Zuordnung von Nutzungen und Funktionen), entwickelt (Ausrichtung räumlicher Strukturen auf künftige Anforderungen) oder gesichert (Schutz des Vorhandenen) werden, um die Anforderungen des Raumbezugs zu erfüllen.<sup>233</sup> Eine Festlegung zu Mengenzielen müsste also entsprechend ausgestaltet werden. Dies wird aber unproblematisch möglich sein, wenn man in Bezug auf die konkrete Landes-, Region- oder Gemeindefläche flächenbezogene Höchstgrenzen für bestimmte Raumnutzungen (zB. Wohnraumnutzungen) festsetzt.<sup>234</sup>

*bb) Überörtlichkeit – keine lokale Regelung*

Eine weitere, wesentliche Komponente des Raumordnungsrechts ist seine Überörtlichkeit, d.h. seine über den lokalen Bereich hinausgreifende Natur.<sup>235</sup> Dies hat Auswirkungen auf unterschiedliche Bereiche und kann an unterschiedlichen Faktoren nachgewiesen werden. Einerseits kann beim Adressatenkreis angesetzt werden: Die Regelung eines Ziels der Raumordnung muss im Kern – ungeachtet besonderer Tatbestände, wie § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB – an öffentliche Stellen gerichtet sein und darf – zumindest auf Grundlage des ROG – dem (lokal ansässigen) Bürger gegenüber keine Außenwirkung entfalten.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 100.

<sup>233</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 103; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 41.

<sup>234</sup> Ebenso ohne weitere Begründung *Kümper*, DÖV 2021, 155 (159).

<sup>235</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 44 ff.

<sup>236</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 45; *ders.*, NuR 2010, 392 (393).

In der Regel wird die Betroffenheit von mehreren Gemeindegebieten die Überörtlichkeit indizieren.<sup>237</sup> Dies ist aber nicht zwingend. Selbst bei der Inanspruchnahme nur eines Gemeindegebiets kann von Überörtlichkeit ausgegangen werden, wenn der Wirkungsbereich einer Festsetzung überörtlich ist. Sind also raumbedeutsame Auswirkungen über das Gemeindegebiet hinaus feststellbar (wie etwa bei einem Flughafen), so ist der Aufgabenbereich der Raumordnung betroffen.<sup>238</sup>

Wie bereits dargestellt, sprechen Mengenziele Flächenverbräuche an, die sich zwar lokal ereignen, jedoch als Gruppenphänomen im gesamten Landesgebiet oder in bestimmten Regionen auftreten und dort moderiert werden sollten.<sup>239</sup> Bei der Zuweisung von Verbrauchsspektren wird es hierzu mitunter nötig, einen Verbrauchsüberschuss in der einen Gemeinde/Region mit einer Sparquote an anderer Stelle auszugleichen. Auch ist es denkbar, dass einige Gemeinden aufgrund von vorrangigen Raumbedürfnissen zugunsten anderer Gemeinden oder gar Regionen erhebliche Lasten tragen müssen. Dies verdeutlicht, dass es im Kern um die überregionale Steuerung des Verbrauchs von Flächen geht. Die Arbeit mit Mengenzielen zur Moderation des Flächenverbrauchs ist folglich ein Paradebeispiel für eine überregionale Verteilentscheidung und eine raumordnerische Koordinationsaufgabe.<sup>240</sup>

#### *b) Erforderlichkeit*

Aus § 2 Abs. 1 ROG lässt sich des Weiteren das Erfordernis der Erforderlichkeit der Planung ableiten. Demnach sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach

---

<sup>237</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 46.

<sup>238</sup> *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (656).

<sup>239</sup> Siehe oben A. III. 3., 4. a).

<sup>240</sup> Dies gilt auch dann, wenn man sich die parallel bestehende Verantwortung der Gemeinden für den Flächenschutz vor Augen führt; vgl. *Kümper*, DÖV 2021, 155 (155).

§ 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, *soweit dies erforderlich ist*.

Die Anforderungen an das Merkmal der Erforderlichkeit sind im Baurecht bereits stärker herausgearbeitet worden.<sup>241</sup> Die gerichtliche Interpretation des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB kann zur Verständnisbildung im Rahmen des ROG beitragen.<sup>242</sup> Ein Teilelement des Erforderlichkeitselements ist die Realisierbarkeit von Planungen.<sup>243</sup> Der Vollziehbarkeit dürfen also keine unüberwindbaren rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen,<sup>244</sup> anderenfalls ist die Planung nicht erforderlich.

Die Einhaltung des Gebots der Erforderlichkeit kann im Normalfall nicht abstrakt untersucht werden. Es handelt sich vielmehr um eine Prüfung, die sich auf konkrete Festsetzungen im spezifischen Einzelfall bezieht. Nur in den seltensten Fällen zeigen sich hier unauflösbare Konflikte. Da eine Vorgabe zur maximalen Flächeninanspruchnahme darauf gerichtet ist, unkontrollierte Vorhabenverwirklichungen zu unterbinden, dürfte ein derart unauflösbarer Konflikt letztlich nicht entstehen können; er ist nur im umgekehrten Fall konstruierbar, wenn eine Vorhabenrealisierung verlangt wird, die gegen gesetzliche Vorgaben verstößt oder an tatsächliche Grenzen stößt. Das Gebot der Erforderlichkeit wird daher wohl keine bedeutsame Grenze für Mengenziele in Form von Zielen der Raumordnung darstellen.

---

<sup>241</sup> Siehe etwa BVerwG, Urt. v. 21.03.2002 – 4 CN 14/00, NVwZ 2002, 1509 (1510); BVerwG, Beschl. v. 15.03.2012 – 4 BN 9/12, BauR 2012, 1067 Rn. 3; BVerwG, Urt. v. 27.03.2013 – 4 C 13/11, NVwZ 2013, 1157 Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 10.

<sup>242</sup> Vgl. dazu *Kment*, BauR 2012, S.1867 ff.

<sup>243</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 132a.

<sup>244</sup> BVerwG, Urt. v. 25.06.2014 – 4 CN 4/13, NVwZ 2015, 157 Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12/14, NVwZ 2015, 161 Rn. 3; BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 10; BVerwG, Urt. v. 10.09.2015 – 4 CN 8/14, NVwZ 2016, 704 Rn. 13; BVerwG, 4 BN 15/20 v. 12.11.2020 Rn. 6; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 132a.

Diese Überlegungen gelten auch bzgl. eines denkbaren Vorwurfs der sog. unzulässigen Negativplanung. Demgemäß ist eine Planung unzulässig, die *allein* das Ziel verfolgt, andere Raumnutzungen zu unterbinden.<sup>245</sup> Man könnte vor diesem Hintergrund auf die Idee kommen, dass durch Mengenvorgaben des Flächenverbrauchs Vorhaben, die Flächenrelevanz haben, „nur“ verhindert werden sollen. Diese Argumentation übersieht allerdings, dass positive Planziele auch durch negative Beschreibungen verfolgt werden können<sup>246</sup> und deshalb auch die Verfolgung von Interessen des Freiraumschutzes zulässige Belange der Raumordnung sind.<sup>247</sup>

*c) Beteiligungsverfahren*

Bei der Aufstellung eines Raumordnungsplan sind bestimmte Beteiligungen vorgeschrieben. Namentlich finden sich diese in §§ 7–10 ROG und dem Landesplanungsrecht.<sup>248</sup> Eine Unbeachtlichkeitsregelung, die sich auch zu Beteiligungsvorgaben verhält, ist in § 11 ROG enthalten.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 ROG sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Unterbleibt die Beteiligung, so entfällt die Bindungswirkung des Ziels.<sup>249</sup>

---

<sup>245</sup> BVerwG, Beschl. v. 27.01.1999 – 4 B 129-98, NVwZ 1999, 878 (878); BVerwG, Beschl. v. 04.01.2007 – 4 B 74.06, ZfBR 2007, 273 (274); BVerwG, Beschl. v. 07.05.2020 – 4 BN 13/20, juris Rn. 6.

<sup>246</sup> BVerwG, Beschl. v. 27.01.1999 – 4 B 129-98, NVwZ 1999, 878 (878); BVerwG, Beschl. v. 04.01.2007 – 4 B 74.06, ZfBR 2007, 273 (274); BVerwG, Beschl. v. 07.05.2020 – 4 BN 13/20, juris Rn. 6; *Jarass/Kment, BauGB*, 2022, § 1 Rn. 19.

<sup>247</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (161).

<sup>248</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>249</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162); *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 137.

Die materielle Rechtsposition von Stellen und Personen, die an die Ziele der Raumordnung gebunden werden sollen, wird so verfahrensrechtlich gesichert.<sup>250</sup> Gemeinden sind zu beteiligen, wenn sie ein Ziel der Raumordnung nach dem ROG oder nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten haben.<sup>251</sup> Die Beteiligungsrechte betroffener Gemeinden können auch direkt auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gestützt werden.<sup>252</sup> Die Beteiligungspflicht wird daher insbesondere bei der Aufstellung von Regionalplänen eine Rolle spielen, wenn diese für die einzelnen Kommunen konkrete Flächenverbrauchswerte definieren. Entschließt sich allerdings der Plangeber des landesweiten LEP BW dazu, kommunenspezifisch zu planen, muss auch er die Beteiligung der einzelnen betroffenen Gemeinden sicherstellen. Bei regionalbezogenen Mengenzielen ist dies aber nicht notwendig.<sup>253</sup>

Eine Beteiligung von Bürgern wird wohl grundsätzlich nicht notwendig werden, da bei der Festlegung von Mengenzielen zum Flächenverbrauch von kommunalen Planungen kein konkreter Bezug zum Grundstück eines Einzelnen besteht. Anders kann sich die Situation nur darstellen, wenn eine Bindungswirkung von Privatpersonen mittels Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen erfolgen soll.<sup>254</sup> Die Bindungswirkung greift in diesen Fällen nur bei einer ordnungsgemäßen Beteiligung der betroffenen Personen.<sup>255</sup>

---

<sup>250</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 136.

<sup>251</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 137.

<sup>252</sup> BVerwG, Urt. v. 14.04.2000 – 4 C 5/99, NVwZ 2000, 1048 (1049); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 40; *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>253</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>254</sup> Siehe dazu auch *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 138.

<sup>255</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 138.

*d) Textliche oder zeichnerische Ausformung in Raumordnungsplänen*

Zielfestlegungen in Raumordnungsplänen müssen gem. der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG in textlicher oder zeichnerischer Form in Raumordnungsplänen erfolgen.<sup>256</sup> Mit diesem Kriterium ist zunächst zum Ausdruck gebracht, dass nur planerisch-präskriptive Elemente ein Ziel der Raumordnung sein können, nicht aber rein deskriptive Aussagen eines Plans oder nachrichtliche Übernahmen aus Fremdplänen.<sup>257</sup> Des Weiteren müssen diese Festlegungen in textlicher oder zeichnerischer Form oder als Kombination aus beiden erfolgen.<sup>258</sup>

Diese Anforderungen werden bei Festlegungen von Mengenzielen im Raumordnungsplan problemlos zu erfüllen sein. Es bestehen insofern keine grundsätzlichen Bedenken.

*e) Hinreichende Bestimmtheit*

Als Ziele der Raumordnung müssten Mengenfestlegung zum Flächenverbrauch gemäß der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. ROG außerdem hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sein.

*aa) Besonderheiten der Raumordnung und allgemeine Überlegungen zur Bestimmtheit*

Die Bestimmtheit eines Ziels der Raumordnung ist ein Gebot der Rechtsklarheit. So soll dem Adressaten des Ziels verständlich sein, welche Vorgaben er in sachlicher und räumlicher Hinsicht zu beachten hat.<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> Siehe hierzu *Heemeyer*, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, S. 37 ff.; *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 14 ff.; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 24; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 24 ff.

<sup>257</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 24.

<sup>258</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 24.

<sup>259</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 25.

Der Gesetzgeber erzwingt mit der Verpflichtung zu hinreichend bestimmten Zielfestlegungen, dass die räumliche und sachliche Entscheidung im Sinne des Raumordnungsrechts unter Berücksichtigung der allgemeinen Auslegungsregeln bzw. unter Hinzuziehung einer gefestigten Rechtsprechungspraxis einer einheitlichen Auslegung zugänglich ist.<sup>260</sup> Bei der Ermittlung der Plansatzaussage kann neben der fraglichen Festlegung selbst auch auf eine Zusammenschau mit anderen Festlegungen sowie auf naturräumliche Gegebenheiten, anerkannte Standards usw. zurückgegriffen werden.<sup>261</sup> Der Umstand, dass zur Bestimmung der Festlegung weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art erforderlich sind, führt nicht zur Unbestimmtheit.<sup>262</sup> Insgesamt gilt, dass der Grundsatz der Rechtsklarheit von der Zielaussage eine Formulierung verlangt, die dem Verbindlichkeitsanspruch der Festlegung gerecht wird;<sup>263</sup> ein Höchstmaß an Konkretisierung ist damit nicht gemeint.<sup>264</sup>

Bei der Beurteilung der hinreichenden Bestimmtheit von raumplanerischen Festlegungen ist zu berücksichtigen, dass Ziele der Raumordnung Instrumente überörtlicher und überfachlicher Querschnittsplanung sind.<sup>265</sup> Im Gegensatz zu „normalen“ Rechtsnormen lösen sie gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG nur eine Beachtungspflicht gegenüber ihren Adressaten aus, führen aber nicht zu

---

<sup>260</sup> BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, NVwZ 2011, 821 Rn. 10; VGH BW, Urt. v. 04.07.2012 – 3 S 351/11, BauR 2013, 425 (433); VGH BW, Urt. v. 27.04.2012 – 8 S 1739/10, ZfBR 2012, 590 (596).

<sup>261</sup> OVG Bbg, Urt. v. 05.11.2003 – 3 D 23/00.NE, LKV 2005, 123 (128 f.); *Sparwasser*, VBIBW 2008, 171 (172).

<sup>262</sup> OVG Bbg, Urt. v. 05.11.2003 – 3 D 23/00.NE, LKV 2005, 123 (129); *Heemeyer*, *Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung: Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle*, 2006, S. 181.

<sup>263</sup> OVG NRW, Urt. v. 06.06.2005 – 10 D 145/04.NE, ZfBR 2005, 815 (817); OVG MV, Urt. v. 29.03.2010 – 3 K 27/07, BauR 2010, 1712 (1714); *Kment*, in: ders., *ROG*, 2019, § 6 Rn. 25.

<sup>264</sup> OVG NRW, Urt. v. 07.12.2000 – 7 a D 60/99.NE, NVwZ-RR 2001, 635 (637); *Schmitz/Federwisch*, *Einzelhandel und Planungsrecht*, 2005, S. 64.

<sup>265</sup> *Wolf*, NuR 2005, 375 (380); *Schmitz*, ZfBR 2015, 124 (130).

einem schlichten Normenvollzug. Den öffentlichen Adressaten wird zumeist ein gewisser Umsetzungsspielraum belassen, der nachfolgend (planerisch) konkretisiert werden soll.<sup>266</sup> Die Adressaten sind überwiegend dazu angehalten, den vorgegebenen Rahmen – die raumordnungsrechtlichen Determinanten – weiter auszugestalten und räumlich wie auch sachlich im Wege einer gestalterischen Leistung zu verfeinern.<sup>267</sup>

Die Ausgestaltungsbedürftigkeit der Zielfestlegung ist des Weiteren Ausdruck der verfassungsrechtlichen Grenzen des Raumordnungsrechts. Wie bereits festgestellt, ist die Raumordnung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG kompetenzrechtlich auf überörtliche und überfachliche Gesichtspunkte begrenzt<sup>268</sup> und muss sich nach klassischem Verständnis eines „bodenrechtlichen Durchgriffs“ enthalten.<sup>269</sup> Darüber hinaus gebietet Art. 28 Abs. 2 GG, die kommunale Selbstverwaltung zu respektieren und die gemeindliche Planungshoheit nicht über das erforderliche Maß hinaus zu beeinträchtigen.<sup>270</sup> In die grundgesetzlich geschützte Planungshoheit darf nur eingegriffen werden, sofern dies überörtliche Belange von höherem Gewicht erzwingen.<sup>271</sup> Aus diesem Grund wird die Raumordnung im Regelfall auf eine Rahmenplanung zurückgeworfen und angehalten, nicht zu detailliert zu planen, um die kommunale Gestaltungsfreiheit in der Bauleitplanung zu bewahren.<sup>272</sup>

---

<sup>266</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, NVwZ 2003, 742 (745).

<sup>267</sup> Hoppe, DVBl 2001, 81 (82).

<sup>268</sup> Siehe oben unter A. III. 3.

<sup>269</sup> Kment, in: ders., ROG, 2019, Einl. B Rn. 41 ff.

<sup>270</sup> Hendler, UPR 2003, 256 (257); Schmitz, ZfBR 2015, 124 (128); Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 28.

<sup>271</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, NVwZ 1988, 47 (49).

<sup>272</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 19.07.2001 – 4 C 4/00, NVwZ 2002, 476 (476 f.); BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9/01, NVwZ 2003, 1263 (1264); Kment, DVBl. 2006, 1336 (1337).



Der Rahmencharakter der Raumordnung und ihre Einbindung in ein planerisches Mehrebenensystem erschweren es durchaus, Festlegungen mit möglichst geringer Aussagenschärfe bestimmt zu fassen.<sup>273</sup> Daher muss ihr Bestimmtheitsgrad an dieser Ausrichtung der Raumplanung auch gemessen werden.<sup>274</sup> Dies rechtfertigt jedoch nicht, undeutliche Festlegungen zu treffen, denn der Rahmencharakter und die Mehrebenensystematik vermögen nicht, die Anforderungen an die Bestimmtheit aufzuweichen.<sup>275</sup> Auch wenn die Formulierung bestimmter Festlegungen schwer fallen mag, muss der Adressat des Ziels stets den verbindlichen Zielkern erkennen können, um dem Anordnungsgebot des Ziels Folge leisten zu können.<sup>276</sup> Meist ist es deshalb notwendig, auf abstrakte, auslegungsfähige Rechtsbegriffe zurückzugreifen.

*bb) Räumliche Bestimmtheit von mengenbezogenen Zielen der Raumordnung*

§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG unterscheidet zwischen der sachlichen und räumlichen Bestimmtheit. Die Anforderungen an die räumliche Bestimmtheit sind erfüllt, wenn mit hinreichender Sicherheit feststellbar ist, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich das gewünschte Ziel der Raumordnung beziehen soll.<sup>277</sup> Der räumliche Bezugspunkt muss deutlich herausgestellt werden.<sup>278</sup> Dies kann dadurch geschehen, dass auf einen oder mehrere Standorte verwiesen, dass auf einen oder eine Mehrzahl von Teilräumen Bezug genommen oder dass der gesamte Planungsraum herangezogen wird.<sup>279</sup>

---

<sup>273</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 28.

<sup>274</sup> *Schmitz*, ZfBR 2015, 124 (130).

<sup>275</sup> *Heemeyer*, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung: Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, 2006, S. 189.

<sup>276</sup> *Kment*, DVBl. 2006, 1336 (1338).

<sup>277</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 31.

<sup>278</sup> *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 3 Rn. 29.

<sup>279</sup> *Kment*, DVBl. 2006, 1336 (1339); *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG 2018, § 3 Rn. 25.

Das Raumordnungsgesetz kennt sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen, um eine Zielaussage ausreichend räumlich zu bestimmen. Beide Instrumente können alleine, aber auch in Kombination eingesetzt werden, um dem Bestimmtheitserfordernis zu genügen.<sup>280</sup> Bei einer Verbindung beider Elemente ist jedoch zu beachten, dass der Zusammenhang zwischen den beiden Varianten zweifelsfrei deutlich ist.<sup>281</sup>

Überträgt man diese Anforderungen auf Zielvorgaben zum Flächenverbrauch, wird dieses Merkmal keine großen Schwierigkeiten bereiten. Räumlicher Bezugspunkt wird entweder eine bestimmte Planungsregion sein, wenn auf Ebene der Landesplanung eine Vorgabe getroffen wird, oder ein bestimmtes Gemeindegebiet, wenn es zu einer Festlegung in einem Regionalplan kommt.<sup>282</sup>

Wird auf der Ebene der Landesplanung den regionalen Planungsträgern überlassen, die zur Verfügung stehenden Flächenverbräuche innerhalb der Region planerisch – insbesondere nach Abwägung der regionalen Belange – zu verteilen, kann dies der Landesplanung unter dem Aspekt der räumlichen Bestimmtheit nicht zum Vorwurf gemacht werden. Es ist vielmehr eine Wesensart der landesweiten Raumordnungsplanung, Konkretisierungsspielräume zu belassen, um der Regionalplanung einen Handlungsspielraum zu verschaffen, der die Berücksichtigung spezifischer lokaler Interessen ermöglicht.<sup>283</sup> Gleiches gilt im Verhältnis von Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung. Die Regionalplanung ist nicht dazu berufen, den Gemeinden konkret vorzuschreiben, an welchen Stellen diese ihre Flächenkontingente

---

<sup>280</sup> *Runkel*: in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 34.

<sup>281</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 32.

<sup>282</sup> Vgl. auch *Kümper*, DÖV 2021, 155 (159).

<sup>283</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (158 ff.).

verbrauchen dürfen. Es ist vielmehr zum Schutz der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG geboten, insofern den Kompetenzraum der kommunalen Gebietskörperschaften zu respektieren.<sup>284</sup>

*cc) Sachliche Bestimmtheit von Zielen der Raumordnung mit Aussagen zum Flächenverbrauch*

§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nennt als weitere Voraussetzung die sachliche Bestimmtheit einer Zielfestlegung. Um diesem Erfordernis zu genügen, muss die Festlegung sowohl den betroffenen fachlichen Bereich als auch Art und Umfang der diesbezüglichen Bindungen erkennen lassen.<sup>285</sup> Der Adressat benötigt eine Handlungsanweisung, was er zu tun und was er zu unterlassen hat, also welche Angelegenheiten durch Planungen in welchem Ausmaß und in welche Richtung zu steuern sind und wo die Grenzen (Ausnahmen) liegen.<sup>286</sup> Ergeben sich hierbei ernsthafte Zweifel, stellt dies die Zielqualität in Frage.<sup>287</sup>

Bei einer Festsetzung von maximalen Flächenverbräuchen ist der Regelungsgegenstand im Prinzip eindeutig. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Berechnung des individuell verfügbaren Flächenbudgets von den Zieladressaten nachvollzogen werden kann. Die Wahl der Rechenmethode muss mithin verständlich sein.

*f) Abschließende Abgewogenheit – gerechte Abwägung*

*aa) Abschließende Abgewogenheit nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG*

---

<sup>284</sup> Hender, FS Schröder, S. 567 (573).

<sup>285</sup> OVG Bbg, Urt. v. 27.08.2003 – 3 D 5/99, LKV 2004, 319 (322); Kment, DVBl. 2006, 1336 (1339).

<sup>286</sup> Runkel: in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, § 3 M Rn. 32; Heemeyer, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung: Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, 2006, S. 202; Hahn, LKV 2006, 193 (193).

<sup>287</sup> Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 30; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 30.

Ziele der Raumordnung müssen vom Träger der Raumordnung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen sein. Dies gilt auch für Mengenziele, die den Flächenverbrauch in Baden-Württemberg normieren sollen.

Ziele der Raumordnung unterscheiden sich von allen anderen Festsetzungsmöglichkeiten des Raumordnungsrechts dadurch, dass sie verbindliche Vorgaben sind. Ihre Gestaltungskraft ergibt sich für den Zieladressaten zwar nicht aus der Erfüllung der Voraussetzungen der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG,<sup>288</sup> sondern aus gesetzlichen Anordnungen, die an die Zielqualität anknüpfen (wie etwa § 4 Abs. 1 S. 1 ROG oder § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB).<sup>289</sup> Gleichwohl wird deutlich, dass Ziele der Raumordnung einen Schlusspunkt und kein „Fragezeichen“ hinter einen Themenbereich setzen wollen. Sie bringen den Verbindlichkeitsanspruch des Plangebers zum Ausdruck, der eine raumordnungsrechtliche „Letztentscheidung“ fällen will.<sup>290</sup> Dieser Anspruch auf Verbindlichkeit schließt es nicht aus, aus Gründen der Rücksichtnahme auf die Kompetenzen anderer öffentlicher Stellen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Planungshoheit) nach Art. 28 Abs. 2 GG nachfolgenden Planungsebenen oder Adressaten Konkretisierungsspielräume einzuräumen.<sup>291</sup>

Die Zuspitzung auf einen Anspruch auf raumordnungsrechtliche Letztentscheidung bewirkt, dass zwischen dem Tatbestandsmerkmal der Verbindlichkeit stets ein natürlicher Zusammenhang zu einer weiteren Voraussetzung des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG besteht: der abschließenden Abgewogenheit.<sup>292</sup> Mit der

---

<sup>288</sup> Hender, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 9.

<sup>289</sup> Siehe hierzu etwa Milstein, DVBl. 2017, 935 ff.

<sup>290</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03, BVerwGE 119, 217 (223).

<sup>291</sup> Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 21.

<sup>292</sup> Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 20.

abschließenden – nicht rechtmäßigen –<sup>293</sup> Abgewogenheit wird die Abgrenzung zu anderen Erfordernissen der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG gesucht (insbesondere zu Grundsätzen der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) und hierbei erneut auf den Letztentscheidungsanspruch abgestellt.<sup>294</sup> Die durch ein Ziel der Raumordnung getroffene Aussage soll – anders als in den Fällen der Grundsätze der Raumordnung – gerade nicht mehr zum Gegenstand einer nachfolgenden Ermessens- oder Abwägungsentscheidung gemacht werden, sondern vielmehr nach Durchlaufen eines solchen Prozesses einen Schlussstrich unter eine Diskussion bzw. Abwägung setzen.<sup>295</sup> Sie ist das Ergebnis eines finalen Abwägungsprozesses, nicht ihr potenzieller Gegenstand.

Diese Anforderungen können durch Festlegungen zu den maximalen Flächenverbrauchswerten erfüllt werden. Es ist einzig erforderlich, dass die Vorgaben mit Verbindlichkeitsanspruch erhoben werden. Sollten Ausnahmen eingeräumt sein, schadet dies dem Zielcharakter der Grundaussage nicht. Ganz im Gegenteil: Selbst die verbindliche Festschreibung einer Ausnahme in einem Raumordnungsplan kann – sofern die weiteren Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG beachtet werden – Zielcharakter haben.<sup>296</sup>

Auch die Festlegung einer Flächenverbrauchsobergrenze für die jeweiligen Regionen, die durch die Regionalplanung verteilt werden soll, ist eine abschließend abgewogene Regelung.<sup>297</sup> Trotz des planerischen Gestaltungsspielraums auf der regionalen Ebene ist doch der Anteil einer Region am Gesamtbudget des Landes abschließend geklärt und damit die Entscheidung über die

---

<sup>293</sup> Die Anforderung der rechtmäßigen Abgewogenheit definiert § 7 Abs. 2 ROG.

<sup>294</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); *Hendler*, UPR 2003, 256.

<sup>295</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 46.

<sup>296</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 19 ff.

<sup>297</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (159).

maximale Flächenneuanspruchnahme in einer bestimmten Region der Regionalplanung entzogen.<sup>298</sup> Diese Aspekte sind vorab der nachfolgenden Abwägungsentscheidung auf regionaler Ebene verbindlich – und damit abschließend – geklärt.

*bb) Beachtung des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG*

Zugegebenermaßen sehr eng mit dem Gebot abschließender Abgewogenheit verknüpft ist das Gebot der gerechten Abwägung.<sup>299</sup> Die Dogmatik des Abwägungsgebots ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts maßgeblich geprägt worden. Schon früh hat das Gericht das Abwägungsgebot verfassungsrechtlich verankert und fortwährend feingliedrig ausgestaltet.<sup>300</sup> In seinem Kern verlangt das Gebot gerechter Abwägung, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung alle Belange eingestellt werden, die nach Lage der Dinge in sie einzustellen sind, dass die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt wird und dass der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung der einzelnen Belange nicht außer Verhältnis steht.<sup>301</sup>

In die Abwägung muss also zunächst – so verlangt es das Gebot gerechter Abwägung – an öffentlichen und privaten Belangen eingestellt werden, was nach Lage der Dinge, insbesondere nach den Gegebenheiten im Plangebiet, für die Entscheidungsfindung von Bedeutung ist.<sup>302</sup> Der Ermittlungsumfang hat sich hierbei an den Besonderheiten des Einzelfalls zu orientieren: Je elementarer und potenziell bedeutsamer der Belang ist und je schwerwiegender

---

<sup>298</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (159).

<sup>299</sup> Siehe dazu näher: *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 56 ff.

<sup>300</sup> BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 - IV C 21/74, NJW 1975, 1373 (1375); BVerwG, Urt. v. 18.03.1983 - 4 C 80/79, NJW 1983, 2459 (2459).

<sup>301</sup> BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 - 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 18.05.2016 - 4 BN 7.16, ZfBR 2016, 589 Rn. 4.

<sup>302</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.06.2014 - 4 BN 38/13, BauR 2014, 1745 Rn. 6.

die von der Planung hervorgerufenen Auswirkungen für diesen Belang zu sein scheinen, umso mehr Ermittlungssensibilität und -intensität sind zu fordern und desto mehr Ermittlungsaufwand ist zu betreiben.<sup>303</sup> Die Ermittlungsbemühungen müssen zudem dann erhöht werden, wenn die Hinweislage im Zeitpunkt der Planung besonders dicht ist.<sup>304</sup>

Welche planungserheblichen Belange im Plangebiet für die Abwägung bedeutsam sind, entscheidet der Planungsträger regelmäßig auf der Basis einer Prognose, die ihrerseits auf der Grundlage geeigneter Prognosemethoden durchzuführen ist.<sup>305</sup> Um ein vertretbares Prognoseergebnis zu erzielen, sind alle verfügbaren Daten, Erfahrungswerte und die im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen sachgerecht einzubeziehen.<sup>306</sup> Außerdem kann zur Klärung von Sachfragen die Einholung von Sachverständigengutachten zwingend geboten sein.<sup>307</sup>

Lässt der Planungsträger Belange außer Acht, die planungserheblich sind, ist die Planung wegen unvollständigen Abwägungsmaterials mit einem Mangel im Abwägungsvorgang behaftet, den man als „Abwägungsdefizit“ bezeichnet.<sup>308</sup> Umgekehrt kann es aber auch dazu kommen, dass Belange in die Abwägung eingestellt werden, die nach Lage der Dinge auszusondern waren, etwa weil sie objektiv nicht realisierbare Projekte betreffen oder auf die Ver-

---

<sup>303</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 80.

<sup>304</sup> *Kment*, in: Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, 2017, § 5 Rn. 50; *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 2010, § 7 Rn. 47.

<sup>305</sup> BVerwG, Urt. v. 17.04.2002 - 9 CN 1/01, NVwZ 2002, 1123 (1123 f.); BVerwG, Urt. v. 20.04.2005 - 4 C 18/03, NVwZ 2005, 933 (936).

<sup>306</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2023, § 1 Rn. 190; *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2016, § 1 Rn. 96, 117.

<sup>307</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.08.2003 - 4 BN 51/03, BauR 2004, 1132 (1132); BVerwG, Urt. v. 22.03.2007 - 4 CN 2/06, NVwZ 2007, 831 (832).

<sup>308</sup> *Rieger*, in: Schrödter, BauGB, 2015, § 1 Rn. 573; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 83.

wirklichung ungeeigneter Maßnahmen gerichtet sind. Bei diesem im Verhältnis zum Abwägungsdefizit seltener auftretenden Abwägungsfehler spricht man von einem „Abwägungsüberschuss“.<sup>309</sup>

Die Darstellung verdeutlicht, dass bei der planerischen Festsetzung von Höchstwerten zum Flächenverbrauch oder der Verteilung der gesetzlich oder durch höhere Planung festgelegten Werte eine anspruchsvolle Abwägungsleistung erforderlich ist.<sup>310</sup> Die sachgerechte Balance der involvierten Interessen wird nur gelingen, wenn die individuellen Auswirkungen der Kontingenzierung in Bezug auf die konkret Betroffenen möglichst genau prognostiziert und dann ihrem Gewicht entsprechend und unter Beachtung des Art. 20a GG berücksichtigt werden. Diese Anforderungen erhöhen sich, umso mehr die Flächenbudgets der einzelnen Gemeinden schrumpfen. Bei einem individuellen Totalausfall ist daher ganz besondere Sorgfalt bei der Abwägung geboten.

*g) Gebot der Konfliktbewältigung*

Ein Teilaspekt des Abwägungsgebots ist der Grundsatz der Konfliktbewältigung, der allgemein im Planungsrecht – und damit auch im Raumordnungsrecht – zu beachten ist.<sup>311</sup> Denn trotz der planerischen Freiheit, die Planungsträger genießen,<sup>312</sup> dürfen die im Plangebiet vorhandenen und die durch die beabsichtigte Planung zu erwartenden Konflikte nicht ungelöst bleiben.<sup>313</sup> Der Raumordnungsplan muss demnach die vorgefundenen Konflikte grundsätz-

---

<sup>309</sup> *Kment*, in: ders., *Öffentliches Baurecht*, 2022, § 4 Rn. 57.

<sup>310</sup> So auch, allerdings einschränkend für den Fall, dass sich die quantitativen Vorgaben nicht an die Gemeinden, sondern an die Träger der Regionalplanung richten: *Kümper*, *ZUR* 2023, 205 (212).

<sup>311</sup> Dazu *Kment*, *BauR* 2012, 1867 ff.

<sup>312</sup> Siehe dazu bereits oben unter B. V. 1. a).

<sup>313</sup> BVerwG, *Beschl. v. 28.08.1987 – 4 N 1/86*, *NVwZ* 1988, 351 (353); BVerwG, *Beschl. v. 14.07.1994 – 4 NB 25/94*, *NVwZ-RR* 1995, 130 (130 f.); BVerwG, *Urt. v. 12.09.2013 – 4 C 8/12*, *NVwZ* 2014, 69 Rn. 17; *Kment*, *BauR* 2012, 1867 (1870).



lich durch geeignete Festsetzungen bewältigen und darf diese nicht auf nachfolgende Planungsebenen verschieben,<sup>314</sup> wobei die Anforderungen an dieses Gebot nicht überdehnt werden sollten.<sup>315</sup> Gleichwohl sollte der Plangeber sich mit der Frage beschäftigen, ob drohende Konflikte noch auf den nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsebenen sachgerecht ausgeräumt oder ausgeglichen werden können.<sup>316</sup>

Diese Anforderungen werden bei zielförmigen Mengenvorgaben zu zulässigen Flächeninanspruchnahmen allerdings nicht erzwingen, dass bereits auf der Landesebene (LEP BW) *notwendig* konkrete Vorgaben zu den Flächenbudgets einzelner Gemeinden getroffen werden.<sup>317</sup> Der Respekt vor der Konkretisierungsaufgabe der Regionalpläne gem. § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sowie die Achtung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG erlauben es, insofern die gebotene ebenenspezifische Zurückhaltung zu wahren.

#### *h) Zwischenfazit*

An dieser Stelle darf festgehalten werden, dass es keine unüberwindbaren Hindernisse gibt, die einer Festlegung von Mengenvorgaben als Ziel der Raumordnung mit den daraus resultierenden Bindungswirkungen grundsätzlich im Wege stehen würden.<sup>318</sup>

### 3. Potenzielle Adressaten – Bindungswirkungen

Zielförmige Mengenvorgaben zum zulässigen Flächenverbrauch können unterschiedliche Adressaten haben. Dies hängt mitunter auch davon ab, wie die Steuerung des Siedlungs- und Verkehrsflächenausbaus rechtstechnisch

---

<sup>314</sup> BVerwG, Beschl. v. 14.07.1994 – 4 NB 25/94, NVwZ-RR 1995, 130 (130 f.).

<sup>315</sup> BVerwG, Beschl. v. 28.08.1987 – 4 N 1/86, NVwZ 1988, 351 (353).

<sup>316</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 51.

<sup>317</sup> Dies soll nicht ausschließen, dass solche Vorgaben gemacht werden *können*.

<sup>318</sup> So auch: *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 50; *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 3 Rn. 71; *Kümper*, DÖV 2021, 155 (158 f.).

ausgestaltet wird. Wenn sie vom Land in einem landesweit gültigen Raumordnungsplan festgesetzt wird, richtet sie sich in der Regel primär an die Regionalplanung, die den Steuerungsimpuls weitergibt.<sup>319</sup> Erfolgt die eigentliche Festsetzung erst durch die Regionalplanung selbst, sind Gemeinden die primären Adressaten. Letzteres gilt auch, wenn die Regionalplanung landesplanerische Vorgaben auf die kommunale Ebene planerisch (nach einer Konkretisierungsphase) durchreicht. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die Landesplanung eine bereits abschließende Vorgabe für die kommunale Bauleitplanung vorsieht. In diesem Fall haben die landesplanerisch eingekleideten Zielfestlegungen die kommunalen Gebietskörperschaften (auch) als unmittelbare Adressaten. Die bereits beschriebenen Anforderungen<sup>320</sup> an die Planung erhöhen sich in diesem Fall allerdings entsprechend.

*a) Regionalplanung – Entwicklungsgebot nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG*

Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sind die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (Entwicklungsgebot). Die Bindungswirkungen der Ziele bzw. die Beachtungspflicht für Ziele der Raumordnung nach § 4 ROG bleibt unberührt.<sup>321</sup>

Der Regionalplanung verbleibt im Gegensatz zum bloßen Vollzug von Gesetzesrecht bei der „Entwicklung“ eine gewisse gestalterische Freiheit.<sup>322</sup> Hierdurch wird der Freiraum geschaffen, der notwendig ist, damit der Regionalplan die für das gesamte Landesgebiet gültigen Zielfestlegungen auf die regionale Räumlichkeit „herunterbrechen“ kann.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (158).

<sup>320</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter B. V. 2.

<sup>321</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 13 Rn. 93.

<sup>322</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 64.

<sup>323</sup> *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 37.

Folge eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot ist die Rechtswidrigkeit und folglich Nichtigkeit des Plans.<sup>324</sup> Zu beachten ist jedoch § 11 Abs. 2 ROG, der diese Fehlerfolge relativiert.<sup>325</sup> Eine vergleichbare Wirkung findet sich nicht im Verhältnis zu Bauleitplanung oder Fachplanung.<sup>326</sup>

*b) Gemeinden – „Öffnung“ des Baurechts durch eine Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB*

Eine Bindungswirkung erfolgt für die Bauleitplanung über § 1 Abs. 4 BauGB. So entwickeln flächenschützende Ziele der Raumordnung für die kommunale Bauleitplanung die Funktion von Rahmenbedingungen.<sup>327</sup> Dies ist mit der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich vereinbar, sofern die Ziele der Raumordnung verhältnismäßig ausgestaltet sind.<sup>328</sup>

Ebenso wie im Verhältnis von landesweiten Zielen zur Regionalplanungsebene bedürfen die Zielfestlegungen auch auf der Ebene der Bauleitplanung in der Regel einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung. Wie groß der Spielraum ist, den die Gemeinde dabei besitzt, hängt vom Konkretisierungsgrad der raumordnerischen Ziele, also von ihrer inhaltlichen Dichte ab.<sup>329</sup> Gerade bei Mengenzielen wird dieser Freiraum gering sein. Die planerische Präzisierung von Zielen der Raumordnung darf in der Regel nicht derart weit gehen, dass den Gemeinden kein planerischer Gestaltungsspielraum verbleibt.<sup>330</sup>

---

<sup>324</sup> Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 40; Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 13 Rn. 94, 99; Kümper, LKV 2014, 542 (544); differenziert: Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 68 ff.

<sup>325</sup> Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 70.

<sup>326</sup> Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 72.

<sup>327</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03, NVwZ 2004, 614 (616); BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014 – 4 B 56.13, ZfBR 2014, 583 Rn. 8; BVerwG, Beschl. v. 24.03.2015 – 4 BN 32/13, NVwZ 2015, 1452 Rn. 23.

<sup>328</sup> BVerwG, Urt. v. 10. 11. 2011 – 4 CN 9/10, NVwZ 2012, 315 Rn. 5.

<sup>329</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.08.2016 – 4 BN 10.16, ZfBR 2017, 64 Rn. 7.

<sup>330</sup> BVerfG, Urt. v. 20.03.1952 – 1 BvR 267/51, NJW 1952, 577 (577); BVerwG, Urt. v. 22.11.1957 – VII C 69/57, DVBl 1958, 277 (278).

Wenn besondere Gründe es erfordern, ist aber auch ein planerischer Durchgriff auf Teile des Gemeindegebiets erlaubt.<sup>331</sup> Für Mengenfestlegungen zu Flächenverbrauchsbudgets wird man auf die Rechtfertigung dieses letztgenannten Extremfalls nicht zurückgreifen müssen. Gemeinde können innerhalb der Verbrauchsvorgaben nämlich weiterhin entscheiden, wie/wo sie die Planungsoptionen ausnutzen.

Innerhalb des durch Ziele gesetzten Rahmens ist die Gemeinde strikt an die raumordnerischen Entscheidungen gebunden. Sie kann sie nicht im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwinden.<sup>332</sup> Einen Ausweg kann einzig ein Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG bereiten.<sup>333</sup> Dies dient auch dazu, extreme Belastungen abzufedern.

In dem skizzierten Rahmen begründet § 1 Abs. 4 BauGB ein Gebot zu dauerhafter materieller Übereinstimmung der Bauleitplanung mit den Zielen der Raumordnung.<sup>334</sup> Dies bedeutet konkret, dass neue Bauleitpläne entsprechend diesen Zielen gestaltet werden müssen.<sup>335</sup> Bestehende Bauleitpläne, die den nach ihrem Erlass formulierten Zielen der Raumordnung widersprechen, sind sogar durch Änderungen in einem angemessenen Zeitraum diesen Zielen anzupassen;<sup>336</sup> anderenfalls sind sie nichtig.<sup>337</sup> Eine sofortige Unwirksamkeit des Bauleitplans tritt aber nicht ein, sonst wäre die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB überflüssig.

---

<sup>331</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 8 S 2477/99, BauR 2003, 1679 (1680); *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33.

<sup>332</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (224); BVerwG, Beschl. v. 30.08.2016 – 4 BN 10.16, ZfBR 2017, 64 Rn. 7.

<sup>333</sup> Vgl. dazu *Goppel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2018, § 6 Rn. 9 ff.

<sup>334</sup> BVerwG, Beschl. v. 14.05.2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953).

<sup>335</sup> *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 1 Rn. 123.

<sup>336</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (224); BVerwG, Beschl. v. 14.05.2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953).

<sup>337</sup> BVerwG, Beschl. v. 14. 5. 2007 – 4 BN 8/07 – NVwZ 2007, 953 (953); *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 34.

*c) Privatpersonen im Außenbereich – Zielbeachtung aufgrund von Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB)*

Einen Einfluss auf Privatpersonen nimmt die Raumordnung im Kontext des Baurechts über sogenannte Raumordnungsklauseln (zB. § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB), deren Funktionsweise in § 4 Abs. 1 S. 3 ROG beziehungsweise § 4 Abs. 2 ROG in Bezug genommen ist.<sup>338</sup> Ausweislich des § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB dürfen raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind. Nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erlaubt es, durch Ziele der Raumordnung – vermittelt durch die Raumordnungsklausel (!) – ausnahmsweise unmittelbar auf das Rechtsverhältnis von Privatpersonen Einfluss zu nehmen.<sup>339</sup> Dabei verstoßen die Ziele nicht gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nach Art. 70 ff. GG; vielmehr fußt ihr Einfluss auf der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG iVm. Art. 72 GG, indem das Baurecht die kompetenzrechtliche Plattform für die Einwirkung des Raumordnungsrechts liefert.

Auch im Rahmen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB hängt der Einfluss der Ziele der Raumordnung an der Einhaltung der Grundvoraussetzungen von Zielen der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Daher müssten Zielvorgaben zum zulässigen Flächenverbrauch, wenn man sie rechtlich konstruieren wollte, im Hinblick auf das konkrete Vorhaben ausreichend konkretisiert

---

<sup>338</sup> § 4 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 ROG regeln das Verhältnis von allgemeinen Vorschriften über die Bindungswirkungen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 S. 1, 2 ROG) und Bindungswirkungen, die auf fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln basieren, *Durner*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 4 Rn. 11, 95, 123; *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG*, 2018, § 4 Rn. 113.

<sup>339</sup> *Jarass/Kment, BauGB*, 2022, § 35 Rn. 68.

sein.<sup>340</sup> Die Ziele müssten also sachlich wie räumlich hinreichend eindeutig festgelegt sein, um den konkreten Bezug zum Rechtskreis des Betroffenen herzustellen.<sup>341</sup>

Im Hinblick auf Mengenvorgaben dürfte diese hinreichende räumliche Bestimmung in der Regel nicht vorliegen. Vielmehr richten sich die Zielvorgaben zum zulässigen Flächenverbrauch im Kern an die Gemeinden, deren Planungsaktivitäten gesteuert werden sollen. Der notwendige Konkretisierungsgrad im Verhältnis zu einzelnen Grundstückseigentümern wird hierdurch nicht erreicht.

#### 4. Inhaltliche Ausgestaltung

Im Folgenden soll nun die inhaltliche Ausgestaltung von Zielen der Raumordnung, die Vorgaben zum Flächenverbrauch machen, in den Blick genommen werden. Dabei wird auch auf Alternativen und instrumentelle Einbindungen eingegangen.

##### *a) Orientierungspunkte bei der Verteilung des Flächenbudgets*

Die Raumordnungsplanung kann durch die Fixierung politischer Zielpunkte zum Flächenverbrauch angehalten sein, sich mit der Verteilung von Flächenbudgets zu beschäftigen. Sie kann sich aber auch auf Grundlage von Grundsätzen der Raumordnung (insbesondere auf Grundlage des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, der die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern sucht) veranlasst sehen, Vorgaben zu maximalen Flächenverbräuchen vorzusehen. In beiden Fällen wird es ihr obliegen, die zur Verfügung stehenden Flächenkontingente auf einzelne Regionen bzw. einzelne Gemeinden zu verteilen.

In den angestoßenen planerischen Prozessen spielen allein planerische Gesichtspunkte, die im Wesentlichen im Abwägungsprozess nach § 7 Abs. 2 S. 1

---

<sup>340</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 35 Rn. 69.

<sup>341</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 35 Rn. 69.

ROG zusammengeführt werden, eine Rolle. Gesichtspunkte der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit,<sup>342</sup> die immer wieder mit durchaus spürbarem Gewicht in die politische Entscheidungsfindung Einzug finden und beispielsweise die Verteilung der Pflichten zur Ausweisung von Flächen für die Ansiedlung von Windenergieanlagen nach § 3 Abs. 1 iVm. Anlage 1 zum WindBG mit geprägt haben,<sup>343</sup> kommen hier nicht zum Zuge, sofern sie nicht zugleich planerische Relevanz besitzen.

Nachfolgend sollen einige Aspekte genannt werden, die den Verteilungsschlüssel bei der Ausgestaltung der Ziele der Raumordnung beeinflussen können. Grundsätzlich gilt, dass die planenden Behörden – wie dies typisch ist im Planungsrecht – einen großen Gestaltungsspielraum besitzen.<sup>344</sup>

*aa) Zentrale-Orte-Prinzip*

Die Raumordnung steuert die Siedlungsstruktur über das Zentrale-Orte-System.<sup>345</sup> Angesprochen wird dieses in § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. b ROG. Demnach sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur, zu welcher Zentrale Orte gehören. Die Siedlungstätigkeit soll demnach konzentriert werden und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte ausgerichtet werden.<sup>346</sup> Dieses

---

<sup>342</sup> Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 1, 2010, Art. 3 Rn. 83; VGH BW, Urt. v. 07.12.2009 – 3 S 1528/07, NJOZ 2010, 954 (960).

<sup>343</sup> SRU, Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, 2022, Tz. 15, 43; Köck, JbUTR 2017, 129 (133 ff.).

<sup>344</sup> BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 100/68, DVBl 1970, 414 (414 f.); BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50/72, NJW 1975, 70 (74); BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (221).

<sup>345</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 13 Rn. 144; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 66; Arndt/Mitschang, ZfBR 2017, 737 (743).

<sup>346</sup> Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 13 Rn. 138; Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 113.

Konzept ist ein integrativ räumliches, welches die Siedlungsstruktur, die Versorgung, den Verkehr und die gewerbliche Wirtschaft miteinander verzahnt.<sup>347</sup>

Ein Konflikt mit Mengenvorgaben, die primär die Entwicklung in den Außenbereich hinaus begrenzen oder gar verhindern, ist hier nicht ersichtlich.<sup>348</sup> Vielmehr ist es denkbar, das Zentrale-Orte-Konzept zu nutzen, um an die Funktion einer Gemeinde innerhalb dieses Konzepts Abschläge oder Zuwächse beim Flächenbudget zu knüpfen. Diese Verschiebungen ließen sich mit der Funktionsfülle einer (größeren) Gemeinde (etwa bei Zuschlägen) bzw. der untergeordneten Rolle der betroffenen (kleineren) Gemeinde im raumordnungsrechtlichen Funktionszusammenhang (bei Abschlägen) begründen.

*bb) Wirtschaftliche Entwicklung und andere planerische Belange*

Weitere in § 13 Abs. 5 S. 1 ROG angesprochene Punkte sind besondere Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte (Nr. 1 lit. c), Siedlungsentwicklungen (Nr. 1 lit. d) sowie zu sichernde Standorte und Trassen für Infrastruktur (Nr. 3), zu welchen Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern (Nr. 3 lit. a) und Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen (Nr. 3 lit. b) zählen. Diese werden mit der Ausweisung von Mengenzielen in Ausgleich zu bringen sein.

Überdies wird die Raumplanung auf besondere Vorhaben mit hervorgehobener wirtschaftlicher Relevanz oder großer Bedeutung für die Versorgung in einer Region oder ähnliche raumrelevante Entwicklungen mit differenzierten Flächenbudgetzuweisungen reagieren können.

---

<sup>347</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 13 Rn. 138; *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 116.

<sup>348</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 13 Rn. 137.



*cc) Differenzierungen bzgl. der Nutzung*

Für die Schonung von Freiflächen ist es zwar unerheblich, welche Nutzungen zum Flächenverbrauch führen. Gleichwohl können raumordnungsrechtliche Gesichtspunkte für eine Differenzierung beim Flächenverbrauch sprechen. Ist auf Grundlage einer validen Datenlage zu befürchten, dass Gemeinden etwa bei schrumpfenden Flächenbudgets bestimmte Nutzungen nicht mehr in ihren Bauleitplänen berücksichtigen, obschon dies raumordnungsrechtlich notwendig erscheint, können Zielgestaltungen darauf Rücksicht nehmen. So könnten zum Beispiel die gemeindlichen Flächenbudgets nach Nutzungsgruppen unterteilt werden, um auf ein raumordnungsrechtliches Bedürfnis zu reagieren.

*dd) Restbudgets für Ausnahmefälle*

Es ist absehbar, dass man bei der Gestaltung der Ziele der Raumordnung nicht alle denkbaren Varianten in den Blick nehmen kann. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber Ausnahmen von Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 1 ROG zugelassen; er ermöglicht sogar Abweichungen nach § 6 Abs. 2 ROG.<sup>349</sup>

Ausnahmefälle und Zielabweichungen werden im vorliegenden Kontext immer auf ein Ergebnis zulaufen: Flächen in einem Umfang einer Gemeinde zu gewähren, der wegen eines größeren Flächenbedarfs den ursprünglichen Zuweisungsumfang übersteigt. Sind die Argumente für einen erhöhten Flächenbedarf gerechtfertigt, müssen den betroffenen Adressaten größere Flächenbudgets eingeräumt werden. Um zusätzliche Flächen zuteilen zu können, dürfen bei der vorausgehenden Raumordnungsplanung nicht alle zur Verfügung stehenden Flächen planerisch zugeteilt werden. Vielmehr müssen Reserven für Ausnahmefälle und Zielabweichungen bereitgehalten werden. Dies ist bei der Ausgestaltung von Flächenbudgets ebenfalls zu berücksichtigen.

---

<sup>349</sup> Siehe dazu *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 17 ff. (Ausnahmen), 61 ff. (Zielabweichung).

*ee) Anreize*

Derartige Rücklagen an Flächen können auch genutzt werden, um Anreize zu schaffen. Wird durch die Aussicht, zusätzliche Flächenkontingente zu erhalten, ein Anreiz gesetzt, ist stets zu beachten, dass das Steuerungsziel dieses Anreizes dem raumordnungsrechtlichen Aufgabenraum entspricht. Es dürfen also nur dem Raumordnungsrecht inhärente Kriterien aufgenommen werden, um Verhaltenssteuerung zu betreiben; sachfremde Kriterien dürfen nicht genutzt werden. Zu Letzteren zählen Anreize, die nicht originär raumordnungsrechtliche Bezüge haben.

*ff) Bedarfsmeldung der Adressaten*

Teilweise wird überlegt, die Verteilungsentscheidung nicht top down zu treffen, also von der Landesebene über die Regionalplanung zu den Gemeinden, sondern umgekehrt. Die Adressaten sollten also den Entscheidungsträgern ihre Bedarfe nennen, auf deren Grundlage dann die Verteilungsentscheidung durch die Landes- oder Regionalplanung getroffen werde.

Dieser Ansatz kann allenfalls als Ergänzung der Raumordnungsplanung genutzt werden, wenn der maximale Flächenverbrauch verbindlich vorgegeben ist und die wesentlichen Verteilungsentscheidungen auf Grundlage raumordnungsrechtlicher Abwägung bereits gefallen sind. Anderenfalls wird sich eine effektive Flächenschonung nicht einstellen.

In der Praxis könnte die Artikulierung der Bedarfe, wie folgt, in die Planung integriert werden: Die Mehrzahl der Flächenbudgets wird zu Beginn raumplanerisch verteilt (zB. 80-90% des Gesamtbudgets). Danach wird eine überschaubare Größe an Restverbrauchskapazitäten (zB. 10-20% des Gesamtbudgets) auf Grundlage von Bedarfsanmeldungen – in begründeten Fällen – auf besonders „bedürftige“ Adressaten verteilt. Auf diesem Weg kann vermieden werden, dass nach der zielförmigen Verteilungsentscheidung Ausnahmen geprüft oder aufwändige Zielabweichungen durchgeführt werden müssen. Im

Gegensatz zur Bildung eines Reservebudgets für Ausnahmefälle, wie es bereits erläutert wurde,<sup>350</sup> ist der Anteil der zu Beginn zurückgehaltenen Kapazitäten – die sog. Restverbrauchskapazitäten – größer als ein Budget für die Ausnahmefälle, um auch auf Bedarfsanmeldungen reagieren zu können, die keinen Ausnahmefall begründen.

*b) Konzeptionelle Einbindung der Ziele der Raumordnung*

*aa) Bedeutung der Ausgestaltung als Ziel*

Es ist wichtig festzuhalten, dass die konkrete Zuweisung von Flächenbudgets an Regionen oder Gemeinden bewusst durch Ziele der Raumordnung erfolgt. Im Gegensatz zu Grundsätzen der Raumordnung sind diese strikt verbindlich gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG.<sup>351</sup> Daher haben sie eine ganz andere Funktion als Grundsätze der Raumordnung, die lediglich als öffentlicher Belang auf Ermessens- und Abwägungsentscheidungen Einfluss nehmen.<sup>352</sup>

Die beschriebene Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung ist besonders wünschenswert, da sie die Einhaltung der Flächenverbrauchsbudgets rechtlich absichert. Konzepte, die allein auf eine Einflussnahme von Abwägungs- und Ermessenentscheidungsprozessen abzielen (Lösungen über Grundsätze der Raumordnung), sind demgegenüber weniger erfolgreich.

Dies belegt etwa die schwache Durchsetzungskraft der Bodenschutzklausel nach § 1a Abs. 2 BauGB; der Bodenschutz genießt im Bodenrecht nämlich keinen Vorrang vor anderen Belangen.<sup>353</sup> Die Kernaussage des Bodenschutzes, dass nämlich mit Grund und Boden sparsam umzugehen ist, hat wegen der eingeschränkten Gestaltungskraft des § 1a Abs. 2 BauGB keinen spürbaren

---

<sup>350</sup> Siehe dazu die obigen Ausführungen unter B. V. 4. a) dd).

<sup>351</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3. a) aa).

<sup>352</sup> Siehe dazu oben unter B. III. 3. b).

<sup>353</sup> BVerwG, Beschl. v. 12.06.2008 – 4 BN 8.08, BauR 2008, 1416 Rn. 4; *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1a Rn. 4.

Einfluss auf den Flächenverbrauch nehmen können. Eine stärkere Steuerungskraft ist nur dann zu erwarten, wenn die Grundsätze präziser formuliert sind oder gar mit konkreten Grenzwerten versehen sind, da sie in dieser Ausgestaltung den Begründungsdruck im Fall des Wegwägens spürbar erhöhen.

*bb) Einbindung in einen gesetzlichen Rahmen*

Bei der Ausgestaltung der Verbrauchssteuerung obliegt es dem Gestaltungsinteresse des Gesetzgebers, ob er die Raumplanung an einen gesetzlich definierten Verbrauchskorridor binden möchte. So ist es beispielsweise denkbar, dass ein bestimmter Höchstverbrauch an Flächen per gesetzlicher Festbeschreibung als (unverbindlicher) Zielpunkt festgehalten<sup>354</sup> oder sogar als verbindliche Rechtsschranke ausgestaltet wird. Beide Ausgestaltungsformen sind rechtlich legitim.

Entschließt sich der Gesetzgeber, einen verbindlichen Zielwert zu definieren – wie er etwa aus dem WindBG bekannt ist –,<sup>355</sup> schafft er damit kein Ziel der Raumordnung, sondern lediglich eine rechtliche Vorgabe, welche der planerischen Entscheidung vorgelagert ist.<sup>356</sup> Man spricht insofern auch von einem „Planungsleitsatz“.<sup>357</sup> Ein solcher ist kompetenzrechtlich auf Art. 72, Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 gestützt und bindet allein die Landesplanung,<sup>358</sup> eine Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG löst er ebenso wenig aus wie die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB.<sup>359</sup>

---

<sup>354</sup> Vgl. zu dieser Zielvorgaben-Gesetzgebung auch *Meßerschmidt*, DÖV 2023, 225 (233 ff.).

<sup>355</sup> Siehe dazu *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577 (1582). Ähnliche Rahmenseetzungen finden sich in § 11 Abs. 3 BauNVO.

<sup>356</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 52; *Wagner*, NuR 2019, 301 (302).

<sup>357</sup> BVerwG, Urt. v. 22.03.1985 – 4 C 73/82, NJW 1986, 82 (83); *Stier*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 1449; *Wagner*, NuR 2019, 301 (302).

<sup>358</sup> So auch *Wagner*, NuR 2019, 301 (302).

<sup>359</sup> Siehe dazu auch nachfolgend B. VI. 1. b) aa).

Der gesetzliche Rahmen wirkt gegenüber seinem Adressaten allein aufgrund seines Geltungsanspruchs als Rechtsnorm. Er wird sich daher (in der Regel) allein an die landesweite Raumordnungsplanung richten (LEP), die im gesetzlichen Korsett mit der Verteilung der Verbrauchsbudgets nach raumplanerischen Gesichtspunkten verfährt und hierzu insbesondere auch die Anforderungen des Abwägungsgebots beachtet.<sup>360</sup> Auswirkungen gegenüber den Gemeinden bestehen also (in der Regel) *nicht* unmittelbar, da einer landesweite Flächenverbrauchsvorgabe keine kommunalen Grenzen entnommen werden können. Insofern muss erst eine landesweite Planung (LEP) die konkreten Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden unter Beachtung der landesweiten Rechtsvorgabe herleiten.

Für den Gesetzgeber gelten bei der Definition des landesweiten Flächenverbrauchshöchstwertes andere Rechtmäßigkeitsanforderungen als an die Raumordnungsplanung.<sup>361</sup> Er plant nicht, er normiert und bestimmt ausschließlich per „klassischer“ Rechtsnorm.

## 5. Grenzen der Bindungswirkung

Die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung hat auch bestimmte Grenzen. Derartige Grenzen können sich aus dem Bundes- oder Landesrecht ergeben, gleichwohl aber auch auf verfassungsrechtliche oder unionsrechtliche Vorgaben zurückgehen.

### *a) Negativplanung*

Eine der gesetzlichen Grenzen kann sich aus § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB analog ergeben, wonach nur eine erforderliche Planung zulässig ist.<sup>362</sup> Die Erfahrung mit der Steuerung von Windenergieanlagen hat gezeigt, dass auch Ziele der

---

<sup>360</sup> Dreier, Normative Steuerung planerischer Abwägung, 1995, S. 96; Ekardt, EurUP 2011, 227 (232); Wagner, NuR 2019, 301 (303); Wickel, DVBl 2013, 77 (81).

<sup>361</sup> Wagner, NuR 2019, 301 (302); siehe auch bereits oben. B. V. 1. b).

<sup>362</sup> Siehe zur Erforderlichkeit oben B. V. 2. b).

Raumordnung eine unzulässige reine Negativplanung darstellen können.<sup>363</sup> Wenn eine Planung also keine positiven Planungsziele verfolgt, sondern eine reine Negativplanung darstellt, die gezielt bestimmte Nutzungen verbietet, so ist sie nicht erforderlich.<sup>364</sup> Damit wären die Vorgaben mangels Erforderlichkeit und damit mangels Erfüllung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nicht rechtmäßig.

Im Kontext der Verteilung von Flächenverbrauchsbudgets und der Unterbindung von Planungsaktivitäten, die über das zugewiesene Flächenkontingent hinausgehen, sind Vorbehalte der Negativplanung allerdings substanzlos. Es ist nämlich anerkannt, dass allein negative Festschreibungen oder die Verhinderung eines Vorhabens durch Planwerke nicht automatisch mit einer Negativplanung gleichgesetzt werden können.<sup>365</sup> Von einer Negativplanung spricht man erst, wenn *ausschließlich* die Verhinderung eines Vorhabens beabsichtigt ist,<sup>366</sup> nicht aber wenn andere Ziele verfolgt werden, deren Verwirklichung durch konkurrierende Vorhaben bedroht wird, und die konkurrierenden Vorhaben deshalb unterbunden werden. So ist es beim Schutz der Freiflächen: Bei der Reduzierung des Flächenverbrauchs steht nämlich nicht die Vorhabenverhinderung im Vordergrund, sondern der raumordnungsrechtliche Flächenschutz, der nur durch eine Rücknahme der Vorhabenrealisierung auf der Freifläche erreicht werden kann.

---

<sup>363</sup> Siehe in Bezug auf die Windenergienutzung OVG NRW, Urt. v. 06.03.2018 – 2 D 95/15.NE, BeckRS 2018, 5899 Rn. 60. Siehe zum Fracking: *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 52.

<sup>364</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 52.

<sup>365</sup> BVerwG, Beschl. v. 27.01.1999 – 4 B 129-98, NVwZ 1999, 878 (878); BVerwG, Beschl. v. 04.01.2007 – 4 B 74.06, ZfBR 2007, 273 (274).

<sup>366</sup> BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 NB 8/90, NVwZ 1991, 875 (876 f.); *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter, BauGB, 2019, § 1 Rn. 44.

*b) Wertungen und Systematik des Baurechts sowie kompetenzrechtliche Schranken*

Eine weitere Schranke ruht in der Systematik des Baurechts und den dort getroffenen Wertungen, die nicht durch die Raumordnungsplanung ausgehebelt werden dürfen. In ihrem Kern sind diese Wertungen und Systematiken durch die kompetenzrechtlichen Zuteilungen im Planungsrecht abgesichert.<sup>367</sup>

*aa) Wahrung des Außenbereichsprivilegs*

Zu den oben angesprochenen baurechtlichen Wertungen, die auch der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung spezielle Grenzen setzen können, zählt unter anderem das Außenbereichsprivileg nach § 35 BauGB. Danach sind bestimmte (privilegierte) Nutzungen gem. § 35 Abs. 1 BauGB im Außenbereich anzusiedeln. Zwar haben diese keinen Anspruch darauf, an bestimmten Stellen realisiert zu werden, gleichwohl steht der Außenbereich ihnen *grundsätzlich* zur Verfügung.<sup>368</sup>

Das BVerwG hat aus diesem Gesichtspunkt abgeleitet, dass eine raumplanerische Konzentrationszonenfestlegung, welche die Grundentscheidung des § 35 Abs. 1 BauGB untergräbt, indem sie privilegierte Nutzungen auf zu kleine oder ungeeignete Flächen konzentriert, unzulässig ist.<sup>369</sup> Den privilegierten Nutzungen muss vielmehr hinreichend substanziell Raum verschafft werden, um sich im Außenbereich der Gemeinde verwirklichen zu können.<sup>370</sup>

Daraus lässt sich ableiten, dass die Ansiedlung privilegierter Nutzungen im Außenbereich *nicht per se* ausgeschlossen werden kann; sie kann allenfalls auf geeignete Flächen konzentriert werden.

---

<sup>367</sup> Siehe dazu oben A. III.

<sup>368</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 35 Rn. 4.

<sup>369</sup> BVerwG, Urt. v. 24.01.2008 – 4 CN 2/07, NVwZ 2008, 559 Rn. 11; BVerwG, Beschl. v. 24.03.2015 – 4 BN 32/13, NVwZ 2015, 1452 Rn. 22, 28.

<sup>370</sup> BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4/02, NVwZ 2003, 738 (739, 742); BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – 7 B 19/10, NVwZ 2011, 812 Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – 4 CN 1/12, NVwZ 2013, 1011 Rn. 22; BVerwG, Beschl. v. 21.12.2017 – 4 BN 3/17, NVwZ 2018, 507 Rn. 12.

*bb) Wahrung des baurechtlichen Planungs- und Entwicklungsauftrags der Gemeinden*

Derselbe Gedanke kann auch auf die Planungsaktivitäten der Gemeinden im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung übertragen werden. Die Gemeinden sind gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verpflichtet, städtebaulich erforderliche Pläne aufzustellen.<sup>371</sup> Zudem ermächtigt sie Art. 28 Abs. 2 GG, zusätzlich in den Fällen, in denen sie eine kommunale Planung für angebracht erachten,<sup>372</sup> Bauleitpläne ins Leben zu rufen, sofern die Planung nicht städtebaulich überflüssig (nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB) ist.<sup>373</sup>

Diese Planungsfreiheit der Gemeinden unterliegt zugegebenermaßen rechtlichen Grenzen. Zu diesen Grenzen zählt auch die Regelung des § 1 Abs. 4 BauGB, welche die Gemeinden zur Anpassung ihrer Planwerke an die Ziele der Raumordnung bindet.<sup>374</sup> Diese Anpassungspflicht schränkt mithin die kommunale Planungshoheit ein.<sup>375</sup>

Die aufgezeigten Auswirkungen auf die Bauleitplanung basieren – ebenso wie im Fall der Konzentration von Nutzungen durch Ziele der Raumordnung – auf Raumordnungsklauseln (hier: § 1 Abs. 4 BauGB; dort, im Außenbereich:

---

<sup>371</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2023, § 1 Rn. 28 ff.

<sup>372</sup> *Dreier*, in: ders., GG, 2015, Art. 28 Rn. 130 f.

<sup>373</sup> Der Verbotstatbestand des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verdichtet sich in den seltensten Fällen zu einer wirklichen Schranke der Planungshoheit, da der Gemeinde mit diesem Verbot letztlich nur ein Missbrauch ihrer Planungshoheit untersagt wird; vgl. BVerwG, Urt. v. 27.03.2013 – 4 C 13/11, NVwZ 2013, 1157 Rn. 9; BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12/14, NVwZ 2015, 161 Rn. 3; BVerwG, Urt. v. 10.09.2015 – 4 CN 8/14, NVwZ 2016, 704 Rn. 12.

<sup>374</sup> BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03, NVwZ 2004, 614 (616); BVerwG, Beschl. v. 24.03.2015 – 4 BN 32/13, NVwZ 2015, 1452 Rn. 23; *Kment*, Öffentliches Baurecht, 2022, § 4 Rn. 16.

<sup>375</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (164).



§ 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB).<sup>376</sup> Die Ausführungen des BVerwG zur Konzentrationszonenplanung<sup>377</sup> belegen, dass die Bindungskraft der Ziele der Raumordnung nicht unbegrenzt ist. Führen raumordnungsrechtliche Vorgaben zum Funktionsverlust des Baurechts bzw. der Bauleitplanung, versagen vielmehr die Raumordnungsklauseln ihre „Gefolgschaft“ und lassen die Einwirkung von außen – durch das Raumordnungsrecht – nicht mehr zu.<sup>378</sup> Raumordnungsklauseln, als Teil des Baurechts (!), unterliegen nämlich baurechtsinternen Schranken, die sich aus einem systematischen Vergleich der Funktionsweise der Raumordnungsklauseln im Verhältnis zu anderen Steuerungsinteressen des BauGB ergeben. Daher darf das „Hereinlassen“ des Raumordnungsrechts nicht die sachgerechte Funktionsweise der Bauleitplanung insgesamt aushebeln. Es gibt mithin keine Diktatur der Raumordnung, keine Omnipotenz des § 1 Abs. 4 BauGB oder § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB.<sup>379</sup>

Dieser systematische Zusammenhang hat Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Zielen der Raumordnung, die Flächenverbrauchsobergrenzen festlegen und damit die Bauleitplanung von Gemeinden über § 1 Abs. 4 BauGB eingrenzen. Vergleichbar dem Außenbereichsprivileg herrscht für die Bauleitplanung ein unantastbarer Aufgabenbereich, welcher der Gemeinde – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen –<sup>380</sup> nicht vollständig entzogen werden kann. So verlangt das BauGB von den Gemeinden nicht nur die Anpassung an Ziele der Raumordnung, sondern auch städtebaulich erforderliche Planung gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB zu betreiben, die sich an den Planungs-

---

<sup>376</sup> Durner, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 107 ff., 125 ff.

<sup>377</sup> Siehe oben B. V. 5. b) aa).

<sup>378</sup> In diese Richtung Thiel, LKV 2019, 305 (307).

<sup>379</sup> Die Ziele der Raumordnung sind dann nicht mehr die von der Rechtsprechung erkannten „Rahmenbedingungen“ (BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168)), da sie keinen ausfüllungsfähigen Rest belassen. Das übersieht Kümper, DÖV 2021, 155 (164).

<sup>380</sup> Siehe dazu auch nachfolgend B. V. 5. c).

grundsätzen des § 1 Abs. 5 BauGB orientiert und dabei die städtebaulich relevanten Belange nach § 1 Abs. 6 BauGB – eingebettet in eine gerechte Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB – berücksichtigt. Wie auch im Rahmen des § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB muss für diesen Aufgabenbereich stets ein *substanzieller Raum* verbleiben, um das Grundverständnis des BauGB fortzuführen.

Vor diesem Hintergrund wäre insbesondere eine zielgeleitete Kontingentierung problematisch, die auf einen Netto-Null-Verbrauch ausgelegt wäre. Sie würde den Gemeinden nicht den substanziellen Raum verschaffen, den Letztgenannte für ihre Aufgabenerfüllung nach dem BauGB benötigen. Gleiches dürfte auch dann gelten, wenn man den Netto-Null-Verbrauch als Summe von Flächeninanspruchnahme abzüglich Innenbereichsentsiegelung verstehen würde (also als Saldo). Hier müsste in jedem Fall intensiv geprüft werden, ob derartige Innenbereichspotenziale, die planerische Freiräume auf Seiten der Gemeinde entstehen lassen können, in ausreichendem Maß existieren.

*c) Kommunale Selbstverwaltung*

*aa) Bundes- und Landesverfassungsrecht*

Eine weitere Grenze bei der Ausgestaltung von Zielvorgaben zum Flächenverbrauch findet sich in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 BW LV. Dabei gilt für das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht, dass die Landesverfassungen über die Gewährleistung des Art. 28 GG hinausgehen können, diese aber nicht unterschreiten dürfen.<sup>381</sup> Art. 71 BW LV geht weiter als dieser Mindeststandard.<sup>382</sup> Erfasst werden über Gemeinden und Gemeindeverbände hinaus auch die Zweckverbände und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten.<sup>383</sup> Bezogen auf

---

<sup>381</sup> Pautsch, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 4.

<sup>382</sup> Pautsch, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 5.

<sup>383</sup> Pautsch, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 5.

die Gewährleistung der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Selbstverwaltung decken sich jedoch die Garantien aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1, 2 BW LV im Wesentlichen.<sup>384</sup> Im Folgenden werden die Ausführungen somit auf die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG beschränkt, da diese im Grundsatz auch die Konturen des Art. 71 Abs. 1, 2 BW LV nachzeichnen.<sup>385</sup>

*bb) Grundlagen des Art. 28 Abs. 2 GG und thematische Einbettung*

Art. 28 Abs. 2 GG enthält eine institutionelle Garantie und ein subjektives Recht.<sup>386</sup> Verpflichtet werden alle Träger öffentlicher Gewalt.<sup>387</sup> Der Schutzbereich umfasst die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, dies erfasst die Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben.<sup>388</sup> Dazu zählt auch die Planungshoheit.<sup>389</sup> Darüber hinaus sind die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde und die gemeindlichen Hoheitsrechte garantiert.<sup>390</sup> Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zerfällt in einen Kernbereich und in einen Randbereich. In ersteren sind Eingriffe generell unzulässig.<sup>391</sup>

---

<sup>384</sup> *Pautsch*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 6.

<sup>385</sup> Siehe zum Landesrecht: *Pautsch*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 19-53.

<sup>386</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 22 f.

<sup>387</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, BVerfGE 56, 298 (322); *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 28 Rn. 48.

<sup>388</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, BVerfGE 138, 1 Rn. 45; Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185 Rn. 70; BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 V 18/91, BVerwGE 92, 56 (62); *Mann*, in: Bonner Kommentar, GG, 2022, Art. 28 Rn. 173.

<sup>389</sup> *Dreier*, in: ders., GG, 2015, Art. 28 Rn. 130 f.

<sup>390</sup> BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04, BVerfGE 119, 331 (362); Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11, BVerfGE 137, 108 Rn. 116 f.; Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185 Rn. 74; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 30.

<sup>391</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91, BVerfGE 91, 228 (238); Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, 1 (12 f.); Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185 Rn. 88; BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 – 8 C 43/09, BVerwGE 138, 89 Rn. 20.

Vor diesem Hintergrund stehen der raumordnerische Steuerungsanspruch und die kommunale Planungsbefugnis in einem natürlichen Spannungsverhältnis.<sup>392</sup> Die Raumordnung ist trotz ihrer Überordnung nämlich nicht befugt, schrankenlos über die Ortsplanung zu bestimmen.<sup>393</sup>

*cc) Gewahrter Kernbereich*

Der Kernbereich der Selbstverwaltung umfasst die Gemeindehoheiten in ihrem Grundbestand.<sup>394</sup> Der Gesetzgeber darf die Selbstverwaltung weder faktisch noch rechtlich beseitigen oder so aushöhlen, dass kein Spielraum mehr verbleibt.<sup>395</sup> Der Kernbereich ist institutionell zu wahren, nicht in Bezug auf einzelne Gemeinden.<sup>396</sup> Damit wird der Festlegung insofern eine Grenze gesetzt, dass sie keine flächendeckende und kleinmaßstäbliche Gestaltung vornehmen darf, die den Gemeinden keinen Spielraum mehr für die Bauleitplanung lässt.<sup>397</sup> Eine flächendeckende Netto-Null-Vorgabe wäre folglich mit Art. 28 Abs. 2 GG nur schwerlich zu vereinbaren, während eine punktuelle Flächen-Null-Zuweisung zu Lasten einzelner, ausgewählter Gemeinden den verfassungsrechtlichen Kernbereich nicht tangiert.

*dd) Betroffener Randbereich*

Einschränkungen von Aspekten, die nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie fallen, sind verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig.<sup>398</sup> Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, einschließlich der Planungshoheit der Gemeinden, ist nämlich gem. Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet.<sup>399</sup>

---

<sup>392</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162); *ders.*, ZUR 2023, 205 (211).

<sup>393</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>394</sup> *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 2022, Art. 28 Rn. 41.

<sup>395</sup> *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 2022, Art. 28 Rn. 41.

<sup>396</sup> *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 2022, Art. 28 Rn. 41.

<sup>397</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>398</sup> *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 2022, Art. 28 Rn. 35 ff.; *Kümper*, DÖV 2021, 155 (163).

<sup>399</sup> BVerfG, Beschl. V. 23.11.1988 – BvR 1619, 1628/83, BVerfGE 79, 127 (143); Beschl.

Eingriffe in diese Sphäre der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, wie beispielsweise die Entziehung von Aufgaben oder die Übertragung von Aufgaben an andere Institutionen,<sup>400</sup> können deshalb verfassungsrechtlich zulässig sein. Um die verfassungsrechtliche Absicherung zu bekommen, muss allerdings der Gesetzesvorbehalt beachtet werden, also auf gesetzlicher Grundlage agiert werden. Als Gesetze gelten auch Rechtsverordnungen, Gewohnheitsrecht und andere untergesetzliche Rechtsnormen,<sup>401</sup> zu denen das BVerfG ausdrücklich auch Raumordnungspläne gezählt hat.<sup>402</sup> Bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen ist allerdings ein Parliamentsgesetz notwendig.<sup>403</sup>

Zuletzt müssen die Eingriffe verhältnismäßig sein, die Mitwirkungsrechte beachtet werden und die Festlegungen dürfen nicht willkürlich sein.<sup>404</sup> Je intensiver der Eingriff ist, desto eher müssen kompensierende Maßnahmen, wie beispielsweise die Eröffnung von Ausnahmen, Optionen für einen Flächentausch, Teilnahme an einem Flächenzertifikatehandel<sup>405</sup> oder auch die Arbeit mit Senken,<sup>406</sup> ergriffen werden.<sup>407</sup>

---

V. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (402); Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, BVerfGE 138, 1 Rn. 56.

<sup>400</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 35.

<sup>401</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, BVerfGE 56, 298 (309); Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808, 1809, 1810/82, BVerfGE 71, 25 (34); Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, 1 (15).

<sup>402</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (114).

<sup>403</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 37.

<sup>404</sup> Engels, in: Sachs, GG, 2021, Art. 28 Rn. 72 ff.; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 38 ff.; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 28 Rn. 167 ff.; Kümper, DÖV 2021, 155 (163).

<sup>405</sup> Zu den Vorbehalten gegenüber diesem Instrument siehe nachfolgend Teil C dieses Gutachtens.

<sup>406</sup> Mit Senken wird auf das oben vorgeschlagene Konzept der Flächen-Saldo-Null angespielt. Dort wäre eine Arbeit mit „Höhen“ und „Senken“ möglich. Senken betreffen beispielsweise den Rückbau von Bestandsgebäuden; somit also das Entstehen neuer Freifläche.

<sup>407</sup> In diese Richtung auch: Kümper, DÖV 2021, 155 (163).

*d) Achtung von Grundrechten*

Aus Sicht der Gemeinden ist eine Auseinandersetzung mit grundrechtlichen Fragen unergiebig. Sie können sich einzig auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen, nicht aber auf Grundrechte.<sup>408</sup> Die Grundrechte werden nur dann relevant, wenn Bürgerinnen und Bürger betroffen sind. Dies ist allerdings aufgrund der Abstraktionshöhe der Festsetzung eines Ziels der Raumordnung in der Regel fraglich.

*aa) Mangelnde Individualisierbarkeit*

Aus den vorgehenden Ausführungen ergibt sich, dass eine Festlegung auf der Ebene der Ziele der Raumordnung aus verschiedenen Gründen keine zu genaue Zuteilung vornehmen darf.<sup>409</sup> Selbst im Verhältnis der Regionalplanung zur kommunalen Ebene wird lediglich die Festschreibung eines maximalen Flächenverbrauchswerts stehen, der keinen konkreten Grundstücken zugeordnet werden kann. Die Definition der in Zukunft für Vorhaben herangezogenen Grundstücke und gleichzeitig die Einigung auf Grundstücke, die nicht mehr bebaut werden sollen, stellt eine Transferleistung der Kommune dar, nicht aber der Raumordnungsplanung. Anders gewendet: Durch Ziele der Raumordnung werden im Kontext des Flächensparens keine parzellenscharfen Verbote vorgenommen. Diese Detailgenauigkeit wäre aber erforderlich, um einzelne Personen so zu individualisieren, dass ihr Grundrechtsschutz, etwa nach Art. 14 GG, greift.<sup>410</sup> Erst bei der weiteren Konkretisierung durch die Bauleitplanung schärft sich die Situation zu und führt dann gegeb-

---

<sup>408</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (105 ff.); BVerwG, Urt. v. 27.01.1984 – 8 C 128/81, DVBl 1984, 682; *Remmert*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 2023, Art. 19 Rn. 46.

<sup>409</sup> Siehe oben B. V. 5. c) cc).

<sup>410</sup> Siehe zur Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO: *Redeker/Kothe/von Nicolai*, in: *Redeker/von Oertzen*, VwGO, 2022, § 47 Rn. 28 ff.

nenfalls zu einer individuellen Betroffenheit, die durch den Grundrechtsschutz aufgeladen wäre. Für die Ziele der Raumordnung ist dies allerdings nicht relevant.

Selbst in dem seltenen Fall, dass einer Gemeinde kein Flächenverbrauch zugestanden wird,<sup>411</sup> ist ein Bürger nicht automatisch individuell betroffen. Ein raumplanerisch vorgeschriebener *rechnerischer* Netto-Null-Verbrauch hält eine Gemeinde nämlich nicht davon ab, sich durch Entsiegelung planerische Spielräume zu verschaffen und für die entsiegelten Flächen einen äquivalenten Flächen(neu)verbrauch an anderer Stelle zu ermöglichen, der zugleich grundrechtsrelevante Nutzungsmöglichkeiten auf Seiten des Bürgers schafft.

*bb) Mögliche Grundrechtsbetroffenheit bei vollständigem Flächenverbrauchsverbot*

Eine Individualisierbarkeit von Einzelpersonen kann allenfalls dann in Erwägung gezogen werden, wenn ein vollständiges Flächenverbrauchsverbot erteilt wird, das sich derart auswirken würde, dass im gesamten Gemeindegebiet keine Ausweisung von Flächen beziehungsweise kein Verbrauch von Flächen mehr möglich wäre. Dies ist aber bereits aufgrund verschiedentlich anderer Voraussetzungen ausgeschlossen worden.<sup>412</sup>

*e) Achtung unionsrechtlicher Grundfreiheiten*

Nicht nur die nationalen Verfassungen, auch die unionsrechtlichen Grundfreiheiten können der Raumordnung Schranken setzen.

*aa) Anwendung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsrichtlinie auf überregionale Planwerke*

Der EuGH hat sich bislang in zwei Judikaten mit planerischen Ausweisungen befasst, die Beschränkungen bei der Ausweisung von Einzelhandelsbetrieben betrafen. In einem Fall, der Katalonien-Entscheidung aus dem Jahr

---

<sup>411</sup> Siehe hierzu bereits oben B. V. 5. c) cc).

<sup>412</sup> Siehe einleitend oben B. III. 1.

2011,<sup>413</sup> stand eine spanische Regelung auf dem Prüfstand, die die Ansiedlung von Groß- und Einzelhandelseinrichtungen außerhalb von konsolidierten städtischen Gebieten in bestimmten, kleineren Gemeinden einschränkte. In einem zweiten Judikat aus dem Jahr 2018 war ein Bauleitplan zu beurteilen, der außerhalb des Gemeindegebiets gelegene Gebiete ausschließlich dem Einzelhandel für Waren mit großem Platzbedarf vorbehielt.<sup>414</sup> Bezüglich der Konsequenzen beider Entscheidungen für das deutsche Planungsrecht herrscht Uneinigkeit.<sup>415</sup>

Bei einer vorsichtigen Einschätzung wird man allerdings die Feststellung treffen können, dass die Steuerung des Einzelhandels eine (rechtfertigbare<sup>416</sup>) Beeinträchtigung der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) darstellen kann.<sup>417</sup> Für den Einzelhandel, der als Dienstleistung eingeordnet werden kann, greift darüber hinaus auch der Schutzstandard der Dienstleistungsrichtlinie.<sup>418</sup>

*bb) Keine Beeinträchtigung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten durch (bloße) Flächenbegrenzungen*

Eine weiche Flächenbegrenzung, die nicht auf ein vollständiges Verbot von Flächenverbrauch gerichtet ist, enthält keine hinreichende räumliche Konkretisierung dahingehend, dass die Festschreibung als Ziel einen konkreten Bezug zu einem bestimmten Grundstück oder einem bestimmten Vorhaben herstellt; damit scheidet die Beeinträchtigung der Grundfreiheiten aus. Raumord-

---

<sup>413</sup> EuGH, Urt. v. 24.3.2011 – C-400/08, Slg. 2011, I-1952.

<sup>414</sup> EuGH, Urt. v. 30.1.2018 – C-360/15, NVwZ 2018, 307.

<sup>415</sup> Vgl. *Uechtritz*, BauR 2023, 155 (159 f.); *Hager*, BauR 2017, 194 ff.; *Janning*, ZfBR 2018, 372; *Battis/Henning*, DVBl 2019, 197 ff.

<sup>416</sup> Mitunter wird mit beachtlichen Argumenten festgestellt, dass das Unionsrecht keine über das deutsche Planungsrecht hinausgehenden Anforderungen an die Raumordnung stelle; vgl. *Kühling/Drechsler*, NVwZ 2018, 379 (382).

<sup>417</sup> *Bunzel/Janning*, ZfBR 2017, 425 (428); *Kment*, EuR 2011, 269 (273 f.)

<sup>418</sup> *Kümper*, NVwZ 2018, 314 (315 f.); *Bunzel/Janning*, ZfBR 2017, 425 (427).



nungspläne, die lediglich maximale Flächenverbrauchswerte etablieren, begründen – im Gegensatz zu den vor dem EuGH diskutierten Bauleitplänen – gerade keine unmittelbare Bindungswirkung der Marktteilnehmer.<sup>419</sup> Nur wenn die raumordnungsrechtlichen Vorgaben so ausgestaltet werden, dass sie die Standortauswahl (eines Einzelhandelsunternehmens) effektiv unterbinden, werden die mittelbaren Bindungen relevant.<sup>420</sup> Je weiter das Ziel durch Regionalpläne und Bauleitpläne konkretisiert wird, desto eher kommt also eine Beeinträchtigung in Betracht. Dies muss auf den weiteren Ebenen beachtet werden.

Die Feststellung einer Beeinträchtigung der Grundfreiheiten bzw. Dienstleistungen führt allerdings nicht zwangsläufig zur Unionsrechtswidrigkeit. Der Schutz wertvoller Außenbereichsflächen dient dem Natur- und Klimaschutz und hat deshalb gewichtige Argumente auf seiner Seite. Diese Zielsetzung kann den europäischen Belangen vorgehen.<sup>421</sup>

*cc) Möglicher Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot bei vollständigem Flächenverbrauchsverbot*

Problematisch wird im unionsrechtlichen Kontext das vollständige Flächenverbrauchsverbot,<sup>422</sup> das Ansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben erheblich erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Allerdings scheidet diese Ausgestaltungsvariante des Flächenschutzes schon aus anderen Gründen aus.

---

<sup>419</sup> *Bunzel/Janning*, ZfBR 2017, 425 (427).

<sup>420</sup> *Kment*, EuR 2011, 269 (275).

<sup>421</sup> *Uechtritz*, BauR 2023, 155 (160).

<sup>422</sup> Hiermit ist nicht gemeint, dass Gemeinden hinreichende Freiflächen zur Verfügung haben, weil sie Innenbereichsflächen anrechenbar entsiegeln.

## VI. Mengenvorgaben in gesetzlicher Form

### 1. Gesetzliche Planung

Im Kontext politischer Diskussionen um eine schnelle Anpassung der planerischen Grundlagen wird immer wieder die Möglichkeit diskutiert, die Planung durch den Gesetzgeber zu betreiben. Deshalb soll nachfolgend untersucht werden, ob eine solche Legalplanung rechtlich darstellbar ist.<sup>423</sup> Zudem sind Schwierigkeiten aufzuzeigen, die bei der Legalplanung unweigerlich auftreten – gerade im Verhältnis zu Altplänen. Die Anpassung gesetzlicher Pläne und deren Pflege binden häufig viele Ressourcen.

#### *a) Rechtliche Darstellbarkeit*

In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind vor allem der Gewaltenteilungsgrundsatz, das Verbot des Einzelfallgesetzes und die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG zu beachten.<sup>424</sup> Gegebenenfalls sind auch Rechtsschutzvorgaben aus Völker- und Unionsrecht zu berücksichtigen.<sup>425</sup>

#### *aa) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen*

Planungstätigkeiten werden in der Regel durch die Exekutive wahrgenommen. Dennoch gibt es besondere Situationen, in denen der parlamentarische (Landes-)Gesetzgeber darüber nachdenkt, in diesen Handlungsprozess mit dem Instrument des Gesetzes einzugreifen und unmittelbar in Form eines Gesetzes planerische Grundlagen zu schaffen. Diese Beobachtung ist nicht neu. Bereits 1993 stellte *Schmidt-Aßmann* prägnant fest:

„Bekanntermaßen ist Planung im System der staatlichen Handlungsformen ein proteushaftes Wesen, das sich allen eindeutigen Festlegungen entzieht, ihre Ergebnisse bald als Satzung, bald als

---

<sup>423</sup> Siehe ausführlich zur verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Zulässigkeit von Legalplanungen: *Guckelberger*, NuR 2023, 361.

<sup>424</sup> *Guckelberger*, NuR 2023, 361 (363 ff.).

<sup>425</sup> *Guckelberger*, NuR 2023, 361 (365 f.).

Rechtsverordnung präsentiert und auch nicht davor zurückschreckt, die Zäsur zwischen dem parlamentarischen Gesetz und den Handlungsformen der Exekutive zu überspringen.“<sup>426</sup>

Dennoch ist die Legalplanung keine Alltäglichkeit und zudem nicht selbstverständlich. Ihre Zulässigkeit muss insbesondere vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenteilung rechtlich beurteilt werden, denn dieses Prinzip fordert, dass

„staatliche Entscheidungen [...] von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“<sup>427</sup>

Daraus leitet das BVerfG ab, dass die Legislative primär zur „Normsetzung“ berufen sei, während der Exekutive „die Regierung und die Verwaltung“ obliege.<sup>428</sup> Hinsichtlich der Planung ergibt sich für das Gericht jedoch kein eindeutiges Bild. Ganz im Sinne *Schmidt-Aßmanns* stellt das BVerfG fest:

Die „staatliche Planung [ist] von vornherein keiner der beiden Staatsgewalten eindeutig zugeordnet.“<sup>429</sup>

Daher darf ein Parlament mit dem Instrument des Gesetzes zur Planung ansetzen; allerdings – so meint das BVerfG – darf ein Parlament

„durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung

---

<sup>426</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: FS Weyreuther, 1993, S. 73 (81).

<sup>427</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (15).

<sup>428</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (15 f.).

<sup>429</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (16).

für das Gemeinwohl ist. Insofern steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu.“<sup>430</sup>

Ob diese besonders guten Gründe vorliegen, ist vom Landesgesetzgeber jeweils im Vorfeld seiner legislativen Aktivität zu prüfen. Sie können sich etwa aus dem Aspekt des Klimaschutzes mit Blick auf Art. 20a GG ergeben.<sup>431</sup>

*bb) Vorgeschaltete Exekutiveleistung*

Mit der Verantwortungsübernahme durch das Landesparlament verliert die Exekutive nicht vollständig ihren Beteiligungsanteil an der Planaufstellung. Das BVerfG hat betont, dass „der Exekutive jedenfalls die Planvorbereitung“ obliegt.<sup>432</sup> Dies ist mit Blick auf die Anforderungen an eine Planung auch durchaus sachgerecht. Insbesondere die vollumfängliche Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung oder einer strategischen Umweltprüfung würde dem Parlament wohl schwerfallen.<sup>433</sup>

*cc) Anforderungen an die Legalplanung*

Die Wahl der Rechtsform entscheidet nicht darüber, welche Anforderungen an die Planung zu stellen sind.<sup>434</sup> Daher muss eine Raumordnungsplanung, auch wenn sie nicht die im Landesplanungsgesetz vorgeschriebene Rechtsform aufweist,<sup>435</sup> die allgemeinen Anforderungen an eine Raumordnungsplanung erfüllen. Dies schließt insbesondere die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung ein, die unionsrechtlich eingefordert wird.<sup>436</sup> Gemäß

---

<sup>430</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (17).

<sup>431</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, NJW 2021, 1723 Rn. 248.

<sup>432</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (16).

<sup>433</sup> Siehe dazu etwa *Ziekow*, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 79 ff.

<sup>434</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter B. III. 3. a) aa).

<sup>435</sup> Vgl. etwa § 12 Abs. 10 LplG BW für die Regionalplanung.

<sup>436</sup> *von Weschpfennig*, AöR 2020, 438 (446).

der Legaldefinition des SUP-pflichtigen Plans bzw. Programms nach Art. 2 lit. a SUP-RL sind „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie

„Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,  
– die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden.“

Zieht man in Betracht, dass das BVerfG eine Planvorbereitung durch die Exekutive zum Regelfall erklärt,<sup>437</sup> ist der Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung eröffnet.

Die konkrete Bearbeitungsverteilung zwischen Parlament und Verwaltungsbehörde liegt im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers. Allerdings muss der planende Gesetzgeber die Abwägungsentscheidung selbst treffen; er muss sich die Entscheidung folglich zu Eigen machen.<sup>438</sup> Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung reicht es nicht aus, wenn die hiermit betraute Behörde die Ergebnisse der Beteiligung lediglich zusammenstellt und in komprimierter Form dem Parlament zuleitet. Das Parlament sollte vielmehr alle Stellungnahmen im Original einsehen bzw. wahrnehmen können, um diese in die eigene Abwägungsentscheidung einfließen lassen zu können.<sup>439</sup>

*dd) Aktionsraum der Legalplanung durch den Landesgesetzgeber – Zuständigkeitsgrenzen*

---

<sup>437</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (16).

<sup>438</sup> Diese Regeln gelten allgemein bei der Hinzuziehung eines Dritten im Planungsrecht; vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 19.12.2013 – 4 BN 23/13, ZfBR 2014, 371 Rn. 9; Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 4b Rn. 2.

<sup>439</sup> Ziekow, Vorhabenplanung durch Gesetz, 2020, S. 88. Vgl. auch Krautzberger/Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 4b Rn. 63.

Die Legalplanung des Landesgesetzgebers kann nicht jede exekutive Entscheidung an sich ziehen. Sie kommt zunächst nur dort in Betracht, wo eine Verwaltungskompetenz nach Art. 83 ff. GG auf Seiten des Landes besteht.<sup>440</sup> Fehlt einem Land für die exekutive Aufgabe bereits die Zuständigkeit, bedarf es keiner Überlegungen mehr zur Legalplanung des Landesgesetzgebers.

Eine zweite Schranke besteht dort, wo die Zuständigkeit für eine exekutive Aufgabe durch höherrangiges Recht einem bestimmten Verwaltungsträger zugewiesen ist. In diesem Fall kann der Landesgesetzgeber, der an Unionsrecht und Bundesrecht gebunden ist, keine abweichende Aufgabenzuständigkeit anordnen oder diese – abweichend von der höherrangigen Vorgabe – selbst ausfüllen. Ein Beispiel hierfür sind Bauleitpläne, die gem. § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufgestellt werden.<sup>441</sup>

Im Bereich der Raumordnung und Landesplanung bestehen solche rechtlichen Hürden nicht. Hier kann der Landesgesetzgeber planerische Voraussetzungen im Gewand der Landesplanung erzeugen. Dies gilt insbesondere auch im Kontext des Freiflächenschutzes.

*b) Folgeprobleme – insbesondere für bestehende Planungsstrukturen*

*aa) Einwirkung auf existierende Planwerke*

Nimmt sich der Landesgesetzgeber einer Legalplanung an, um raumplanerische Impulse zu setzen und planerische Steuerung in die eigenen Hände zu nehmen, tangiert er im selben Moment typischerweise Regelungsgegenstände, Belange und Interessen, die bereits (zum Teil) Gegenstand bestehender Raumordnungspläne sind. Er modifiziert somit die landesweite, planerische Steuerung im Kollektiv mit den Planaussagen existierender Planwerke.

---

<sup>440</sup> Siehe zu den Landeskompetenzen *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 83 ff.

<sup>441</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 2 Rn. 1.

Die Rechtmäßigkeit der tangierten bestehenden Planwerke, die es etwa ermöglichen, dass Flächen verbraucht werden, wird allerdings durch hinzukommende (möglicherweise konfligierende) Legalplanungen nicht tangiert, denn die Auswirkungen der Legalplanungen auf einen existierenden Raumordnungsplan sind gem. § 11 Abs. 3 S. 1 ROG für dessen Bestand grundsätzlich irrelevant.<sup>442</sup> Maßgeblich für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan.<sup>443</sup> Der „Schutz“ des § 11 Abs. 3 S. 1 ROG schließt es allerdings nicht aus, dass Altpläne bei gravierenden Interventionen durch die Legalplanung wegen Funktionslosigkeit unwirksam werden.<sup>444</sup>

*bb) Qualität einer Legalplanung im Verhältnis zu bestehenden Raumordnungsplänen*

Entschließt sich der Landesgesetzgeber, im Geltungsbereich existierender Raumordnungspläne durch Legalplanung räumlich und sachlich begrenzt auf deren Regelungsgegenstand einzuwirken, zB. indem er Flächenausweisungen, die zuvor zugunsten des Kiesabbaus erfolgten, zurücknimmt, ist die Legalplanung insofern als ein raumordnungsrechtlicher Teilplan zu qualifizieren; sie ändert die existierenden Planwerke partiell.

*c) Legalplanung als raumordnungsrechtlicher Teilplan*

*aa) Zulässigkeit der Teilplanung*

Teilpläne sind im Raumordnungsrecht nicht ausdrücklich normiert. Zu ihrer Existenz äußert sich der Bundesgesetzgeber letztlich nur mittelbar, indem er zu den Festlegungen in Raumordnungsplänen feststellt, dass diese gem. § 7 Abs. 1 S. 3 ROG „auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen getroffen werden“ können. Die Zulässigkeit eines sachlichen oder räumlichen Teilplans

---

<sup>442</sup> Siehe Hager, in: Kment, ROG, 2019, § 11 Rn. 83 ff.

<sup>443</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen zu § 11 Abs. 3 S. 1 ROG unter B. VI. 1. b) aa).

<sup>444</sup> Hager, in: Kment, ROG, 2019, § 11 Rn. 86.

wird im Raumordnungsrecht folglich vom Bundesgesetzgeber vorausgesetzt.<sup>445</sup>

*bb) Rechtfertigungsbedürftigkeit*

Teilpläne fügen sich nicht ohne Widerspruch in die Systematik des Raumordnungsrechts ein. Mit Blick auf das Grundanliegen der Raumordnung, eine überfachliche und überörtliche umfassende Ordnung des Gesamtraums vorzuhalten, ergibt sich ein fast unüberbrückbares Spannungsverhältnis zwischen der Natur der Raumordnung und der Rechtsfigur des sachlichen Teilplans.<sup>446</sup> Anders als ein „normaler“ umfassender (Gesamt-)Plan will sich nämlich ein räumlicher Teilplan nicht des Gesamtraums annehmen. Ein sachlicher Teilplan verengt seinen Blick auf einen bzw. mehrere ausgewählte Sachgegenstände, arbeitet aber nicht alle relevanten Fragen der räumlichen Gesamtplanung heraus.<sup>447</sup> Damit steht der Teilplan in einem natürlichen Widerspruch zum umfassenden Steuerungsauftrag der Raumordnung, wie er in § 1 ROG angelegt ist.

Gleichwohl ist der sachliche Teilplan als zulässiges Planungsinstrument in § 7 Abs. 1 S. 3 ROG erwähnt.<sup>448</sup> Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er zwingende Sachanliegen für eine Teilplanung anerkennt und ihnen die planerische Verwirklichung zugesteht, wenn eine Durchbrechung der umfassenden und zusammenfassenden (Gesamt-)Planung zugunsten einer Teilplanung *ausnahmsweise* erforderlich ist.

---

<sup>445</sup> Der Landesgesetzgeber kann die Zulässigkeit von Teilplänen ausschließen; vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 NROG i. d. F. v. 06.12.2017, Nds GVBl. 2017, 456, zul. geänd. durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.09.2022, Nds. GVBl. 2022, S. 582.

<sup>446</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24.

<sup>447</sup> Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 8.

<sup>448</sup> Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 7.



Aus dem Ausnahmecharakter lässt sich ableiten, dass der Teilplan wegen seiner Sonderstellung einer besonderen Rechtfertigung bedarf.<sup>449</sup> Diese Rechtfertigung kann unterschiedlich hergeleitet werden, wobei die Anforderungen an die erforderliche Rechtfertigung nicht zu hoch angesetzt werden sollten. Insbesondere ist es zulässig, einzelne Sektoren oder ausgewählte Sachthemen zum Gegenstand der Planung zu machen, um in diesen Bereichen möglichst unverzüglich eine planerische Steuerung zu erzeugen, damit sich keine Gefahren oder planerische Fehlentwicklungen verwirklichen, die durch einen Verbleib in ungesteuerten rechtlichen Zuständen drohen.<sup>450</sup> Ein solches Erfordernis kann auch der Schutz des Freiraums sein.

*cc) Rücksichtnahme*

Wird ein Teilplan im Wege der Legalplanung erlassen, „überschreibt“ er den existierenden Plan teilweise, denn der jeweils jüngere Plan geht dem älteren Planwerk vor.<sup>451</sup> Diese Kollisionsregelung entbindet den Teilplan jedoch nicht von der Pflicht zur besonderen Rücksichtnahme gegenüber dem (Gesamt-)Plan und dem grundsätzlich umfassenden Steuerungsanliegen der Raumordnung gem. § 1 ROG. Ein Teilplan darf deshalb nicht die Planung des Gesamtraums erschweren.

Dies macht es erforderlich, dass der Teilplan mit schon bestehenden gesamträumlichen Festlegungen abgestimmt wird und auf absehbare Entwicklungen – insbesondere in Aufstellung befindliche Raumordnungspläne – Rücksicht nimmt.<sup>452</sup> Ein bewusstes „Überschreiben“ bestehender gesamträumlicher Festsetzungen durch einen Teilplan ist aber natürlich möglich.<sup>453</sup> Dabei ist zu beachten, dass sachliche Teilpläne typischerweise nicht über eine

---

<sup>449</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24.

<sup>450</sup> Vgl. zum ähnlich konzipierten § 5 Abs. 2b BauGB *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 5 Rn. 35e ff.

<sup>451</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 23.

<sup>452</sup> *Hofmann*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 8.

<sup>453</sup> *Kment*, EurUP 2021, 191 (194).

planerische Gesamtkonzeption verfügen. Daher sollten sie nur als zeitliche Übergangslösungen planerischer Art betrachtet werden.<sup>454</sup>

*d) Praktische Schwierigkeiten und Hürden*

*aa) Nacheilende Planwerke*

Grundsätzlich schließt der Erlass eines Teilplans nicht aus, dass ihm ein vollumfänglicher Raumordnungsplan nacheilt. Das heißt, dass im planungsrechtlichen Alltag das Inkraftsetzen eines Planwerks den Plangeber rechtlich nicht daran hindert, erneut zur Planung anzusetzen und den Planungsgegenstand nochmals aufzugreifen und in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Es ist nämlich nicht unüblich, dass ein Teilplan, als Brückenlösung erlassen, später in einem planerischen Gesamtkonzept aufgeht.<sup>455</sup>

Ist der Teilplan allerdings durch Gesetz im Wege der Legalplanung entstanden, wird diese nachträgliche Einbindung schwerfallen, da die allgemeine Raumordnung nicht den Rang eines parlamentarischen Landesgesetzes aufweist.

Deshalb muss der planende Landesgesetzgeber in angemessenen Abständen aufmerksam die Rechtsfolgen seiner Planung einer Kontrolle zuführen. Gegebenenfalls muss die Legalplanung durch ihn angepasst oder aufgehoben werden, um dem exekutiven Plangeber eine Einbindung der legislativen Planinhalte in einen größeren planerischen Kontext zu ermöglichen. Über Jahre gerechnet bindet dieser Prozess – auch zum Schutz des Freiraums – viele Ressourcen.

*bb) Abwägungsleistung bei der Aufstellung eines legislativen Teilplans*

---

<sup>454</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24.

<sup>455</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24.

Auch die Legalplanung muss sich an das Abwägungsgebot halten.<sup>456</sup> Der Umfang einer für einen legislativen Teilplan zu leistenden Abwägung unterscheidet sich nicht von der Aufstellung sonstiger Teilpläne. Er hängt maßgeblich von dessen Gegenstand ab.<sup>457</sup>

Ist der Gegenstand der Planung weitgreifender, sind umfassendere Abwägungsleistungen zu erbringen. Hält sich der Gegenstand der Planung in engeren Grenzen, kann die Abwägungsleistung vom Umfang her geringer ausfallen. Die allgemeinen Regeln der Abwägung – ebenso wie die die Abwägung einrahmenden und unterstützenden Verfahrensregeln (strategische Umweltprüfung einschließlich der Beteiligung gem. §§ 8 f. ROG) – sind aber in ihrer Grundanlage in jedem Fall gleich.<sup>458</sup> Hieraus lässt sich ableiten, dass ein breit angelegter Teilplan erhebliche Abwägungsanstrengungen hervorrufen wird, die von ihrem Umfang und Schwierigkeitsgrad her einer Abwägung für einen Gesamtplan mitunter gleichkommen können.

*cc) Berücksichtigung von „Altplänen“*

Abgesehen von den sachthemenbezogenen Anforderungen, die eine sachgerechte Abwägung bei Teilplänen erfüllen muss (zB. Auswirkungen des Flächenschutzes auf die Umwelt, mögliche damit zusammenhängende wirtschaftliche Entwicklung in der Region, Berücksichtigung von energiepolitischen Zielsetzungen etc.), gehört zum Abwägungsprogramm eines Teilplans auch – unabhängig davon, ob er als Legalplan oder als regulärer Plan erlassen wird –, seine rechtlichen Auswirkungen auf die aktuell noch gültigen Raumordnungspläne („Altpläne“) zu bestimmen. Schließlich bleibt die Steuerungskraft der Altpläne hinsichtlich der nicht überschriebenen Sachbereiche und Örtlichkeiten unangetastet.<sup>459</sup>

---

<sup>456</sup> Siehe hierzu die obige Darstellung unter B. V. 2. f) bb).

<sup>457</sup> *Kment*, EurUP 2021, 191 (196).

<sup>458</sup> Siehe hierzu *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 29 ff.

<sup>459</sup> Siehe zu Altplänen schon unter B. VI. 1. b) aa) und B. VI. 1. c) cc).

Die rechtlichen Bindungswirkungen der planerischen Überbleibsel können durchaus neu bzw. anders ausfallen als zuvor, wenn sich durch den teilweisen Geltungsverlust, den der neue Teilplan bei den Altplänen auslöst, Unwuchten bilden oder Verschiebungen einstellen, für die in den Altplänen ehemals ausgleichend wirkende Festsetzungen bestanden. Demgemäß muss sich der Teilplan abwägend mit der Frage auseinandersetzen, welche Interventionswirkung er gegenüber den bisherigen, miteinander abgestimmten Altplänen hinterlässt. Der Teilplan kann sich also nicht allein auf seinen Planungsgegenstand konzentrieren, sondern muss auch klären, ob die nicht von ihm überschriebenen Planungstorsi der älteren Raumordnungspläne (ggf. im Verbund mit dem betreffenden Teilplan) rechtmäßige und abgewogene Zustände erzeugen. Der Abwägungsaufwand geht also über das Thema des Flächenschutzes signifikant hinaus.

Dieses Problem lässt sich nicht allein unter Heranziehung der Regeln zur Teilnichtigkeit lösen, indem man untersucht, ob alte Restpläne verbleiben, die sich noch sinnvoll in die raumplanerische Ordnung einfügen und auch ohne den weggefallenen Teil als vom Normgeber gewollt eingestuft werden können.<sup>460</sup> Letztgenannte Betrachtung ist lediglich eine *Vorfrage* der Abwägung zum Teilplan.

Der Teilplan muss sich darüber hinaus daran messen lassen, ob er einen planerischen Ausgleich geschaffen hat für die Fälle, in denen die Torsi der Altpläne – ohne ergänzende Regelungen – nicht mehr Bestand haben können, weil der Rest ihrer Steuerung rechtlich nicht mehr zu tragen ist.<sup>461</sup> Er muss – mit anderen Worten – beantworten, ob auftretende Lücken im Steuerungsgeflecht

---

<sup>460</sup> Siehe zur Teilnichtigkeit BVerwG, Urt. v. 11.07.2013 – 4 CN 7/12, BVerwGE 147, 138, Rn. 22; Urt. v. 11.09.2014 – 4 CN 3/14, NVwZ 2015, 301 Rn. 26 f.

<sup>461</sup> Die Altpläne genießen dabei das „Privileg“ des § 11 Abs. 3 S. 1 ROG; vgl. *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 11 Rn. 83 ff. Dies schließt eine zur Unwirksamkeit führende Funktionslosigkeit aber nicht aus; vgl. *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 11 Rn. 86.

der Altpläne, die er selbst zu reißen droht, durch ihn geschlossen werden sollen, oder wie sie sonst planerisch bewältigt werden.

Außerdem muss der Gesetzgeber als Plangeber eine Antwort auf die Frage bereithalten, ob er planerisch durchaus tragfähige, aber nun durch den Teilplan modifizierte Steuerungswirkungen von Altplänen als Folge des neu zu erlassenden Teilplans erhalten oder durch eine Überarbeitung im Rahmen des Teilplanverfahrens korrigieren will.<sup>462</sup> Dies kann gerade beim Flächenschutz sehr umfangreich sein, wenn nur noch wenige Flächen oder keine Flächen zur Verfügung gestellt werden.

Diese Problemlagen bedürfen zu ihrer sachgerechten planerischen Bewältigung hinreichender vorangestellter Beurteilungen über die Konsequenzen des zu erlassenden Teilplans für das angetroffene Gefüge der Altpläne. Diese Aufarbeitung der Sachlage ist dann – als Bündel von Belangen – in die Abwägung zum Teilplan einzustellen.<sup>463</sup>

## 2. Gesetzliche Mengenvorgabe mit Zielkennzeichnung

### *a) Verlust des „Zielprivilegs“*

Sofern der Landesgesetzgeber sich dazu entscheidet, per Landesgesetz Steuerungsimpulse zu erzeugen, deren Inhalte er in einem klassischen Gesetzgebungsverfahren formuliert und verbindlich festschreibt und die er als Ziel der Raumordnung deklariert, ist zu untersuchen, ob es sich bei diesen Rechtsätzen überhaupt um Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt.

Die Anforderungen an Ziele der Raumordnung werden in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG legaldefiniert. Danach sind Ziele der Raumordnung:

---

<sup>462</sup> *Kment*, EurUP 2021, 191 (197).

<sup>463</sup> *Kment*, EurUP 2021, 191 (197).

„verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

Betrachtet man die Definition der Ziele der Raumordnung näher, so fällt auf, dass zwei Merkmale ein gewisses Konfliktpotenzial beinhalten. Dies ist zunächst die Forderung des ROG, wonach die Ziele der Raumordnung in einem Raumordnungsplan festzulegen sind. Des Weiteren müssen sie abschließend abgewogen sein.

*aa) Festlegung in einem Raumordnungsplan*

Im Gegensatz zur Definition der Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, die „durch Gesetz“ aufgestellt werden können, vermögen Ziele der Raumordnung nach der Konzeption des ROG ihren Platz nur in Raumordnungsplänen zu finden. Mit dieser Festschreibung macht der Bundesgesetzgeber deutlich, dass Ziele der Raumordnung in ihrem Aufstellungsprozess an bestimmte formale Anforderungen gebunden sind. Sie sollen das Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Raumordnungsplänen durchlaufen müssen.<sup>464</sup> Zu diesem Verfahren zählt etwa die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung nach § 8 ROG oder die Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 9 ROG.

Wird eine (landes-)gesetzliche Festschreibung von Inhalten außerhalb dieser verfahrensrechtlichen Anforderungen getroffen, kann diesen (landes-)gesetzlichen Inhalten nicht die Qualität eines Ziels der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG zugewiesen werden. Sie erfüllen das verfahrensrechtliche Mindestmaß des ROG nicht.

*bb) Abschließende Abgewogenheit*

---

<sup>464</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 85, 90 f.

Eine weitere Voraussetzung an Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ist eine abschließende Abgewogenheit. Damit werden Ziele der Raumordnung – abseits des § 7 Abs. 2 S. 1 ROG – schon als Teil ihrer Definition dem Erfordernis der Abwägung unterworfen.<sup>465</sup> Dies bedeutet mit Blick auf das Abwägungsgebot, dass der Urheber eines Ziels der Raumordnung (1) überhaupt abwägen muss, (2) in diese Abwägung alle nach Lage der Dinge relevanten Belange entsprechend ihrer Bedeutung einstellt und (3) einen sachgerechten Ausgleich zwischen den involvierten Belangen herstellt.<sup>466</sup>

Spiegelt man diese Anforderungen auf die Schaffung von Planinhalten durch „klassisches“ Gesetz, so wird das rein normative Agieren stets ein Defizit beim *Abwägungsvorgang* produzieren. Der Gesetzgeber ist im üblichen Gesetzgebungsverfahren nämlich nicht in der Lage, die involvierten Belange – die man in der Breite aller raumordnungsrechtlich relevanten betroffenen Anliegen sehen muss – vollumfänglich zu erheben. Er agiert vielmehr auf einer notwendig abstrakt-generellen, höherstufigen Ebene,<sup>467</sup> sichtet und gewichtet das Abwägungsmaterial jedoch nicht „im Anblick der konkreten Sachlage“.<sup>468</sup> Damit werden die Anforderungen an das Abwägungsgebot nicht erfüllt.

Hinsichtlich des *Abwägungsergebnisses* kann keine generelle Aussage getroffen werden. Hierzu bedürfte es der Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls.<sup>469</sup>

Zusammenfassend darf attestiert werden, dass eine Zielfestlegung durch Gesetz, welches im klassischen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird, den

---

<sup>465</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 31; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 61.

<sup>466</sup> BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 14; Urt. v. 23.11.2016 – 4 CN 2/16, NVwZ 2017, 412 Rn. 12; *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 95.

<sup>467</sup> *Pietzcker*, NVwZ 1989, 601 (603).

<sup>468</sup> BVerwG, Urt. v. 14.07.1972 – IV C 8.70, BVerwGE 40, 268 (273); Urt. v. 30.01.1976 – IV C 26/74, BVerwGE 50, 114 (119); Urt. v. 11.04.1986 – 4 C 51/83, BVerwGE 74, 124 (133).

<sup>469</sup> Vgl. auch *Pietzcker*, NVwZ 1989, 601 (603 f.).

Anforderungen an die planerische Abwägung nicht genügen kann. Auch aus diesem Grund entfällt eine Zielqualität im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

*b) Abweichung von den Vorgaben des ROG*

Der Landesgesetzgeber könnte die Hürde des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG dadurch zu überwinden suchen, dass er die Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG an seine Bedürfnisse anpasst. So wäre es denkbar, für das Land Baden-Württemberg von den Vorgaben des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abzuweichen und in Anlehnung an § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Ziele der Raumordnung auch in Gesetzen zuzulassen.

Dieses Vorgehen würde voraussetzen, dass der Gesetzgeber die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitzt, um sich von den Bindungen des ROG zu lösen.

*aa) Verfassungsrechtliche Ausgangslage*

Die nationale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird für den Bereich der Gesetzgebung durch die Art. 70 ff. GG bestimmt.<sup>470</sup> Die Raumordnung findet innerhalb dieses Kompetenzgefüges in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG Erwähnung. Sie ist als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausgeformt, die nicht der Notwendigkeit eines Erforderlichkeitsbelegs nach Art. 72 Abs. 2, 4 GG unterliegt, aber den Ländern Abweichungsmöglichkeiten nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG eröffnet.<sup>471</sup> Nach dem Wortlaut des Grundgesetzes ist die Möglichkeit der Abweichung hier unbegrenzt, da in Abkehr zu anderen Kompetenztiteln mit Abweichungskompetenz keine Einschränkungen vorgesehen sind.<sup>472</sup>

*bb) Begriff der Raumordnung*

---

<sup>470</sup> Wittreck, in: Dreier, GG, 2015, Art. 70 Rn. 7 f.

<sup>471</sup> Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 72 Rn. 121 ff.

<sup>472</sup> Siehe als Gegenbeispiel mit Einschränkung etwa Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5: „den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen)“.



Die scheinbare „Unbegrenztheit“ des Abweichungsrechts des Landesgesetzgebers sollte jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass den Ländern zugestanden sei, jeden Bereich des Raumordnungsrechts zu normieren. Der verfassungsrechtliche Raumordnungsbegriff in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG meint allein die Raumordnung in den Ländern, schließt die Raumordnung des Bundes aber nicht ein.<sup>473</sup> Die Raumordnung des Bundes steht allein dem Bund auf der Grundlage der Kompetenz kraft Natur der Sache zu.<sup>474</sup>

*cc) Umfang des Abweichungsrechts des Landes Baden-Württemberg*

In einem Zwischenbereich zwischen dem ausschließlichen Regelungsbe- reich des Bundes und der Raumordnung in den Ländern liegen die Regeln zu den Grundlagen der Raumordnung, also der Aufgabe, den Grundsätzen, den Definitionen, den Bindungswirkungen von Festsetzungen der Raumordnung etc., die im ersten Abschnitt des ROG normiert sind. Auch wenn eine bundes- einheitliche Regelung der einzelnen, hier gesammelten Themenfelder zweck- mäßig und vereinfachend wirken sollte, ist sie keinesfalls derart zwingend an den Bund gebunden, dass die Regelungsmaterie den Ländern – kraft Natur der Sache – im Vorhinein entrückt wäre.<sup>475</sup> Soweit es um die Raumordnung in den Ländern und die von Landesraumordnungsplänen ausgelösten Bin- dungswirkungen geht, handelt es sich daher um einen Regelungsgegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.<sup>476</sup>

---

<sup>473</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, 2022, M Vor § 1–27 Rn. 26 ff.; *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 23; *Petschulat*, Die Regelungskompetenz der Länder für die Raumordnung nach der Föderalismus- reform, 2015, S. 29 ff.

<sup>474</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 23.

<sup>475</sup> *Kment*, NuR 2006, 217 (220 ff.).

<sup>476</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, Gesetzgebungskompetenzen Rn. 23; *Petschulat*, Die Regelungskompetenz der Länder für die Raumordnung nach der Föderalismus- reform, 2015, S. 32 ff.

Vor dem Hintergrund dieser Kompetenzlage wäre es dem Land Baden-Württemberg möglich, von der Definition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abzuweichen und Zielfestlegungen auch in Gesetzen zuzulassen.

*dd) Rechtsfolgen*

Die Ausübung einer verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz ist hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen und Sachgerechtigkeit zu untersuchen, bevor von ihr Gebrauch gemacht wird. Nur auf diesem Wege lässt sich klären, ob das gewünschte Ziel erreicht wird.

Der Charme, Steuerungsimpulse durch Ziele der Raumordnung auszulösen, wird in der Regel in der besonderen Bindungswirkung gesehen, die Zielen der Raumordnung nach § 4 ROG zukommt. Ziele der Raumordnung sind danach von allen öffentlichen Stellen zu beachten.

Diese Bindungswirkung geht in der Grundanlage auch von einem Landesgesetz innerhalb des Geltungsbereichs dieses Landesgesetzes aus. Der Einfluss solcher Landesgesetze auf das Planungsrecht ist nicht ungewöhnlich, wie etwa § 4b KSG BW verdeutlicht.

Das besondere Sachanliegen einer Zielfestlegung durch (klassisches) Landesgesetz könnte allerdings darin zu sehen sein, dass es über den landesgesetzlichen Einflussbereich hinaus Bindungen in der deutschen Planungshierarchie auslöst, also insbesondere von den bundesrechtlichen Raumordnungsklauseln, wie etwa § 1 Abs. 4 BauGB und § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB profitiert.<sup>477</sup>

Die Wirkungsvermittlung von Zielen der Raumordnung in die Bauleitplanung basiert bei den Raumordnungsklauseln allerdings nicht auf dem Kompetenztitel des Raumordnungsrechts, sondern findet seine Grundlage im Kompetenztitel des Bodenrechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Dies hat zur Konsequenz, dass die Kontrolle über den Zugang der Ziele der Raumordnung

---

<sup>477</sup> Siehe hierzu *Durner*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 4 Rn. 107 ff.

in die Bauleitplanung von den Bedingungen des Bundesrechts abhängt. Damit bleibt das Eigenverständnis des Bundesrechts maßgeblich.

Wird in § 1 Abs. 4 BauGB oder § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB also von „Zielen der Raumordnung“ gesprochen, ist damit die Zieldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG gemeint.<sup>478</sup> Im Kontext der Bauleitplanung wird seine Gültigkeit also nicht durch ein Abweichungsgesetz eines Landes geschwächt. Ein abweichender rechtlicher Befund wäre nur dann denkbar, wenn sich das Bundesrecht von sich aus für neue Zielverständnisse der Länder öffnen würde. Für diese Auslegung des Bundesrechts sind aber keine Anhaltspunkte erkennbar.

Daraus folgt, dass eine Abweichung von den Anforderungen an die Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG zwar möglich ist. Die Bindungswirkung dieser Zielfestlegungen endet jedoch an den Grenzen des Kompetenzraums des abweichenden Landes. Es wird daher empfohlen, von einer Zielaufstellung im Wege des „klassischen“ Gesetzes abzusehen.

### 3. Gesetzliche Mengenvorgaben für die Landesplanung

#### *a) Möglichkeit einer legal definierten Höchstgrenze des Flächenverbrauchs*

Wenn der Landesgesetzgeber darauf verzichten sollte, selbst Raumordnungsplanung zu betreiben, *kann* gleichwohl eine landesgesetzliche Vorgabe zu maximalen Flächenverbräuchen für die Raumordnungsplanung erfolgen,<sup>479</sup> wobei die Gefahren dieses Vorgehens nicht aus den Augen zu verlieren sind.<sup>480</sup> Bei einer gesetzlichen Definition einer Verbrauchshöchstgrenze sind zunächst die formellen und materiellen Anforderungen an den Erlass eines Gesetzes zu beachten und ist insbesondere die Kompetenzverteilung zu wahren. Die Bindung der planenden Behörden an diese gesetzliche Mengenvor-

---

<sup>478</sup> Vgl. dazu *Gierke/Blessing*, in: Brügelmann, 123. EL, Juli 2022, § 1 Rn. 288; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 45.

<sup>479</sup> Siehe oben B. VI. 2. b) dd).

<sup>480</sup> Siehe hierzu die nachfolgende Darstellung unter B. VI. 3 c).

gabe erfolgt im Fall der gesetzlichen Normierung über die allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze zur Gesetzesbindung und nicht über die Zielbindung nach § 4 ROG bzw. § 1 Abs.4 BauGB. Die landesrechtliche Entscheidung ist also der Abwägung vorgelagert und kann – was Risiken birgt –<sup>481</sup> nicht durch eine Abwägungsentscheidung überwunden werden.<sup>482</sup> (Zu befürchtende) Defizite des Landesrechts können also nicht durch nachfolgende Planung aufgefangen oder abgemildert werden. Sie fallen daher allein auf den Landesgesetzgeber zurück.

Derartiges gesetzgeberisches Vorgehen ist nicht unüblich. § 3 Abs. 1 iVm. Anlage 1 WindBG liefert ein anschauliches Beispiel aus der bundesrechtlichen Praxis. Ebenfalls ist § 1 Abs. 3 S. 1 FStrG ein bekanntes Beispiel für einen Planungsleitsatz.<sup>483</sup> Gleichwohl bleibt es – mit gutem Grund – ein Ausnahmeinstrument.

*b) Besonderheiten bei der (numerischen) Verbrauchsbegrenzung*

Im Kontext der Begrenzung von Flächeninanspruchnahmen ist zu beachten, dass sich eine landesgesetzliche Mengenvorgabe ausschließlich an die Landesplanung (LEP BW) als Adressaten wenden würde. Für alle anderen öffentlichen und privaten Stellen ließe sich aus einer landesweiten Höchstgrenze für den landesweiten Flächenverbrauch *keine* hinreichend konkrete Handlungspflicht ableiten; der LEP BW müsste die gesetzliche Vorgabe planerisch zunächst umsetzen und auf diese Weise für andere öffentliche Stellen konkretisieren.<sup>484</sup>

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich aus diesem engen Wirkungsbereich Rückschlüsse auf den Begründungsumfang des Gesetzgebers anstellen lassen. Es wäre nämlich verfehlt, die (strenge) Rechtsprechung des BVerfG

---

<sup>481</sup> Siehe nachfolgend B. VI. 3 c).

<sup>482</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 52.

<sup>483</sup> BVerwG, Urt. v. 22.03.1985 – 4 C 73.82, BVerwGE 71, 163 (164).

<sup>484</sup> Vgl. auch *Wagner*, NuR 2019, 301 (302).

zu Vergabeentscheidungen innerhalb festgelegter Kontingente,<sup>485</sup> etwa bei Studienplatzvergaben oder Taxikonzessionen, auf die Raumordnung zu übertragen.<sup>486</sup> In den Fällen von Vergabeentscheidungen innerhalb festgelegter Kontingente spielt nämlich die besondere Grundrechtsbetroffenheit eine wesentliche Rolle und erzwingt hohe Rechtfertigungsanforderungen.<sup>487</sup> Diese Brisanz fehlt gerade der landesgesetzlichen Festschreibung eines Maximalverbrauchs. Sie ist nämlich weder grundrechtsrelevant, noch tangiert sie die kommunale Selbstverwaltung;<sup>488</sup> sie ist allein an die Landesplanung adressiert.

Gegenüber der Bauleitplanung würde dem Landesgesetzgeber außerdem die notwendige Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG fehlen.<sup>489</sup> Gleichwohl sollte das Bedürfnis nach einer umfangreichen – möglichst exekutiv unterstützten – Sachverhaltsermittlung und die daraus abzuleitenden erhöhten Anstrengungen nicht unterschätzt werden.

---

<sup>485</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.04.1975 – 1 BvR 344, BVerfGE 39, 276 (294); Beschl. v. 13.11.1979 – 1 BvR 1022/78, BVerfGE 52, 380 (389 f.); Beschl. v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (65 f.); Beschl. v. 18.06.1986 – 1 BvR 787/80, BVerfGE 73, 280 (290, 296); zuletzt Urt. v. 19.12.2017 – 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14, NVwZ 2018, 233 (236).

<sup>486</sup> So aber VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 81; *Weinbeer*, NVwZ 2018, 1469 (1469).

<sup>487</sup> BVerfG, Urt. v. 19.12.2017 – 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14, NVwZ 2018, 233 (236): Das BVerfG stellt ausdrücklich fest: „Im Bereich grundrechtlicher Teilhabeansprüche – gerade in Konkurrenzsituationen – erfordert die Verwirklichung des materiellen Grundrechtsgehalts eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung, denn sie kann Einfluss auf das Ergebnis der Auswahlentscheidung haben.“

<sup>488</sup> Unzutreffend daher VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 55 ff. Zutreffend *Wagner*, NuR 2019, 301 (302): „[...] für die kommunalen Planungsträger rechtlich wirkungslos.“

<sup>489</sup> Siehe oben unter A. III. 4. a).

*c) Risiken und Gefahren*

Auch wenn man mit der Definition eines maximalen Flächenverbrauchs durch Landesgesetz sicherlich ein politisches Signal setzen kann, dem gegenüber der Landesplanung sogar verbindliche Wirksamkeit zukommt,<sup>490</sup> darf man nicht die Risiken und Gefahren übersehen, die mit diesem Schritt verbunden sind. Gerade weil der Gesetzgeber nicht verpflichtet (und vielleicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht in der Lage ist), umfangreiche und zeitraubende Erhebungen zum Flächenbedarf zu unternehmen, birgt eine landesgesetzliche Entscheidung, die mit geringem Erhebungsaufwand erfolgt, die Gefahr einer unüberwindbaren Vorfestlegung zu Lasten des neuen LEP BW, deren inhaltliche Korrektheit (möglicherweise) nicht hinreichend gesichert ist. Die inhaltliche Determination kann dramatische Folgen haben: Selbst wenn sich in einem umfassenden, planerischen Abwägungsprozess auf der Ebene der Landesplanung später ein deutlich höherer Flächenbedarf abzeichnen würde, um *alle* raumordnungsrechtlich relevanten Belange in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen, könnte die Landesplanung hierauf nicht mehr reagieren! Die landesgesetzliche Entscheidung wäre der Abwägungsentscheidung gerade vorgelagert und für sie zwingend.<sup>491</sup> Abweichungsmechanismen, wie man sie mit § 6 Abs. 2 ROG kennt, bestehen gegenüber dem Landesgesetz nicht.

Wären Korrekturen (offensichtlich) erforderlich, könnte nur eine Anpassung des Landesrechts im Gesetzgebungsverfahren die notwendigen Spielräume für die Landesplanung schaffen. In dieser Konfliktlage bestände die Gefahr, dass zur Vermeidung politischen Gesichtsverlusts ein Schaden für die geordnete Entwicklung des Raums in Baden-Württemberg in Kauf genommen werden könnte. Aus diesem Grund ist eine gesetzliche Fixierung von Verbrauchshöchstwerten nicht empfehlenswert.

---

<sup>490</sup> Siehe soeben B. VI. 3. a).

<sup>491</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 52.

#### 4. Zur Erforderlichkeit einer gesetzlichen Mengenvorgabe aus dem Gesichtspunkt des staatsrechtlichen Wesentlichkeitsgebots – auch zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Planungsermächtigung

Die bisherigen Ausführungen sprachen von der *Möglichkeit* einer gesetzlichen Vorgabe.<sup>492</sup> Zum Teil wird dieser Gesetzesakt sogar gefordert, wenn es um die Einführung von raumordnungsrechtlichen Mengenvorgaben geht. Jedenfalls könnte man dies aus einem Judikat des Bayerische Verfassungsgerichtshofs herleiten.<sup>493</sup> Dieser Entscheidung liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Ein Volksbegehren von 2018 („Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen“) mit dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf wurde Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof. In diesem Verfahren stellte der Gerichtshof fest, dass der Gesetzentwurf im Widerspruch zum Wesentlichkeitsgebot stehe.<sup>494</sup> Der (Landes-)Gesetzgeber habe selbst die wesentlichen Bestimmungen der hier tangierten Sachmaterie zu regeln.<sup>495</sup> Jedwedes Handeln eines Hoheitsträgers müsse außerdem auf einer formalgesetzlichen Grundlage beruhen.<sup>496</sup>

Wie umfassend die gesetzliche Regelung sein muss, bestimme sich – so der Verfassungsgerichtshof – nach den Besonderheiten des Einzelfalls.<sup>497</sup> Demnach dürfe die Konkretisierung der Flächenhöchstgrenze nicht im Landesentwicklungsplan erfolgen, sondern müsse vielmehr durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Die Rechtsgrundlage müsse hinreichend konkret beschaffen sein und die wesentlichen Aspekte normieren. Darüber hinaus müsse sie selbst alle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einhalten und insbesondere die verfassungsrechtlichen Garantien beachten.<sup>498</sup>

---

<sup>492</sup> Siehe soeben B. VI. 3. a).

<sup>493</sup> Siehe *Weinbeer*, NVwZ 2018, 1469 (1469); siehe dazu auch oben B. IV. 1. b).

<sup>494</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809.

<sup>495</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 38.

<sup>496</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 40.

<sup>497</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 40.

<sup>498</sup> VerfGH München, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, BayVBl. 2018, 809 Rn. 40 ff.

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs hat zurecht Widerspruch erfahren,<sup>499</sup> denn manche Passagen des Urteils werden den Besonderheiten des Raumordnungsrechts nicht gerecht.<sup>500</sup> Die Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs stehen überdies im Widerspruch zum Rollenverständnis des Bundesverfassungsgerichts über die Arbeitsaufteilung zwischen Gesetzgeber und Exekutive im Bereich der Planung.<sup>501</sup> Danach ist der legislative Zugriff auf die Planung ein begründungsbedürftiger Ausnahmefall.<sup>502</sup> Legt man diese Wertung zugrunde, kann sich das Wesentlichkeitsgebot, welches sich an den Gesetzgeber richtet,<sup>503</sup> nicht so weit reichen, dass es der Legislative Entscheidungen aus dem Bereich der Planung abverlangt. Planerische Entscheidungen zur *Konkretisierung* der Flächenhöchstgrenzen, also der Verteilung von Flächenverbrauchsmöglichkeiten nach Maßgabe raumordnungsrechtlicher Gesichtspunkte, sind daher *nicht zwingend* von der Legislative vorzunehmen. Hierfür besteht auch kein rechtliches Bedürfnis, da die Konkretisierung auch nur eines schlichten landesgesetzlichen Zahlenwerts – was der Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ebenfalls übersieht – durch die landesweite Planung erfolgt, die hierbei bereits an das Gebot der gerechten Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG gebunden ist. Da dieses Abwägungsgebot Verfassungsrang besitzt, kann es durch den Landesgesetzgeber gar nicht abgeändert bzw. präzisiert werden; dem Landesgesetzgeber fehlt hierzu bereits verfassungsrechtlich die Kompetenz. Landesgesetzliche Vorgaben zu Kriterien, die eine Verteilungsentscheidung innerhalb der Abwägung anleiten sollen, könnten daher allein als gesetzgeberisches An-

---

<sup>499</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (160).

<sup>500</sup> Siehe dezidiert *Wagner*, NuR 2019, 301 (302 ff.).

<sup>501</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (15 ff.); siehe auch die obigen Ausführungen unter B. V. 1.

<sup>502</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (17): „gute Gründe“.

<sup>503</sup> *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 20 Rn. 156 ff.; *Wolff*, in: Stern/Soldan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2022, § 15 Rn. 125 ff.



liegen verstanden werden, die besondere Bedeutung einzelner Belange hervorzuheben. Die Festlegung eines abschließenden Kriterienkatalogs würde jedoch gegen das verfassungsrechtlich geforderte Abwägungsgebot verstoßen.

Allenfalls ist zu erwägen (mit Blick auf das bayerische Judikat), die grundsätzliche Entscheidung, dass und in welchem allgemeinen Umfang ein Flächenschutz (landesweit) erfolgen soll, durch legislative Festschreibung zu klären. Dabei müssen aber stets auch die Gefahren dieses Unterfangens im Auge behalten werden.<sup>504</sup> Die legislative Festschreibung wäre – wie bereits festgestellt –<sup>505</sup> eine primär politische Entscheidung, die der Planung einen unüberwindbaren äußeren Rahmen – mit allen damit verbundenen Nachteilen – setzen würde.

## VII. Folgefragen

### 1. Übergangsfristen

#### *a) Vertrauensgesichtspunkte*

Sobald es zu rechtlichen Änderungen kommt, verändern sich im gleichen Maße die Anforderungen an den Adressaten der Regelung. Da Adressaten von Regelungen (im Kern immer Menschen) häufig vorausschauend agieren, wird ihre Erwartungshaltung durch eine Rechtsänderung zumeist „enttäuscht“. Aus diesem Gesichtspunkt resultiert die Figur eines berechtigten Vertrauens auf einen fortgeltenden Rechtszustand.<sup>506</sup> Gemeint ist damit in der Regel ein Übergangszeitraum, den Adressaten benötigen, um ihr Verhalten an den neuen Rechtszustand anzupassen.

---

<sup>504</sup> Siehe oben B. VI. 3. c).

<sup>505</sup> Siehe oben B. VI. 3. c).

<sup>506</sup> *Kisker*, VVDStRL 32 (1974), 149 (161 ff.); *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2023, Art. 20 Rn. 69.

*b) Handbuch der Rechtsförmlichkeit*

In dem vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Handbuch der Rechtsförmlichkeit<sup>507</sup> finden sich einige Ausführungen zu Übergangsfristen. Grundsätzlich erlangen *Gesetze* mit ihrem Inkrafttreten Wirkung, bei neuen Stammgesetzen ist zu prüfen, ob Anpassungsregelungen festzulegen sind, wie bereits begonnene Verfahren und bestehende Rechtsverhältnisse zu behandeln sind und ob Anlaufzeiten vorgesehen werden sollen.<sup>508</sup> Folgende Faustregeln werden für die Prüfung, ob eine Übergangsregelung erforderlich ist, vorgeschlagen:<sup>509</sup>

(1) Eine Übergangsregelung ist dann erforderlich, wenn sich der mit dem neuen Gesetz angestrebte Rechtszustand nicht sogleich vollständig erreichen lässt.

(2) Bestehen Zweifel, inwieweit Sachverhalte abgeschlossen oder noch offen sind, sollte eine Übergangsregelung festlegen, wie diese Sachverhalte künftig zu behandeln sind.

(3) Stets ist abzuwägen zwischen dem Vertrauen, das in den Fortbestand einer bestimmten Rechtslage gesetzt wird, und dem Interesse des Staates an der sofortigen Durchsetzung einer neuen Regelung. Je dringender das Anliegen des Gesetzgebers ist, das er mit der Neuregelung verfolgt, und je zwingender die Notwendigkeit ihres sofortigen Vollzugs ist, desto mehr spricht für eine sofortige Anpassung der Rechtsverhältnisse an die neuen Vorschriften.

---

<sup>507</sup> Bundesministerium der Justiz, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, vom 22.09.2008, abrufbar unter: <https://hdr.bmj.de/vorwort.html>.

<sup>508</sup> Bundesministerium der Justiz, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, vom 22.09.2008, Rn. 412, 415.

<sup>509</sup> Bundesministerium der Justiz, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, vom 22.09.2008, Rn. 416.

(4) Die Notwendigkeit einer Übergangsregelung kann sich unmittelbar aus Grundrechten ergeben. Zum Beispiel folgt aus Art. 12 Abs. 1 GG die Notwendigkeit von Übergangsregelungen, wenn der Zugang zu oder das Verbleiben in einem Beruf neu geregelt wird.

Ebenso sind im Handbuch der Rechtsförmlichkeit beispielhafte Formulierungen enthalten:

„Eine Übergangsvorschrift könnte bei einer Übergangsfrist von sechs Monaten wie folgt formuliert werden: Anlagen, die nach dem ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des neunten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] errichtet werden, dürfen nur betrieben werden, wenn ...

Eine Übergangsvorschrift könnte bei einer Übergangsfrist von drei Jahren wie folgt formuliert werden: Anlagen, die nach dem ... [einsetzen: Angabe des Tages und Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes sowie der Jahreszahl des dritten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres] errichtet werden, dürfen nur betrieben werden, wenn ...“<sup>510</sup>

### *c) Verfassungsrechtliche Überlegungen*

Die bereits angesprochene verfassungsrechtliche Forderung von Übergangsfristen kann insbesondere aus Art. 14 GG folgen.<sup>511</sup> Grundsätzlich unverhältnismäßige, also ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen können entweder durch finanzielle Ausgleichsvorschriften oder Übergangsregelungen verhältnismäßig werden.<sup>512</sup> Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Wahlrecht

---

<sup>510</sup> Bundesministerium der Justiz, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, vom 22.09.2008, Rn. 419.

<sup>511</sup> Siehe hierzu: *Jahndorf/Pichler*, GewArch 2012, 377 (378); *Jahndorf*, NvWZ 2015, 1188 (1188 f.).

<sup>512</sup> *Jahndorf/Pichler*, GewArch 2012, 377 (378).

zwischen einer Entschädigung und einer Übergangsfrist zu.<sup>513</sup> Auch die Neuordnung eines Rechtsgebietes, die zu einer Umgestaltung von individuellen Rechtspositionen führt, kann Übergangsfristen erforderlich machen.<sup>514</sup>

*d) Besonderheiten bei der Einführung von Flächenverbrauchsobergrenzen*

Die Einführung von Flächenverbrauchsobergrenzen birgt einige Besonderheiten, die bei der Anwendung allgemeiner Regeln auf dieses Themenfeld zu beachten sind.

*aa) Grundrechtsbezug*

Zunächst können grundrechtliche Überlegungen – insbesondere Erwägungen vor dem Hintergrund des Art. 14 GG – außer Acht bleiben. Die bisherigen Ausführungen haben bereits gezeigt, dass es bei der planerischen Bestimmung von Flächenverbrauchsobergrenzen durch verbindliche Ziele der Raumordnung nicht zu einer ausreichenden Individualisierung kommt, die eine Beeinträchtigung von Art. 14 GG rechtfertigen würde.<sup>515</sup> Auch der denkbarerweise betroffene Art. 12 GG ist mangels Individualisierung nicht verletzt.<sup>516</sup> Daher können Grundrechte nicht die Einführung von Übergangsregelungen erzwingen.

*bb) Kommunalbezug*

Eine Übergangsfrist kann allenfalls aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 71 LV BW erforderlich werden. Je

---

<sup>513</sup> *Jahndorf/Pichler*, GewArch 2012, 377 (378). Zum Vorrang von sachlichen vor finanziellen Ausgleichsregelungen: *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 14 Rn. 46.

<sup>514</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.07.1971 – 1 BvR 766/66, BVerfGE 31, 275 (285, 290); Beschl. v. 15.01.1974 – 1 BvL 5, 6, 9/70, BVerfGE 36, 281 (293); Urt. v. 08.02.1977 – 1 BvR 79, 278, 282/70, BVerfGE 43, 242 (288); Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (351); Beschl. v. 19.06.1985 – 1 BvL 57/79, BVerfGE 70, 191 (201); Beschl. v. 06.11.1985 – 1 BvL 22/83, BVerfGE 71, 137 (144); Beschl. v. 09.01.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (213).

<sup>515</sup> Siehe oben B. V. 5. a) aa).

<sup>516</sup> Siehe zu Art. 12 GG: *Jahndorf*, NvWZ 2015, 1188 (1188).

intensiver diese durch die konkrete Ausgestaltung der Kontingentierungen betroffen ist, desto eher könnte eine Übergangsfrist erforderlich werden, um die Verhältnismäßigkeit der neuen rechtlichen Ausgestaltung herzustellen.<sup>517</sup> Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn die Neuschöpfung bzw. Änderung der Ziele der Raumordnung sich auf laufende Planungsverfahren auswirkt.

Hiergegen ist eingewandt worden, dass es im Verhältnis von Kommunen zur Raumordnungsplanung kein Bedürfnis für Übergangsregelungen gibt. § 1 Abs. 4 BauGB statuiere ein Anpassungsgebot, dass unmittelbar gelte.<sup>518</sup> Die Anpassungspflicht reiche

„über den Zeitpunkt der Einleitung des Bauleitplanverfahrens, ja über den des Planbeschlusses und sogar über den des Planerlasses (hinaus), da selbst wirksam in Kraft getretene Bebauungspläne aufzuheben oder zu ändern sind, wenn sie infolge eines später auftretenden Widerspruchs zu Zielen der Raumordnung i.S.d. § 1 Abs. 4 BauGB anpassungsbedürftig werden.“<sup>519</sup>

Diese Einlassung ist in ihrer Grundaussage zutreffend und beschreibt die allgemeine Beziehung zwischen Zielen der Raumordnung und nachfolgender Bauleitplanung korrekt. Sie übersieht allerdings zweierlei. Zum einen muss ein Ziel der Raumordnung in seinem Aufstellungsprozess als Teil gerechter Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG beachten.<sup>520</sup> Deshalb muss es – gerade wegen der Konsequenzen des § 1 Abs. 4 BauGB – die Wechselbezüglichkeit der verschiedenen Planungsebenen der Raumplanung (Raumordnung und Bauleitplanung) im Blick haben und

---

<sup>517</sup> *Kment*, NuR 2018, 217 (225 f.).

<sup>518</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (164).

<sup>519</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (164).

<sup>520</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2019, § 1 Rn. 115.

sich gegebenenfalls zurücknehmen, um unverhältnismäßige Beeinträchtigungen zu vermeiden. Zum anderen basiert die Idee der Reduktion des Flächenverbrauchs darauf, das kommunale Planungsgeschehen auf einer Zeitschiene zu beeinflussen. Kommunen werden in zeitlichen Abständen bestimmte Planungsaktivitäten zugestanden bzw. untersagt. Kommunen haben daher ein besonders schutzwürdiges Interesse, ihre Planungsaktivitäten an den zu erwartenden, zeitlich gestuften Rückführungen des Flächenverbrauchs ausrichten zu können. Die Anpassungspflicht hat bei der Reduktion des Flächenverbrauchs somit eine zielinhärente zeitliche Dimension.

Um insofern für verhältnismäßige und geordnete Abläufe auf der kommunalen Ebene zu sorgen, liegt es nahe, Übergangszeiträume in Erwägung zu ziehen.

## 2. Vollzug von Mengenzielen

Die Gestaltung der Lebenswirklichkeit setzt voraus, dass nicht nur die rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Mengenzielen bestehen und das politische Ziel durch planerische Exekutivakte umgesetzt wird, sondern auch der Vollzug der zielförmigen Planinhalte sichergestellt ist.

### *a) Allgemeine Kontrollinstrumente*

Die Kontrolle von verbindlichen Planaussagen stellt sich als Rechtsproblem nicht nur im Kontext der Begrenzung des Flächenverbrauchs, sondern ganz allgemein bei der Frage nach der Durchsetzung von höherstufigen Zielfestlegungen in Raumordnungsplänen der Landes- und der Regionalplanungsebene. Deshalb kann hinsichtlich der Kontrolle der Kontingentierung auf die tradierten Instrumente zur Kontrolle der Umsetzung der Ziele der Raumordnung zurückgegriffen werden. Die Probleme, die sich allgemein beim Vollzug

von Zielen der Raumordnung zeigen, treten daher auch im Kontext der Flächenverbrauchsbegrenzung auf.<sup>521</sup>

Umsetzungsschwierigkeiten können sich dabei auf allen Ebenen der planerischen Wirkungskette im System der deutschen Planungspyramide zeigen, vor allem<sup>522</sup> im Verhältnis von Landes- zu Regionalplanung und im Verhältnis Raumordnungsplanung<sup>523</sup> zu Bauleitplanung.

*b) Vollzug innerhalb der Raumordnungsplanung*

*aa) Bindung der Regionalplanung an das raumordnungsrechtliche Entwicklungsgebot nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG und die Zielbindung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG*

Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sind die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Aufgrund des Entwicklungsgebots hat sich die Regionalplanung in den vom landesweiten Raumordnungsplan gesetzten Rahmen einzufügen und ihn auf ihre Planungsregion ortsnäher sowie problemorientierter „herunterzubrechen“, zu konkretisieren und regionalmaßstäblich zu verfeinern.<sup>524</sup> Dies bedeutet, dass das Entwicklungsgebot nicht nur den bloßen Vollzug oder die Ergänzung des höherstufigen Plans verlangt; vielmehr verbleibt für die Regionalplanung durchaus eine gestalterische Freiheit.<sup>525</sup>

Das Entwicklungsgebot ergänzt die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung, also insbesondere die Zielbindungspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG. Dennoch bleibt diese Bindungswirkung ebenfalls erhalten.

---

<sup>521</sup> Zur Problematik der Vollzugsdefizite: *Herrmann*, Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch das Bauplanungsrecht, 2019, S. 66 ff.

<sup>522</sup> Konflikte sind auch im Verhältnis des Flächennutzungsplans zum Bebauungsplan denkbar.

<sup>523</sup> Dies schließt neben der Regionalplanung auch die Landesplanung ein, da verbindliche Zielfestlegungen für die Kommunen auch auf der Ebene der Landesplanung, also im LEP BW, getroffen werden können.

<sup>524</sup> BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 – 4 CN 9/01, NVwZ 2003, 1263 (1266); VGH BW, Urt. v. 07.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 29; Urt. v. 15.11.2012 – 8 S 2525/09, juris Rn. 30.

<sup>525</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 64.

*bb) Missachtung von Entwicklungsgebot und Zielbindung*

Der Regionalplan ist bei einem Verstoß gegen das Entwicklungsgebot aus § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sowie gegen die Zielbindung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG rechtswidrig und damit unwirksam.<sup>526</sup> In diesem Fall kann er beispielsweise im Wege des Normenkontrollverfahrens für unwirksam erklärt werden.<sup>527</sup> Allerdings ist § 11 Abs. 2 ROG (Planerhaltungsnorm) zu beachten,<sup>528</sup> der bzgl. des Entwicklungsgebots spezielle Unbeachtlichkeitsvorgaben enthält.<sup>529</sup>

Im Verhältnis zu § 4 Abs. 1 S. 1 ROG findet sich eine vergleichbare Relativierung des Normgebots nicht. Vielmehr erlaubt § 12 ROG sogar, raumbedeutsame Planungen (also auch Regionalplanungen<sup>530</sup>), die der Zielbindung widersprechen, zu untersagen.<sup>531</sup>

*c) Vollzug auf der Ebene der Bauleitplanung*

*aa) Strikte Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung*

Zentrale Norm, um die raumordnungsrechtlichen Inhalte in die Bauleitplanung zu tragen, ist § 1 Abs. 4 BauGB. Diese Raumordnungsklausel enthält eine Anpassungspflicht für Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung.<sup>532</sup> Diese Verpflichtung ist zwingend und kann von den Gemeinden nicht aus eigener

---

<sup>526</sup> *Kümper*, LKV 2014, 542 (544); *Kümper/Milstein*, NVwZ 2015, 8 (9); *Ingold*, NVwZ 2010, 1399 (1401).

<sup>527</sup> *Grotefels*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 13 Rn. 69.

<sup>528</sup> *Grotefels*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 13 Rn. 70.

<sup>529</sup> Siehe dazu *Spannowsky*, in: *ders./Runkel/Goppel*, ROG, 2018, § 11 Rn. 53 ff.

<sup>530</sup> *Hager*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 12 Rn. 11.

<sup>531</sup> Siehe zu Details *Goppel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2018, § 12 Rn. 10 ff.

<sup>532</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32 ff.; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33 ff.



Kompetenz, etwa im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, überwunden werden.<sup>533</sup> Nur eine Konkretisierung *innerhalb* des gesetzten Rahmens ist der Bauleitplanung erlaubt.<sup>534</sup>

*bb) Rechtsfolgen eines Zielwiderspruchs*

(1) Ein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung löst bei bestehenden Planwerken eine Anpassungsnotwendigkeit innerhalb einer angemessenen Frist aus. Die Vorschrift des § 1 Abs. 4 BauGB geht dabei über den Regelungsgehalt der Zielbindungsnorm des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG hinaus. Im Gegensatz zur Beachtungspflicht zwingt sie die betroffenen Kommunen auch, ihre Planungen – mithin auch den Flächennutzungsplan – an die Zielvorgaben der Regionalplanung aktiv anzupassen.<sup>535</sup> In § 1 Abs. 4 BauGB ist somit neben der reinen Beachtungspflicht auch eine Änderungs- bzw. Erstplanungspflicht der Kommunen verankert, die im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden kann.<sup>536</sup> Die entsprechende landesrechtliche Parallelregelung hierzu findet sich in § 21 LPlG BW (Planungsgebot). Auch hier ist die Verpflichtung, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (Abs. 1), mit einem Einschreiten der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde bei Untätigkeit der kommunalen Körperschaften (Abs. 2) kombiniert.

Allerdings verändert diese Anpassungspflicht nicht unmittelbar die Rechtslage zugunsten bzw. zulasten von Vorhabenträgern. Erst wenn die Anpassung des kommunalen Flächennutzungsplans tatsächlich vollzogen ist, wirkt sich dies auf die Genehmigungslage in der Gemeinde aus.

---

<sup>533</sup> *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter, BauGB*, 2019, § 1 Rn. 123.

<sup>534</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr, BauGB*, 2022, § 1 Rn. 41.

<sup>535</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 Rn. 76; *Durner*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 4 Rn. 109.

<sup>536</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr, BauGB*, 2022, § 1 Rn. 43.

Zur Optimierung dieses Zustands kann erwogen werden, Ziele der Raumordnung in Regionalpläne aufzunehmen, die einen konkreten zeitlichen Geltungsanspruch aufweisen, zu dem die Gemeinden ihre Planung anzupassen haben.<sup>537</sup> Ansatzpunkte für diese Konzeption finden sich im bestehenden ROG; so erlaubt etwa § 7 Abs. 1 S. 2 ROG zeitliche Vorgaben in Raumordnungsplänen.<sup>538</sup>

Sollte die Gemeinde trotz einer hinreichend klaren Zielfestlegung durch Untätigkeit entgegenstehende Entwicklungen im Anwendungsbereich von Regionalplänen fördern, kann auch der Einsatz der raumordnungsrechtlichen Untersagung nach § 12 ROG in Betracht gezogen werden.<sup>539</sup> Schließlich kann das landesrechtliche Planungsgebot nach § 21 LPlG BW relevant werden, welches ausschließlich vom Regionalverband und der höheren Raumordnungsbehörde ausgesprochen werden kann.

(2) Sollten Ziele mit einem verbindlichen Flächenbudget vor einem Bauleitplan wirksam geworden sein, führt dies dazu, dass eine Genehmigung des Plans gemäß § 6 BauGB bzw. § 10 Abs. 2 BauGB nicht erteilt werden darf.<sup>540</sup> Damit sind die höheren Verwaltungsbehörden nach § 6 Abs. 1 BauGB bzw. § 10 Abs. 2 S. 1 BauGB für die Beurteilung der Flächennutzungs- beziehungsweise Bebauungspläne zuständig und somit auch für die Kontrolle der Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung verantwortlich.

§ 10 Abs. 2 S. 1 BauGB beschränkt die Genehmigungspflicht allerdings auf Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB (selbstständiger Bebauungsplan),

---

<sup>537</sup> Siehe auch *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2015, § 11 Rn. 110.

<sup>538</sup> Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass diese Regelung ursprünglich geschaffen wurde, um temporären Ereignissen auch in Raumordnungsplänen Ausdruck verleihen zu können; *Hofmann*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 7 Rn. 6.

<sup>539</sup> Siehe hierzu *Benken/Schefer*, RuR 1980, 57; *Hager*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 12 Rn. 9 ff.

<sup>540</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 34.

§ 8 Abs. 3 S. 2 BauGB (Bebauungsplan im Parallelverfahren) und § 8 Abs. 4 BauGB (vorzeitiger Bebauungsplan). Hierdurch entsteht eine Kontrollücke.

Diese Lücke in der Vollzugskontrolle kann jedoch geschlossen werden. Für die nicht genehmigungsbedürftigen Bebauungspläne schafft § 246 Abs. 1a BauGB nämlich zugunsten der Länder die Option, Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, sowie andere Satzungen vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzeigen zu müssen.<sup>541</sup> Dies gilt nur nicht für Bebauungspläne nach § 13 BauGB, die allerdings bei der Neuinanspruchnahme von Flächen aufgrund ihres eingeschränkten Anwendungsbereichs praktisch nicht relevant sind.

Im Einzelnen schreibt § 246 Abs. 1a BauGB Formalien der präventiven Rechtsaufsicht<sup>542</sup> vor. Danach hat (Rechtspflicht) die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften, die eine Versagung der Genehmigung nach § 6 Abs. 2 BauGB rechtfertigen würde, innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige geltend zu machen. Bebauungspläne dürfen nur in Kraft gesetzt werden, wenn die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb dieser Frist geltend gemacht hat. Von der Option des § 246 Abs. 1a BauGB hat Baden-Württemberg bislang noch keinen Gebrauch gemacht.<sup>543</sup>

### 3. Flexibilisierungsmöglichkeiten

Es gibt unterschiedliche Gründe, um über eine Flexibilisierung von Zielfestlegungen zu maximalen Flächenverbrauchswerten nachzudenken. Hierfür spricht zunächst, dass die Kontingentierung von Flächenverbrauchsmöglichkeiten auf der Ebene der Raumordnung typischerweise auf einem mittleren

---

<sup>541</sup> *Blechsmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 246 Rn. 24 ff.

<sup>542</sup> *Blechsmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 246 Rn. 32.

<sup>543</sup> *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 124. EL, § 246 Rn. 11.

Abstraktionsgrad bleiben muss, der es nicht erlaubt, auf alle Besonderheiten von Einzelfällen einzugehen. Flexibilisierungsmöglichkeiten können ein „atmendendes System“ stützen, indem sie Anpassungen und Nachschärfungen unter den Eindrücken der konkreten Umsetzung der Zielfestlegungen erlauben. Eine Kontingentierung des Flächenverbrauchs unter dem Regime der Raumordnung muss also nicht zwingend starr bleiben; vielmehr sollte es auch Flexibilisierungsinstrumente aufweisen.

*a) Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG*

*aa) Allgemeine Überlegungen*

Der Gesetzgeber des Raumordnungsrechts war sich der angesprochenen Unschärfen des Raumordnungsrechts bewusst. Er hat deshalb die Möglichkeit geschaffen, von den Zielen der Raumordnung Ausnahmen zu erteilen (§ 6 Abs. 1 ROG) beziehungsweise von ihnen abzuweichen (§ 6 Abs. 2 ROG). Ausnahmen müssen gemäß § 6 Abs. 1 ROG im Raumordnungsplan festgelegt werden und teilen daher die Nachteile der abstrakten Ebene. Dieses „Manko“ füllt die Abweichungsmöglichkeit nach § 6 Abs. 2 ROG aus. Sie erfüllt für sich damit eine planungsrelevante Funktion, die auf die innere Abgewogenheit eines Raumordnungsplans zurückwirken kann, da mit dem Zielabweichungsverfahren ein Ventil geschaffen ist, um in Härtefällen von einer Zielbindung zu befreien.<sup>544</sup>

Bei der Anwendung des § 6 Abs. 2 ROG ist zu beachten, dass die raumordnerische Vertretbarkeit in ihrer Grundanlage der städtebaulichen Vertretbarkeit nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB entspricht.<sup>545</sup> Ebenso kann man die in § 6 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundzüge der Planung dem Begriffsverständnis

---

<sup>544</sup> BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, NVwZ 2011, 821 Rn. 20, 24; BVerwG, Beschl. v. 13.11.2012 – 4 B 21/12, BauR 2013, 558 (558); VGH Hess., Urt. v. 15.9.2015 – 4 C 2000/12.N, KommJur 2016, 426 (431, 433); VGH BW, 15.11.2012 – 8 S 2525/09, DVBl. 2013, 384 (390); VGH BW, Urt. v. 05.03.2014 – 8 S 808/12, ZfBR 2014, 480 (482 f.); Schmitz, ZfBR 2015, 124 (129); Hager, BauR 2011, 1093 (1097).

<sup>545</sup> Kment, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 68.

des § 31 Abs. 2 BauGB angleichen.<sup>546</sup> Daraus folgt, dass eine zulässige Abweichung dem planerischen Grundkonzept nicht zuwiderlaufen darf, also dessen tragende Festsetzungen nicht tangieren sollte.<sup>547</sup> Diese Frage ist einzelfallabhängig zu entscheiden, wobei das im Plan zum Ausdruck gebrachte Wollen maßgeblich ist.<sup>548</sup> Die Abweichung muss in dem Bereich liegen, den der Plangeber noch gewollt hat oder hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.<sup>549</sup>

*bb) Auswirkung auf Ziele der Raumordnung zur Flächenschonung*

Überträgt man die aufgezeigten Anforderungen an eine Zielabweichung<sup>550</sup> auf die hier relevante zielförmige Festsetzung von Maximalwerten des Flächenverbrauchs, ist bei der Beurteilung der Abweichungsmöglichkeit primär auf die Einzelfallumstände abzustellen. Je weniger gewichtig die Gründe für eine Abweichung im Einzelfall sind (und man sich von einem Härtefall bewegt) und je größer die betreffende Fläche ist, die zusätzlich verbraucht werden soll, je eher sind die Grundzüge der Planung betroffen.

Auch ist zu erkennen, dass eine Berührung der Grundzüge der Planung umso eher anzunehmen ist, je häufiger sich die Gründe für das Abweichungsbemühen decken.<sup>551</sup> Dies bedeutet nicht, dass die Sachanliegen derjenigen Adressaten, die vom Ziel abweichen wollen, unbeachtlich sind. Die Kumulation gleichgerichteter (berechtigter) Abweichungsinteressen legt es nur nahe, dass

---

<sup>546</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 71.

<sup>547</sup> BVerwG, Beschl.v. 05.03.1999 – 4 B 5/99, NVwZ 1999, 1110 (1110); *Kment*, MMR 2012, 220 (224); *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (438); *Hager*, BauR 2013, 170 (171).

<sup>548</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 71.

<sup>549</sup> BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, NVwZ 2011, 821 Rn. 26; BVerwG, Urt. v. 4.8.2009 – 4 CN 4.08, NVwZ 2009, 1289 Rn. 12; Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 16.07, NVwZ 2009, 1103 Rn. 23; Urt. v. 9.3.1990 – 8 C 76.88, NVwZ 1990, 873 (874); VGH BW, Urt. v. 04.07.2012 – 3 S 351/11, BauR 2013, 425 (430 f.).

<sup>550</sup> Siehe soeben B. VII. 3. a) aa).

<sup>551</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 73.

die Zielfestlegung insgesamt unausgewogen ist und im Wege der Planänderung korrigiert werden muss; hierfür ist die Abweichung nicht das richtige Instrument.<sup>552</sup>

Demgegenüber erscheint ein kategorischer Ausschluss der Zielabweichung in jedem erdenkbaren Einzelfall insbesondere vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überhöht.<sup>553</sup> Das Argument, eine Zielabweichung würde den Interessenausgleich, der in einer Kontingentierung (auch im Verhältnis der Adressaten untereinander) liege, stets infrage stellen, so dass eine zielförmige Flächenverbrauchskontingentierung bereits „strukturell“ dem Instrument der Zielabweichung nicht zugänglich sei, ist demnach unzutreffend.<sup>554</sup> Dieser vorgetragene Vorbehalt überschätzt die Einflussnahme des Einzelfalls auf die Gesamtkonzeption. Die übergeordnete Zielsetzung des Flächensparens wird nämlich nicht dadurch tangiert, dass im Einzelfall moderate Abweichungen von Flächenverbrauchswerten vorgenommen werden; denn in der Grundanlage bleibt auch bei einer Abweichung das Gesamtziel des Flächensparens – seine Grundzüge – erhalten. Die Grundzüge der Planung liegen nämlich nicht in einer penibel interpretierten Flächenzahl (zB. 2,5 ha/Tag); eine solche ist allein für die *Ausrichtung* der Planung relevant. Da es sich bei diesen Flächenzahlen ohnehin nur um grobe, politisch vorgegebene Schätzgrößen handelt, die später planerisch verarbeitet werden, erlauben sie begründete Abweichungen, die sich lediglich im Promillebereich der richtungsweisenden Verbrauchsvorgaben bewegen.

---

<sup>552</sup> BVerwG, Urt. v. 09.06.1978 – 4 C 54/75, NJW 1979, 939 (941); Urt. v. 18.11.2010 – 4 C 10/09, NVwZ 2011, 748 Rn. 37; Urt. v. 02.02.2012 – 4 C 14/10, NVwZ 2012, 825 Rn. 22.

<sup>553</sup> So aber: *Kümper*, DVBl. 2021, 155 (165).

<sup>554</sup> So aber: *Kümper*, DVBl. 2021, 155 (165).

*b) Flächentausch und Flächenhandel*

Auch der Flächentausch beziehungsweise -handel sind Flexibilisierungsinstrumente. Diese werden in Teil C des vorliegenden Gutachtens näher beleuchtet.

#### 4. Anreizmodelle

Im Kontext der Zielfestlegungen mit Vorgaben zum zulässigen Flächenverbrauch wurde die Frage aufgeworfen, ob Anreizmodelle mit Kontingentierungen verknüpft werden können. Beispielsweise könnte man an Flächenboni für Ansiedlungskooperationen denken.

Derartige Konstruktionen vermischen allerdings die Kontingentierung mit *zielfremden* Aspekten. Das Ziel der Kontingentierung liegt in der Senkung des Flächenverbrauchs. Werden Boni für Verhaltensweisen vergeben, die im Ergebnis zu einem Zuwachs an Flächenverbräuchen führen und damit das Gesamtkontingent belasten, laufen solche Boni diesem Ziel zuwider.

Allenfalls kann im Rahmen eines Zertifikatehandels oder -tausches die Heranziehung von Ansiedlungskooperationen als zulässiger Rahmen oder Bezugspunkt für einen Zertifikatehandel/-tausch in Betracht gezogen werden. Gleichwohl ist auch hier der grundsätzliche Konflikt zwischen Flächensparen und Flächenzuweisung zu beachten.

Diese Vorbehalte hindern den Plangeber aber nicht, Ansiedlungskooperation als ein eigenständiges Ziel der Raumordnung zu formulieren.<sup>555</sup>

### VIII. Zwischenfazit und Empfehlungen

Die bisherigen Ausarbeitungen erlauben es, erste Empfehlungen zu formulieren.

---

<sup>555</sup> Siehe zu Anbindegeboten oben unter B. IV. 1. a).

## 1. Aktivierung des vollständigen raumordnungsrechtlichen Steuerungspotenzials

### *a) Primärer Einsatz von raumordnungsrechtlichen Zielfestlegungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG*

Ziele der Raumordnung eignen sich, um den Flächenverbrauch in Baden-Württemberg effektiv zu steuern. Aufgrund ihrer Bindungskraft gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG und gem. § 1 Abs. 4 BauGB vermögen sie, die planerischen Tätigkeiten auf die politische Zielmarke eines angemessenen Flächenverbrauchs auszurichten.

Ihr Vollzug wird jetzt schon durch ein breites Repertoire von Sicherungsinstrumenten garantiert. Zu überlegen ist, von der Möglichkeit des § 246 Abs. 1a BauGB Gebrauch zu machen und eine Anzeigepflicht für „normale“ Bebauungspläne einzuführen. So kann die Einhaltung der Flächenverbrauchsobergrenzen besser kontrolliert werden. Zudem sind die Aufsichtsbehörden aufgerufen, bestehende Kontrollinstrumente entschieden zu nutzen.

### *b) Schrittweise Ausgestaltung auf Landes- und Regionalplanungsebene unter Beachtung planerischer Belange*

Die Steuerung des Flächenverbrauchs dürfte am besten auf der Landesebene ansetzen und dann über die Regionalplanung auf die Bauleitplanung einwirken. Es ist unter Beachtung planerischer Kriterien eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Flächenkontingente vorzunehmen. Dabei steht es dem Plangeber frei, ob er alle Flächenverbrauchskontingente verteilt oder für Härtefälle bzw. besondere Bedarfe (überschaubare) Rücklagen vorhält.

### *c) Vorsichtiger Umgang mit Netto-Null-Verbrauchswert*

Ein vollständiger Entzug von Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden darf durch die zielförmige Festsetzung zu enger Flächenverbrauchswerte allerdings nicht eintreten; in diesem Fall wird die Raumordnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB die Zielvorgaben nicht mehr ins Baurecht transportieren. Es muss ein substanzieller Raum der Bauleitplanung aufrechterhalten bleiben.



Ein Netto-Null-Verbrauch darf daher wohl nur punktuell zu Lasten einzelner Gemeinden angeordnet werden. In jedem Fall ist die „Netto-Null“ ein rechnerischer Wert, der einen Flächenverbrauch erlaubt, wenn er durch Innenbereichsentsiegelungen (rechnerisch) gedeckt ist.

## 2. Rechtsstaatliche Absicherung der Planung

### a) Landesgesetzliche „Ziel“-größe der Flächensicherung

Die Verringerung von maximalen Flächenverbrauchswerten bringt auf Dauer mittelbar (über die Landesplanung) große Belastungen auf Seiten der Gemeinden und auf Seiten der Bevölkerung mit sich. Dies könnte vom Landesgesetzgeber zum Anlass genommen werden, die politische Verantwortung für den maximalen Flächenverbrauch selbst zu übernehmen und durch eine landesgesetzliche Grundsatzentscheidung die Verringerung des Flächenverbrauchs quantitativ zu definieren.

### b) Vor- und Nachteile im Blick

Eine legislative Rahmensetzung könnte Vorteile haben. Denn ein Gesetzgebungsverfahren bietet – jedenfalls nach Ansicht der *Staatstheorie* – die

„verfassungsrechtlich erforderliche Transparenz und gestattet einen öffentlichen Meinungs-austausch darüber, wie die Reduktionslasten [...] verteilt werden sollen.“<sup>556</sup>

Andererseits darf der *praktische Nachteil* nicht übersehen werden, der in der selbst auferlegten, strikten Bindung der Landesplanung durch Landesrecht liegt. Ist der Rahmen einmal landesgesetzlich abgesteckt, muss die Landesplanung in diesem Rahmen bleiben und vermag sich nicht mehr hiervon zu lösen;

---

<sup>556</sup> So der Klimabeschluss des BVerfG zum Parallelproblem der CO<sub>2</sub>-Budgetfestsetzung vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20, BVerfGE 157, 30 Rn. 262.

allein Randunschärfen können (wohl) – in Anlehnung an planungsrechtliche Grundsätze –<sup>557</sup> noch planerisch konkretisiert werden.

Zudem ist eine gesetzliche Rahmensetzung eher ungewöhnlich. Die Raumordnungsplanung erkennt üblicherweise aus eigener Sachkompetenz die Bedürfnisse bei der Ordnung und Sicherung des Raums und wird bei dieser Aufgabenwahrnehmung u. a. durch Grundsätze der Raumordnung ausgerichtet. Zum schonenden Umgang von Freiflächen sind solche Grundsätze bereits vorhanden. Insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ermuntert schon heute, Maximalwerte für die Neuinanspruchnahme von Freiflächen raumplanerisch vorzusehen.<sup>558</sup>

### 3. Konzentration auf die kommunale Ausweisungspraxis

#### *a) Steuerung über § 1 Abs. 4 BauGB*

Adressat der Zielfestlegungen zum maximalen Flächenverbrauch ist die kommunale Bauleitplanung. Über § 1 Abs. 4 BauGB besteht hier ein starker Zugriff durch das Raumordnungsrecht.

#### *b) Inklusion der Genehmigungen im Außenbereich über Schätzungen*

Sonstige Flächenverbrauchstätigkeiten im gemeindlichen Außenbereich sind nur schwer über Ziele der Raumordnung zu steuern. Dies gilt insbesondere für Aktivitäten der Fachplanung, vor allem wenn sie unionsrechtlich hinterlegt sind (vgl. europäische Infrastruktur-Entwicklungsachsen). Die zu erwartenden Flächeninanspruchnahmen durch diese Nutzungen sollten bei der Kalkulation der Flächenbudgets der Gemeinden (negativ) mitberücksichtigt werden, was allerdings wegen der schwierigen Prognostizierbarkeit des Flächenverbrauchs nicht leichtfallen wird.

---

<sup>557</sup> Vgl. *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 41.

<sup>558</sup> Siehe dazu oben B. II. 2. a) cc).

## C. HANDEL MIT FLÄCHENVERBRAUCHSZERTIFIKATEN

Eng verwoben mit den raumordnungsrechtlichen Mengenzielen ist die Idee eines Handels mit Flächenverbrauchszertifikaten. Hierdurch soll eine Flexibilisierung gegenüber den starren raumordnungsrechtlichen Mengenzielen erreicht („atmendes System“) und den Gemeinden ein größerer Handlungsspielraum eröffnet werden. Zudem sollen sich aus umweltökonomischer Sicht die volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung des Flächensparziels minimieren lassen.<sup>559</sup>

Obwohl bereits seit einigen Jahren vieldiskutiert, wurde ein Handel mit Flächenverbrauchszertifikaten bisher jedoch weder auf Bundes- noch auf Landesebene eingeführt. Entsprechende Gesetzesinitiativen in Sachsen und Bayern waren letztlich erfolglos.<sup>560</sup>

### I. Bereits bestehende Flexibilisierungsinstrumente

Bevor auf den Handel mit Flächenverbrauchszertifikaten näher eingegangen wird, sollen vorab anderweitige, bereits praktizierte Instrumente für eine bedarfsgerechte und flexible Flächenausweisung skizziert werden. Die Auswahl konzentriert sich auf solche Modelle, die mit dem Handel von Flächenverbrauchszertifikaten konzeptionelle Berührungspunkte aufweisen.

#### 1. Flächentausch im Rahmen einer Regionalplanänderung

Eine Möglichkeit, bei der Flächenentwicklung flexibel auf neue Anforderungen reagieren zu können und Flächenoptionen zu schaffen (bzw. zu verla-

---

<sup>559</sup> *Bovet/Bizer/Henger/Ostertag/Siedentop*, RuR 2013, 497 (499).

<sup>560</sup> Siehe Sächs. LT-Drs. 6/18184; Bayr. LT-Drs. 17/16760 und oben unter B. IV. 1. b) und 4.

gern), ist der Flächentausch im Rahmen einer Regionalplanänderung. Eine solche Option sieht beispielsweise der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vor.<sup>561</sup>

Nach Ziel 6.1.1 des LEP NRW darf Freiraum für die regionalplanerische Festlegung neuen Siedlungsraums in Anspruch genommen werden, wenn zugleich an anderer Stelle ein gleichwertiger, bisher planerisch für Siedlungszwecke vorgesehener Bereich im Regionalplan wieder als Freiraum festgelegt oder eine gleichwertige Baufläche im Flächennutzungsplan in eine Freifläche umgewandelt wird (Flächentausch).

Der LEP NRW eröffnet somit die Möglichkeit einer Änderung der regionalplanerischen Nutzungsfestlegungen, ohne dass ein Bedarfsnachweis für die neue Siedlungsfläche erbracht werden muss.<sup>562</sup> Voraussetzung ist, dass die Tauschflächen sowohl qualitativ als auch vom Umfang her gleichwertig sind.<sup>563</sup> Ein Flächentausch kann beispielsweise dann veranlasst sein, wenn die tatsächliche Verfügbarkeit des Baulandes eingeschränkt ist.<sup>564</sup>

Der Flächentausch ist nach dem Wortlaut des LEP NRW nicht auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt. Möglich wäre daher auch ein *interkommunaler* Tausch. Soweit ersichtlich handelte es sich bei den bisherigen Flächentauschen allerdings stets um einen *intra*kommunalen Tausch innerhalb des Gemeindegebiets, der die Flächenbilanz einer Gemeinde neutral hält.<sup>565</sup>

Einen Anspruch auf eine Regionalplanänderung, die dem Flächentausch dient, haben die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen allerdings nicht. Sie können einen Flächentausch lediglich anregen. Erforderlich ist daher eine Einigung zwischen den Kommunen und der Regionalplanungsbehörde.<sup>566</sup>

---

<sup>561</sup> LEP-Fassung von 2017 inklusive der 1. Änderung des LEP NRW.

<sup>562</sup> LEP NRW, S. 52.

<sup>563</sup> LEP NRW, S. 52.

<sup>564</sup> LEP NRW, S. 52.

<sup>565</sup> Vgl. zB. die 9. Änderung des Regionalplans Düsseldorf im Gebiet der Stadt Neuss.

<sup>566</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und

## 2. Gewerbeflächenpools

Ein weitergehendes, auf *interkommunale* Zusammenarbeit ausgelegtes Instrument sind die sogenannten Gewerbeflächenpools. Durch die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden soll die Flächeninanspruchnahme optimiert werden und nur dort stattfinden, wo sie ökonomisch und ökologisch sinnvoll ist. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Modellen des regionalen und des virtuellen Gewerbeflächenpools.

### *a) Regionaler Gewerbeflächenpool*

Beim regionalen Gewerbeflächenpool werden die Gewerbeflächen mehrerer Gemeinden gemeinsam vermarktet und die Erlöse anteilig an die Gemeinden verteilt.<sup>567</sup> Für Gemeinden, die aufgrund topographischer Gegebenheiten selbst keine Flächen einbringen können, besteht die Möglichkeit, sich mit einer finanziellen Einlage zu beteiligen, so dass sie ebenfalls am wirtschaftlichen Erfolg partizipieren.<sup>568</sup> Durch die Bündelung der Gewerbeflächen kann den interessierten Investoren ein bedarfsgerechtes Angebot gemacht werden, ohne dass es für die einzelnen Gemeinden notwendig ist, in ökologisch sensiblen Gebieten Gewerbeflächen auszuweisen, um ökonomisch mit Nachbargemeinden Anschluss zu halten und finanzielle Nachteile abzuwenden.<sup>569</sup> Damit wird ökonomischer Druck zum Flächenverbrauch gesenkt.

---

Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 208.

<sup>567</sup> Gust, Regionale Gewerbeflächenpools, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, 225 (227).

<sup>568</sup> Gust, Regionale Gewerbeflächenpools, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, 225 (227); Krumm, Das Konzept des Regionalen Gewerbeflächenpools aus ökonomischer Sicht, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 34 (2008), Heft 3, 244 (247).

<sup>569</sup> Renn et al., Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Abschlussbericht, 2004, I.3; Krumm, Das Konzept des Regionalen Gewerbeflächenpools aus ökonomischer Sicht, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 34 (2008), Heft 3, 244 (246).

Ein neueres Praxisbeispiel für einen regionalen Gewerbeflächenpool ist der Gewerbeflächenpool der Städteregion Aachen,<sup>570</sup> in der die beteiligten Städte und Gemeinden im Jahr 2020 eine entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen haben.<sup>571</sup> In diesem Fall einigten sich die teilnehmenden Kommunen darauf, dass die Erlöse aus Veräußerung und Vermietung zwar bei den Belegheitskommunen bleiben, jedoch das Gewerbesteueraufkommen zwischen den am Pool beteiligten Kommunen aufgeteilt wird.

*b) Virtueller Gewerbeflächenpool*

Das Modell des virtuellen Gewerbeflächenpools geht über das Konzept des regionalen Gewerbeflächenpools<sup>572</sup> hinaus und setzt nicht erst bei der Vermarktung, sondern bereits bei der Ausweisung von Gewerbeflächen an. In einem ersten Schritt wird für alle teilnehmenden Gemeinden eine Flächenmenge festgelegt, die für Neuausweisungen zur Verfügung steht.<sup>573</sup> Plant eine Gemeinde ein neues Gewerbegebiet, kann sie die benötigte Flächenmenge aus dem gemeinsamen Pool entnehmen, wenn die vorher vereinbarten Kriterien vorliegen. Solche Kriterien können beispielsweise das tatsächliche Entwicklungs- bzw. Nutzungsinteresse eines Investors oder die Anbindung an eine bestehende Siedlungsstruktur sein.<sup>574</sup>

Bereits praktiziert wird ein solcher virtueller Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve im Regierungsbezirk Düsseldorf. In Kap. 3.3.3 stellt der Regionalplan Düsseldorf<sup>575</sup> in Z1 ein Flächenkonto mit einer Startgröße von 193 ha im Gewerbeflächenpool zur Verfügung. Die Einzelheiten zu Ein- und Ausbuchun-

---

<sup>570</sup> Siehe hierzu <https://interkommunales.nrw/projekt/staedteregionaler-gewerbeflaechenpool/>.

<sup>571</sup> Abrufbar unter [https://rat.eschweiler.de/bi/vo0050.php?\\_\\_kvonr=9831](https://rat.eschweiler.de/bi/vo0050.php?__kvonr=9831).

<sup>572</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter C. I. 2. a).

<sup>573</sup> *Greiving/Höweler*, RuR 2008, 305 (309).

<sup>574</sup> *Greiving/Höweler*, RuR 2008, 305 (310 ff.).

<sup>575</sup> Regionalplan Düsseldorf (RPD) – Stand: 23.12.2022 inkl. 1.-6. und 8.-10. Änderung.

gen von Flächen regelt der landesplanerische Vertrag zwischen der Regionalplanungsbehörde, dem Kreis Kleve und allen 16 kreisangehörigen Kommunen vom 22.09.2010 in der geänderten Fassung vom 05.07.2017. Werden die Vereinbarungen dieses Vertrages eingehalten, muss bei Abbuchungen vom Flächenkonto keine weitere regionalplanerische Bedarfsprüfung mehr erfolgen.<sup>576</sup>

Ziel ist eine interkommunal abgestimmte Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung.<sup>577</sup> Innerhalb der verfügbaren Flächenmenge soll räumlich und zeitlich flexibler auf Nachfragen reagiert werden können.<sup>578</sup>

## II. Grundmodell eines Handels mit Flächenverbrauchszertifikaten

### 1. Idee und Zielrichtung

Die Idee eines Handels mit Flächenverbrauchszertifikaten basiert auf der Bepreisung des Guts Bodenfläche und der Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente, um die Gemeinden zu einer flächensparenden Ausweisungspolitik zu veranlassen.<sup>579</sup> Grundlage ist hierfür die Festlegung einer Obergrenze maximal zulässiger Neuausweisungen von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Diese Fläche wird auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt und in Zertifikate verbrieft, die einer bestimmten Fläche entsprechen. Nur bei Vorlage einer hinreichenden Anzahl an Zertifikaten darf von den Gemeinden bauplanungsrechtlich neue Siedlungsfläche ausgewiesen werden.<sup>580</sup>

---

<sup>576</sup> RPD, S. 74.

<sup>577</sup> RPD, S. 74.

<sup>578</sup> RPD, S. 74.

<sup>579</sup> Vgl. *Henger et al.*, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 32 ff.

<sup>580</sup> *Bovet/Bizer/Henger/Ostertag/Siedentop*, RuR 2013, 497 (499); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (69).

Benötigen die Kommunen die Zertifikate nicht selbst, können sie diese an Gemeinden verkaufen, die ihr Mengenziel bereits erschöpft haben. Umgekehrt können Gemeinden mit einem großen Entwicklungsbedarf Zertifikate hinzukaufen.<sup>581</sup> Der Zertifikatspreis wird dabei nicht festgelegt, sondern bildet sich durch Angebot und Nachfrage.<sup>582</sup> So soll sich zum einen eine größere Planungsfreiheit für die Kommunen und zum anderen ein zusätzlicher ökonomischer Anreiz zur flächensparenden Planung ergeben. Nur dort, wo durch die Flächenausweisungen mehr kommunale Einnahmen generiert werden können als durch den Verkauf der Zertifikate, werden nach dieser Konzeption Flächen ausgewiesen. Die notwendigen Flächeneinsparungen dürften also dort vorgenommen werden, wo ein zusätzliches Flächenangebot nicht rentabel ist.<sup>583</sup>

Nicht erfasst vom Zertifikatehandel ist ein Baurecht im Außenbereich gem. § 35 BauGB. Denn die Erstreckung der Zertifikatepflicht auf solche Vorhaben würde dazu führen, dass private Vorhabenträger am Handel teilnehmen müssten,<sup>584</sup> was einer umfassenden Reform des Bauplanungsrechts bedürfte.

Auch die übergeordnete Planung soll von einem Flächenzertifikatehandel unberührt bleiben.<sup>585</sup> Ein Flächenzertifikat stellt kein unentziehbares Recht zur Flächeninanspruchnahme dar.<sup>586</sup> Weder das zugewiesene Flächenkontingent noch ein erworbenes Zertifikat ist von den Fachplanungsträgern nach § 4

---

<sup>581</sup> *Henger et al.*, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 33; *Marty*, ZUR 2011, 395 (399).

<sup>582</sup> *Henger et al.*, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 39; *Marty*, ZUR 2011, 395 (399).

<sup>583</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 207.

<sup>584</sup> Vgl. *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (70); *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (71).

<sup>585</sup> *Hansjürgens/Schröter*, RuR 2004, 260 (263).

<sup>586</sup> Vgl. *Kümper*, DÖV 2021, 155 (165).



Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3 ROG zu beachten, da keine konkreten Flächen für die Bauleitplanung reserviert werden.<sup>587</sup> Zudem sind Nutzungen mit überörtlicher Bedeutung im Sinne des § 38 BauGB nicht erfasst, da hierfür nicht die Bauleitplanung der Gemeinde entscheidend ist.

## 2. Modellversuch Planspiel Flächenhandel

### a) Konzeption des Modellversuchs

Im Auftrag des Umweltbundesamtes wurde im Zeitraum 2013 bis 2017 ein Planspiel zur Erprobung eines überregionalen, bundesweiten Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen durchgeführt.<sup>588</sup> Ziel war es, realitätsnah zu prüfen, ob die Einführung eines solchen Handelssystems den Gemeinden helfen könnte, den Flächenverbrauch zu vermindern und die Innenentwicklung zu stärken.<sup>589</sup> Zugrunde gelegt wurde dabei das 30-ha-Ziel der Bundesregierung.<sup>590</sup> Die Verteilung der Zertifikate auf die Gemeinden erfolgte im Planspiel nach einem rein bevölkerungsbasierten Verteilungsschlüssel gestaffelt nach Größenklassen der Gemeinden.<sup>591</sup> Die zwei zentralen Bestandteile des Modellversuchs waren kommunale Fallstudien und ein kontrolliertes Feldexperiment.

Der Modellversuch beinhaltetete *kein* rechtliches Gutachten. Die Zulässigkeit der Festlegung von Flächensparzielen und einer bundesweiten Implementierung eines Handelssystems wurden als zulässig vorausgesetzt.<sup>592</sup> Dabei sah das Konzept vor, die Ermittlung der Zertifikatepflicht planungsrechtlich in

---

<sup>587</sup> Kümper, DÖV 2021, 155 (165).

<sup>588</sup> Siehe hierzu die Dokumentation von Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019.

<sup>589</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 13.

<sup>590</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 82.

<sup>591</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 33, 37.

<sup>592</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 34.

das normale Bebauungsplanverfahren zu integrieren und zu einer Voraussetzung für die Erlangung der Rechtskraft zu machen.<sup>593</sup> Zur Umsetzung dieses Konzepts wäre somit eine Änderung des *bundesrechtlichen* Baugesetzbuches erforderlich. Eine Einflussnahme der Länder ist in diesem Rechtsraum nicht möglich; auch besteht keine Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 GG.<sup>594</sup>

*b) Kommunale Fallstudien*

An den kommunalen Fallstudien waren 15 Kommunen<sup>595</sup> beteiligt, bei denen zunächst eine umfangreiche flächenpolitische Bestandsaufnahme durchgeführt wurde.<sup>596</sup> Im weiteren Prozess wurden dann gemeinsam die notwendigen Entscheidungsprozesse der Gemeinden untersucht, um den Entschluss zur Flächenausweisung mit einem An- oder Verkauf von Zertifikaten und dem kommunalen Planungsverfahren zu verbinden.<sup>597</sup> Hierzu wurden acht Fallstudienworkshops mit Bürgermeister, Gemeinderatsmitglieder, Kämmerern und Vertretern aus den Planungs- und Umweltämtern durchgeführt.<sup>598</sup>

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden unter anderem die fiskalischen Wirkungen der geplanten Vorhaben in den Gemeinden analysiert. Das heißt, es wurden die fiskalischen Effekte eines Baugebietes auf die Haushaltssituation der jeweiligen Kommune abgebildet.<sup>599</sup> Hierin sahen die Gemeinden – un-

---

<sup>593</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 35, 38.

<sup>594</sup> Siehe hierzu die Ausführungen unter C. III. 4.

<sup>595</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 46.

<sup>596</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 40.

<sup>597</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 40, 46.

<sup>598</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 40.

<sup>599</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 50.

abhängig von der Durchführung eines Zertifikatehandels – ein großes Potenzial für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.<sup>600</sup> Der Vorteil eines Flächenzertifikatehandels wurde insofern deutlich, als dieser einen starken Anreiz für eine Kosten-Nutzen-Analyse setzen würde.<sup>601</sup>

Im Ergebnis betrachteten die Kommunen viele Vorhaben zur Entwicklung von Flächen im Außenbereich kritischer als ohne Einführung des Zertifikatehandels.<sup>602</sup> Der Aufwand für die Einbettung des Handels in die Planungs- und Verwaltungspraxis wurde für überschaubar gehalten.<sup>603</sup> Ein Großteil der Bedenken der teilnehmenden Kommunen hinsichtlich der unterschiedlichen finanziellen und demografischen Situationen konnte zudem ausgeräumt werden.<sup>604</sup>

#### *c) Kontrolliertes Feldexperiment*

An dem kontrollierten Feldexperiment, bei dem an zwei Handelstagen im Jahr 2015<sup>605</sup> ein Flächenzertifikatehandel für eigene, real geplante Baugebiete über einen Zeitraum von 15 Jahren simuliert wurde,<sup>606</sup> nahmen 87 Modellkommunen teil. Bis auf das Saarland und die Stadtstaaten waren Kommunen aus allen Bundesländern vertreten.<sup>607</sup> Unter anderem partizipierten die Gemeinden Esslingen, Ostfildern und Ludwigsburg aus der Region Stuttgart.<sup>608</sup> Das Feldexperiment wurde im Folgenden unter identischen Rahmenbedingungen

---

<sup>600</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 50, 56.

<sup>601</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 56.

<sup>602</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 52.

<sup>603</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 55.

<sup>604</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 55.

<sup>605</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 81.

<sup>606</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 40.

<sup>607</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 43.

<sup>608</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 43.

mit Studierenden in einem Kontrollexperiment wiederholt,<sup>609</sup> wobei zusätzliche Varianten – insbesondere die sachliche Differenzierung nach Nutzungsarten<sup>610</sup> – getestet wurden.

Auch im Rahmen des Feldexperimentes erfolgte vorab eine umfangreiche Bestandsaufnahme entscheidungsrelevanter Informationen in allen Kommunen,<sup>611</sup> inklusive einer fiskalischen Wirkungsanalyse für alle erfassten städtebaulichen Projekte.<sup>612</sup>

Im Ergebnis konnten die vorgegebenen Flächensparziele erreicht werden.<sup>613</sup> Es wurden bevorzugt Flächen im Innenentwicklungsbereich aktiviert.<sup>614</sup> Mehrheitlich wurde auf Baugebiete mit negativem Fiskalwert verzichtet und unrentable Flächenausweisungen vermieden.<sup>615</sup> Eine signifikant bremsende Wirkung auf den Wohnungsneubau konnte nicht festgestellt werden.<sup>616</sup> Deutlich größere Anpassungen waren dagegen bei der Entwicklung der Gewerbeflächen zu verzeichnen.<sup>617</sup>

### 3. Vergleich mit dem Emissionszertifikatehandel

Als Beispiel und Vorbild für einen (funktionierenden) Zertifikatehandel wird häufig der Emissionszertifikatehandel genannt, den es seit längerem auf

---

<sup>609</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 41.

<sup>610</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 84, 148.

<sup>611</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 57.

<sup>612</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 74.

<sup>613</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 147.

<sup>614</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 111.

<sup>615</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 110.

<sup>616</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 108 f.

<sup>617</sup> Henger et al., Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 116/2019, S. 110.

Unionsebene für die Sektoren Energie und Industrie<sup>618</sup> und seit gut zwei Jahren auch auf nationaler Ebene für die Sektoren Verkehr und Gebäude<sup>619</sup> gibt. Das Grundkonzept des Emissionshandels ist durchaus mit dem des Flächenzertifikatehandels vergleichbar. Es bestehen jedoch auch gravierende Unterschiede, die durch die unterschiedlichen Umweltnutzungen, für die Zertifikate gehandelt werden, bedingt sind.

*a) Übereinstimmungen*

Gegenstand des Emissionszertifikatehandels ist das Recht, eine gewisse Menge eines Schadstoffes – in diesem Fall CO<sub>2</sub> – freizusetzen. Grundkonzept ist dabei sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene die Verknüpfung einer Mengensteuerung („cap“), die durch eine begrenzte Anzahl an ausgegebenen Zertifikaten realisiert wird, mit dem Handel dieser Zertifikate („trade“), welcher zu einem gezielten Verbrauch für die dringlichste Verwendung führen soll.<sup>620</sup> Dieses Cap-und-Trade-Konzept soll auch auf den Flächenzertifikatehandel Anwendung finden.<sup>621</sup>

Unterschieden werden kann zwischen zwei Formen des Emissionshandels, dem sog. Downstream-System und dem Upstream-System. Das Downstream-System, das dem EU-Emissionshandel zugrunde liegt, setzt an dem Punkt an, an dem Emissionen tatsächlich freigesetzt werden, also am Ende der Kette.<sup>622</sup> Das Upstream-System setzt am Anfang der Kette an, bei der Herstellung oder dem Verkauf des Stoffes, bei dessen Verbrennung später CO<sub>2</sub> freigesetzt wird.

---

<sup>618</sup> RL 2003/87/EG vom 25.10.2003.

<sup>619</sup> Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG).

<sup>620</sup> *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157 (158); *Gawel*, EnWZ 2016, 351 (352).

<sup>621</sup> Siehe oben C. 2. 1.

<sup>622</sup> *Thärichen*, ZUR 2023, 77 (78).

Dieses System findet sich im nationalen Emissionshandel wieder.<sup>623</sup> Beim ersten Prinzip wird für die tatsächlichen Emissionen bezahlt, beim zweiten für die höchsten möglichen Emissionen.<sup>624</sup>

Der Flächenzertifikatehandel entspricht in der Form, in der er bisher ange-dacht und konzipiert wurde, dem Upstream-System. Ziel eines solchen Han-dels ist die Begrenzung der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme. Eine In-anspruchnahme erfolgt erst mit dem tatsächlichen Bau von Gebäuden, Straßen etc. und nicht bereits mit der Ausweisung entsprechender Bebauungspläne. Der Zertifikatehandel, der hier näher untersucht werden soll, setzt jedoch be-reits früher an, nämlich auf der *Ebene der Planung*. Deshalb entsteht die Ver-pflichtung zur Vorlage von entsprechenden Zertifikaten bereits im Rahmen der Bauleitplanung und nicht erst bei der tatsächlichen Umsetzung des Bau-rechts.<sup>625</sup> Es wird also nicht für die tatsächliche, sondern für die höchstmögli-che Flächeninanspruchnahme bezahlt.

#### *b) Unterschiede*

Die besondere Eignung eines Zertifikatehandels für klimaschädliche Emis-sionen ergibt sich daraus, dass jede Emissionseinheit im Hinblick auf ihre Kli-mawirkung gleich ist und daher ohne Auswirkung auf den Schadensbeitrag der Gesamtsumme an Emissionen zwischen den Emittenten getauscht werden kann.<sup>626</sup> Die CO<sub>2</sub>-Emissionen verteilen sich homogen in der Atmosphäre, un-abhängig davon, wo genau und von wem sie ausgestoßen werden.<sup>627</sup>

Bei der Inanspruchnahme von Fläche ist es für die damit verbundenen Um-weltauswirkungen dagegen entscheidend, um welche Fläche es sich handelt. So ist beispielsweise eine Zersiedelung der Landschaft im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung von Lebens- und Rückzugsräumen schädlicher als eine

---

<sup>623</sup> Zenke/Telschow, EnWZ 2020, 157 (157); Meßerschmidt, UPR 2021, 46 (50).

<sup>624</sup> Thärichen, ZUR 2023, 77 (78).

<sup>625</sup> Vgl. dazu auch den „Verbrauchsbegriff“ des Gutachtens unter A. IV.

<sup>626</sup> Gawel, EnWZ 2016, 351 (352).

<sup>627</sup> Vgl. Marty, ZUR 2011, 395 (399).

kompakte Siedlungsweise. Aber auch das zu starke Wachstum einer Siedlung kann problematisch sein. Des Weiteren variieren die Qualitäten der verbrauchten Flächen, denn allein schon unterschiedliche Böden (zB. Lehm- und Sandböden) haben unterschiedliche Qualitäten. Zweck der Raumordnungsplanung ist es, auch diese Aspekte der Flächeninanspruchnahme zu berücksichtigen und zu ordnen.

Durch einen Flächenzertifikatehandel entsteht die Gefahr, dass entsprechende Spezifika und die hieraus resultierenden raumordnungsrechtlichen Steuerungsbedürfnisse unterlaufen werden könnten. So könnte es zu lokalen Belastungsspitzen in Form einer Ballung der Siedlungsentwicklung an Orten kommen, an denen dies aus raumplanerischen Gesichtspunkten nicht gewünscht ist.<sup>628</sup> Denn ohne entsprechende Restriktionen sind auch Transaktionen zwischen strukturschwachen Räumen und starken Zentren möglich.<sup>629</sup>

Ein weiterer Unterschied zwischen dem Emissionszertifikatehandel und einem Flächenzertifikatehandel sind die jeweiligen Adressaten. Der Emissionszertifikatehandel richtet sich an private Unternehmen, der Flächenzertifikatehandel an Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Upstream-System des nationalen Emissionshandels ist dabei explizit darauf ausgerichtet, dass die Unternehmen den Preis für die erforderlichen Zertifikate an ihre Endkunden innerhalb der Lieferkette weiterreichen.<sup>630</sup> Träger der Kosten sind so letztlich die Kunden, für die dadurch wiederum ein Anreiz gesetzt werden soll, möglichst energieeffiziente und klimaschonende Technologien einzusetzen.<sup>631</sup>

---

<sup>628</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 219; *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (70).

<sup>629</sup> Siehe hierzu unter C. II. 1.

<sup>630</sup> *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157 (157).

<sup>631</sup> *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157 (157).

Beim Flächenzertifikatehandel, dem – wie oben ausgeführt –<sup>632</sup> ebenfalls ein Upstream-System zugrunde liegt, ist die Weitergabe der entstandenen Kosten nicht ohne weiteres möglich. Das heißt, dass hier bei der späteren tatsächlichen Flächeninanspruchnahme kein unmittelbarer Anreiz für die privaten Vorhabenträger zu flächensparendem Bauen gesetzt wird. Dies muss von den Gemeinden vielmehr durch anderweitige Instrumente, beispielsweise durch entsprechende Vorgaben in den Bebauungsplänen, gesteuert werden. Denkbar ist allenfalls, dass im Rahmen von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB Absprachen zu Kostenübernahmen im Durchführungsvertrag nach § 12 Abs. 1 BauGB erfolgen.

### III. Gesetzgebungskompetenz

Ein Handelssystem mit Flächenausweisungszertifikaten beinhaltet mehrere Komponenten. Zunächst muss die Obergrenze zulässiger Flächenausweisungsrechte festgelegt („Cap“) und die Verteilung der insgesamt verfügbaren Ausweisungsrechte auf die Planungsträger geregelt werden. Hierzu muss möglicherweise das raumordnungsrechtliche Planungsrecht modifiziert werden. Des Weiteren müssen die Planungsträger zur Vorlage entsprechender Zertifikate verpflichtet werden, wenn sie Flächen neu ausweisen wollen. Schließlich müssen die Einzelheiten für den Handel der Zertifikate der Planungsträger untereinander geregelt werden. Für alle diese Komponenten bedarf es einer Gesetzgebungskompetenz des Landes.

---

<sup>632</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter C. II. 3. a).



## 1. Erforderlichkeit eines Gesetzes – Wesentlichkeitsgrundsatz

Der sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebende Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss.<sup>633</sup> Er darf wesentliche Entscheidungen nicht durch pauschale gesetzliche Ermächtigungsregelungen auf die Exekutive delegieren.<sup>634</sup> Bei der Bestimmung der wesentlichen Entscheidungen kommt es auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes an.<sup>635</sup> Nach diesem sog. Wesentlichkeitsgrundsatz wird dabei nicht nur beurteilt, ob ein formelles Gesetz an sich erforderlich ist, sondern auch die erforderliche Regelungsdichte des Gesetzes bestimmt.<sup>636</sup>

Die Einführung eines Flächenzertifikatehandels – verbunden mit der Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinden – stellt einen weitreichenden Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar. Die wesentlichen Verteilungsentscheidungen bezüglich des Guts „Fläche“ müssen daher vom Gesetzgeber getroffen werden. Dies bedeutet zwar nicht, dass die endgültige Verteilung auf die Gemeinden bereits auf Gesetzesebene getroffen werden muss. Vielmehr kann diese auch im Rahmen der Raumordnungsplanung erfolgen.<sup>637</sup> Die wesentlichen Fragen, auf welche Art und Weise beispielsweise die Verteilung der zur Verfügung stehenden Fläche vorgenommen werden soll, müssen jedoch vom Gesetzgeber beantwortet werden und dürfen nicht an die Exekutive delegiert werden.

Einem Flächenzertifikatehandel an sich steht der Wesentlichkeitsgrundsatz jedoch nicht entgegen, solange die „Spielregeln“ eines solchen Handels vom Gesetzgeber normiert sind. Der Gesetzgeber kann durchaus die Entscheidung

---

<sup>633</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 20 Rn. 71; Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 20 Rn. 156.

<sup>634</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 20 Rn. 106.

<sup>635</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 20 GG Rn. 71.

<sup>636</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 20 Rn. 106; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 2018, Art. 20 Rn. 279.

<sup>637</sup> Siehe oben unter B. VI. 3.

treffen, dass die Verteilung eines knappen Guts durch einen Markt bzw. marktwirtschaftliche Mechanismen erfolgen soll, wie dies beispielsweise beim Emissionszertifikatehandel bereits geschehen ist. Hierin liegt keine unzulässige Delegation im Sinne des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Der Gesetzgeber trifft durch die Einführung eines Handelssystems vielmehr gerade eine wesentliche Entscheidung hinsichtlich des Verteilungsmodus.

## 2. Festlegung der Obergrenze zulässiger Flächenausweisungen

### *a) Anknüpfung an raumordnungsrechtliche Mengenziele*

Für die notwendige Festlegung der Obergrenze zulässiger Flächenausweisungen, die für die jeweiligen Gemeinden als Planungsträger bestehen sollen, existieren unterschiedliche Regelungsmöglichkeiten. Zunächst könnte der Flächenzertifikatehandel an raumordnungsrechtliche Mengenziele anknüpfen. Das würde bedeuten, die zulässigen Flächenausweisungen der Gemeinden ergeben sich aus den Raumordnungsplänen und die Verteilung erfolgt anhand planerischer Gesichtspunkte. Die Zertifikate für den Handel würden dann entsprechend der in den Raumordnungsplänen festgelegten Kontingente ausgegeben.

Bei einer derartigen Kontingentierung in Raumordnungsplänen in Form von Mengenzielen handelt es sich, wie oben bereits ausgeführt,<sup>638</sup> um eine überörtliche, zusammenfassende Gesamtplanung und Ordnung des Raumes im Bereich eines Landes, und damit um Raumordnung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.<sup>639</sup> Es besteht in diesem Bereich also eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, das heißt, die Länder dürfen gem. Art. 72 Abs. 1 GG solange und soweit tätig werden, wie der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund macht

---

<sup>638</sup> Siehe oben unter B. III. 2.

<sup>639</sup> Siehe oben unter A. III. 3.

von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, wenn dem Gesetz zu entnehmen ist, dass es eine erschöpfende oder abschließende Regelung der Materie darstellt.<sup>640</sup>

Der Bundesgesetzgeber hat zwar auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG das Raumordnungsgesetz erlassen. Es handelt sich hierbei im Hinblick auf konkrete Mengenziele jedoch nicht um eine umfassende und erschöpfende Regelung. Zum einen beinhaltet das Raumordnungsgesetz selbst keine Obergrenze für Flächenausweisungen, so dass insofern keine Regelung erfolgt ist. Zum anderen sieht das ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG als Grundsatz der Raumordnung explizit vor, dass die Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch quantifizierte Vorgaben erfolgen soll. Hierdurch sollte den Ländern gerade ein Anreiz gegeben werden, quantitative Flächenziele festzulegen.<sup>641</sup>

#### *b) Eigenständige gesetzliche Regelung*

Die Anknüpfung an raumordnungsrechtliche Mengenziele ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, um eine Basis für einen Zertifikatehandel zu schaffen. In Betracht kommt auch eine eigenständige Regelung in einem Gesetz zum Flächenzertifikatehandel, indem die Obergrenze der zur Verfügung stehenden Fläche durch die Menge der ausgegebenen Zertifikate begrenzt wird, ohne dass entsprechende Mengenziele in die Raumordnungspläne aufgenommen werden, und dann nach einem bestimmten Schlüssel an die Gemeinden ausgegeben wird. So wurden beispielsweise im Planspiel des Umweltbundesamtes die Zertifikate anhand eines Bevölkerungsschlüssels an die Gemeinden verteilt.<sup>642</sup> Auch beim Emissionszertifikatehandel wird die Begrenzung der Emissionen, die ausgestoßen werden dürfen, rein durch die Ausgabe der Zertifikate vorgenommen.

---

<sup>640</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 6; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 72 Rn. 70.

<sup>641</sup> BT-Drs. 18/10883, S. 39.

<sup>642</sup> Vgl. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 122.

Obwohl es sich bei einer solchen Kontingentierung und Verteilung der für die Neuausweisung für Verkehr- und Siedlungsfläche zur Verfügung stehenden Fläche nicht um eine typische Planung handelt, fällt dieses „Setting“ ebenfalls unter den Gesetzgebungstitel der Raumordnung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.

Dies lässt sich, wie folgt, begründen: Wie oben bereits ausgeführt,<sup>643</sup> ist unter Raumordnung die überörtliche, zusammenfassende Gesamtplanung und Ordnung des Raumes im Bereich eines Landes zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist Planung ein komplexer Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat finalen und keinen konditionalen Charakter.<sup>644</sup> Planung ist damit gekennzeichnet durch Zukunftsbezogenheit, Zielorientiertheit und methodisch-koordiniertes Vorgehen,<sup>645</sup> wobei die verschiedenen betroffenen Belange gegeneinander abgewogen und in einen Ausgleich gebracht werden.<sup>646</sup>

Grundsätzlich kann Planung zwar auch in Form einer Legalplanung erfolgen.<sup>647</sup> Eine Flächenkontingentierung und Verteilung nach einem bestimmten Schlüssel per Gesetz stellt jedoch keinen komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel dar. Es erfolgt auch keine Abwägung der verschiedenen Belange. Vielmehr wird die Verteilung der Fläche nach einem feststehenden Schlüssel vorgenommen. Es handelt sich daher nicht um Planung, sondern um eine anderweitige Verteilung des knappen Guts Fläche.

Dennoch werden durch ein solches Gesetz, das bestimmte Flächenausweisungen – nämlich Siedlungs- und Verkehrsflächen – insgesamt begrenzt und

---

<sup>643</sup> Siehe oben unter A. III. 3.

<sup>644</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (16).

<sup>645</sup> *Kümper*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 13 Rn. 9.

<sup>646</sup> Vgl. § 1 Abs. 7 BauGB und § 7 Abs. 2 ROG.

<sup>647</sup> Vgl. oben B. VI. 1. a).

nach bestimmten Kriterien verteilt, einige Bodennutzungen reguliert, um anderweitige Nutzungen, zB. Freiraum, zu ermöglichen. Es wird also der Raum geordnet. Es geht dabei nicht um die konkrete Regelung der Nutzbarkeit des Bodens vor Ort, sondern um eine Verteilung der knappen Ressource „Fläche“ anhand überörtlicher Kriterien. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist unter Raumordnung die überörtliche, zusammenfassende Gesamtplanung *und* Ordnung des Raumes zu verstehen; die Raumordnung beschränkt sich somit nicht auf Planungsinstrumente. Dies wird auch in § 1 Abs. 1 S. 1 ROG deutlich, der nicht nur von raumbedeutsamen Planungen, sondern auch von raumbedeutsamen Maßnahmen spricht. Die Kontingentierung und Verteilung von Ausweisungsrechten für Flächen unterfällt daher, unabhängig davon, auf welche Art und Weise diese vorgenommen wird, dem Kompetenztitel der Raumordnung.

Wie oben bereits ausgeführt,<sup>648</sup> hat der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Kontingentierung und Verteilung von Flächenausweisungsrechten bisher keinen Gebrauch gemacht. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG eine abschließende Festlegung der Instrumente enthält, mit denen quantifizierte Vorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gemacht werden sollen.

Unabhängig davon, dürfen die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG umfassend von etwaigen Bundesregelungen abweichen.<sup>649</sup> Selbst wenn der Bund abschließend von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht haben sollte, besteht somit eine Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Normierung eines gesetzlichen Verteilungssystems.

---

<sup>648</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter B. III. 2. a).

<sup>649</sup> Siehe hierzu bereits oben unter A. III. 3.

### 3. Modifikation raumordnungsrechtlichen Planungsrechts

Aufgrund dieser Abweichungskompetenz besteht im Bereich der Raumordnung eine umfassende Gesetzgebungskompetenz der Länder.<sup>650</sup> Soweit im bereits bestehenden Raumordnungsrecht Anpassungen vorgenommen werden müssen, um den Flächenzertifikatehandel einzubetten, besteht daher ebenfalls eine Gesetzgebungskompetenz.

### 4. Einbindung des Zertifikatehandels in die Bauleitplanung

#### a) Konkurrierende Bundeskompetenz für die Bauleitplanung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 BauGB

Anders stellt sich die Situation dar, soweit für die Einbindung des Zertifikatehandels in die Bauleitplanung Gesetzesänderungen erforderlich sind. Die Bauleitplanung ist in den §§ 1–13a BauGB normiert und beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, dem Bodenrecht.<sup>651</sup> Zum Bodenrecht gehören die öffentlich-rechtlichen Normen, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.<sup>652</sup> Bebauungspläne bestimmen die rechtliche Qualität des Bodens, indem sie generell regeln, in welcher Weise die Grundstücke genutzt, insbesondere, ob und in welcher Weise sie bebaut werden dürfen.<sup>653</sup> Auch die vorbereitenden Flächennutzungspläne, die zunächst die grobe Flächenaufteilung vornehmen und die Bebauung allgemein festlegen, gehören trotz ihrer (überwiegend<sup>654</sup>) nur verwaltungsinternen Wirkung zum Bodenrecht im Sinne des

---

<sup>650</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter A. III. 3.

<sup>651</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81, BVerfGE 65, 283 (288); *Kment*, in: Jarass/Piero, GG, 2022, Art. 74 Rn. 44; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 2018, Art. 74 Rn. 129.

<sup>652</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); *Kment*, in: Jarass/Piero, GG, 2022, Art. 74 Rn. 44.

<sup>653</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81, BVerfGE 65, 283 (288).

<sup>654</sup> Anders ist dies bei der Zielbindung gem. § 35 Abs. 3 BauGB; vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 16.4.2015 – 4 CN 6/14, NVwZ 2015, 1540 Rn. 9 ff.; zustimmend *Feinäugle*, VBIBW 2016, 186 (190); bereits *Kment*, NVwZ 2003, 1047 (1049).

Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG.<sup>655</sup> Denn sie sind notwendige Voraussetzung, um die Bebauung vor Ort planvoll zu leiten und hängen untrennbar mit dem für den Eigentümer verbindlichen Bebauungsplan zusammen.<sup>656</sup>

*b) Keine Gestaltungsmöglichkeiten der Länder*

Gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund macht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, wenn dem Gesetz zu entnehmen ist, dass es eine erschöpfende oder abschließende Regelung der Materie darstellt.<sup>657</sup> Das Recht der Bauleitplanung in §§ 1-13a BauGB stellt eine solche erschöpfende und abschließende Regelung dar. Der Bund hat damit von seiner Kompetenz zur Regelung der Bauleitplanung umfassend Gebrauch gemacht.<sup>658</sup>

Für neues Landesrecht besteht daher im Bereich der Bauleitplanung eine Sperrwirkung. Erlassene Landesgesetze sind unzulässig und nichtig.<sup>659</sup> Ein inhaltlicher Widerspruch zwischen Bundes- und Landesrecht ist nicht erforderlich.<sup>660</sup> Dem Landesgesetzgeber ist es auch verwehrt, die Materie ergänzend oder unter neuen Gesichtspunkten zu regeln.<sup>661</sup>

Im Gegensatz zur Raumordnung besteht im Bereich des Bodenrechts keine Abweichungsmöglichkeit nach Art. 72 Abs. 3 GG.<sup>662</sup> Das bedeutet, die Länder

---

<sup>655</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424).

<sup>656</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424 f.).

<sup>657</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 6.

<sup>658</sup> BVerfG, Beschl. v. 09.12.1987 – 2 BvL 16/84, BVerfGE 77, 288 (301); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 8; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 2018, Art. 74 Rn. 129.

<sup>659</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 11a; *Wittreck*, in: Dreier, GG, 2015, Art. 72 Rn. 31.

<sup>660</sup> *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 72 Rn. 118.

<sup>661</sup> BVerfG, Beschl. V. 14.01.2015 – 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261 (280).

<sup>662</sup> Vgl. *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 2018, Art. 74 Rn. 129.

haben im Bereich der Bauleitplanung keine Gesetzgebungskompetenz. Ein „Eindringen“ in die Bauleitplanung ist daher nur möglich, wenn der Bund als Kompetenzträger eine Einwirkung gewährt und damit kompetenzrechtlich abstützt.<sup>663</sup> Dies geschieht rechtstechnisch mit der Hilfe von Raumordnungsklauseln (zB. § 1 Abs. 4 BauGB, § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB).<sup>664</sup> Um eine Einbindung eines Zertifikatehandels in die Bauleitplanung zu erreichen, müssen daher die bereits bestehenden Raumordnungsklauseln als Einbruchstellen genutzt werden.

## 5. Regelung der Handelsmodalitäten

Schließlich sind die einzelnen Handelsmodalitäten für einen Flächenzertifikatehandel zu regeln. Insbesondere ist festzulegen, auf welche Art und Weise Zertifikate gehandelt werden – über eine Börse oder im direkten Austausch der Gemeinden – und wie die Zertifikate erstellt und nachgewiesen werden.

### *a) Recht der Wirtschaft als Auffangkompetenztitel, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG*

Da mit einem Flächenzertifikatehandel ein neues handelbares Gut geschaffen werden soll, kommt zunächst der Kompetenztitel der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Betracht. Das Recht der Wirtschaft umfasst nach der Rechtsprechung des BVerfG alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln, insbesondere die Normen, die sich auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.<sup>665</sup> Die Rechtsform der wirtschaftlichen Betätigung ist dabei nicht entscheidend.<sup>666</sup> Wird gleichzeitig ein anderer Zweck

---

<sup>663</sup> Siehe oben unter A. III. 4.

<sup>664</sup> Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter A. III. 4.

<sup>665</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.07.2006 – 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202 (215 f.); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561, 1562, 1563, 1564/12, BVerfGE 135, 155 Rn. 101; BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4, 5/20, BVerfGE 157, 223 Rn. 176; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 21.

<sup>666</sup> BVerfG, Urt. v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561, 1562, 1563, 1564/12, BVerfGE 135, 155 Rn. 102; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 21.



verfolgt, ist dies „unschädlich, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist.“<sup>667</sup> Gegenüber kompetenziellen Spezialregelungen tritt Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG jedoch zurück.<sup>668</sup> Stehen daher außerökonomische Ziele im Vordergrund, ist das Recht der Wirtschaft nicht einschlägig.<sup>669</sup>

Hauptziel eines Handelssystems mit Flächenausweisungsrechten ist die Reduzierung der Flächenausweisungen bzw. der damit verbundenen Flächeninanspruchnahme und nicht primär der Handel und dessen Regelung an sich.<sup>670</sup> Die Kontingentierung der Flächenausweisung ist Bedingung für einen Flächenzertifikatehandel und kann nicht losgelöst von diesem betrachtet werden.<sup>671</sup> Es ist daher insgesamt auf den für die Flächenkontingentierung und -verteilung einschlägigen Kompetenztitel abzustellen. Dies bestätigt auch ein Vergleich mit dem Emissionshandel, für den das BVerfG den Kompetenztitel der Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für einschlägig gehalten hat.<sup>672</sup> Auch hier ist das Ziel in erster Linie der Klimaschutz, so dass der Emissionshandel einen stärkeren Bezug zur Luftreinhaltung als zum Recht der Wirtschaft aufweist.<sup>673</sup>

*b) Recht der Raumordnung als zulässiger Kompetenztitel*

Zulässiger Kompetenztitel für die Einführung eines Handelssystems mit Flächenausweisungsrechten ist daher insgesamt das Recht der Raumordnung

---

<sup>667</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4, 5/20, BVerfGE 157, 223 Rn. 177; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 21.

<sup>668</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 24.

<sup>669</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4, 5/20, BVerfGE 157, 223 Rn. 177.

<sup>670</sup> *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (66).

<sup>671</sup> Vgl. *Bovet*, NuR 2006, 473 (476); *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 189.

<sup>672</sup> BVerfG, Urt. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 (974).

<sup>673</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 74 Rn. 24, 69.

gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG,<sup>674</sup> wobei es sich, wie oben bereits ausgeführt,<sup>675</sup> um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz handelt. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungszuständigkeit bisher keinen Gebrauch gemacht. Ein entsprechendes Handelssystem wurde auf Bundesebene bisher nicht eingeführt. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass es sich dabei um einen absichtsvollen Regelungsverzicht handelt, wodurch ebenfalls eine Sperrwirkung für die Länder erzeugt würde.<sup>676</sup> Jedenfalls könnte ein Flächenzertifikatehandel auf Basis der Abweichungskompetenz der Länder erlassen werden.

#### IV. Fehlende normative Einbindung eines landesweiten Flächenhandelssystems in das BauGB

Grundidee des Flächenzertifikatehandels ist, dass nur bei Vorlage einer hinreichenden Anzahl an Zertifikaten von den Gemeinden bauplanungsrechtlich neue Siedlungsfläche ausgewiesen werden kann.<sup>677</sup> Wie oben ausgeführt,<sup>678</sup> ist die Bauleitplanung jedoch in §§ 1–13a BauGB abschließend geregelt und kann von den Ländern nicht abgeändert oder ergänzt werden. Ein Flächenzertifikatehandel, der auf Basis des Kompetenztitels der Raumordnung auf Landesebene eingeführt wird, müsste daher über die bereits bestehenden Raumordnungsklauseln in die Bauleitplanung einwirken. Ansonsten ist eine Verknüpfung der bauplanungsrechtlichen Flächenausweisung mit der Vorlage von Zertifikaten nicht möglich.

##### 1. Keine Wirkungsvermittlung des Zertifikathandels durch Zielanpassung

Wichtigstes Bindungsglied zwischen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung ist die Zielanpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB, wonach

---

<sup>674</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

<sup>675</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter A. III. 3.

<sup>676</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 6.

<sup>677</sup> Siehe oben C. II. 1.

<sup>678</sup> Siehe die obige Darstellung unter C. III. 4. b).

die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Das bedeutet, die Ziele der Raumordnung stellen für die städtebauliche Planung der Gemeinden Rahmenbedingungen auf.<sup>679</sup> Die Bauleitplanungen müssen materiell mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen,<sup>680</sup> ansonsten sind sie nichtig.<sup>681</sup> Um bauplanungsrechtliche Flächenausweisungen über die Zielanpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB von der Vorlage einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten abhängig zu machen, müsste dies daher als Ziel der Raumordnung festgelegt werden können.

*a) Ziele der Raumordnung*

Das BauGB enthält keine eigenständige Legaldefinition des Begriffs „Ziele der Raumordnung“. Vielmehr wird auf die Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abgestellt:<sup>682</sup> Gem. § 3 Abs. 2 ROG sind die Begriffe nach Absatz 1 Nr. 1 bis 4, wenn sie in anderen Bundesgesetzen verwendet werden, im Sinne von Absatz 1 auszulegen, soweit sich aus diesen Bundesgesetzen nicht etwas anderes ergibt. Dies ist auch dann der Fall, wenn ein Land im Hinblick auf das Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG eine abweichende Definition für Ziele der Raumordnung erlassen haben sollte. Diese abweichende Definition gilt dann zwar für das landesrechtliche Raumordnungsrecht, nicht jedoch für die Anpassungspflicht in § 1 Abs. 4 BauGB.<sup>683</sup>

Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder

---

<sup>679</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33.

<sup>680</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 1 Rn. 34.

<sup>681</sup> Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 42; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 69.

<sup>682</sup> Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 1 Rn. 31; Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 38; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 45.

<sup>683</sup> Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 45.

zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

*b) Festlegung in Raumordnungsplänen erforderlich – zu den Defiziten einer gesetzlichen Kontingentierung*

Ziele der Raumordnung können somit nur in Raumordnungsplänen festgelegt werden.<sup>684</sup> Der Bundesgesetzgeber macht damit deutlich, dass Ziele der Raumordnung in ihrem Aufstellungsprozess an bestimmte formale Anforderungen gebunden sind. Wird eine (landes-)gesetzliche Festschreibung von Inhalten außerhalb dieser verfahrensrechtlichen Anforderungen getroffen, kann diesen (landes-)gesetzlichen Inhalten nicht die Qualität eines Ziels der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG zugewiesen werden. Sie erfüllen dann das verfahrensrechtliche Mindestmaß des ROG nicht. Eine *gesetzliche Kontingentierung*, die diese Verfahrensanforderungen nicht einhält, stellt daher kein Ziel der Raumordnung dar<sup>685</sup> und kann somit auch nicht über § 1 Abs. 4 BauGB auf die Bauleitplanung einwirken.

*c) Keine abschließende Abgewogenheit bei handelbaren Zertifikaten*

*aa) Allgemeine Anforderungen*

Ziele der Raumordnung müssen zudem vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen werden. Es handelt sich um eine „landesplanerische Letztentscheidung“.<sup>686</sup> Die auf dieser Planungsebene erkennbaren und relevanten öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander abzuwägen und in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen.<sup>687</sup> Ziele

---

<sup>684</sup> Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter B. III. 3. a).

<sup>685</sup> Siehe hierzu auch die obigen Ausführungen unter B. IV. 1. a) cc).

<sup>686</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 - \$ NB 20/91, BVerwGE 90, 329 (334); *Kümper*, in: *Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 31*; *Hendler*, in: *Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 31*.

<sup>687</sup> *Kümper*, in: *Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 32 f.*

der Raumordnung sind das Produkt einer solchen umfassenden und überfachlichen Abwägung.<sup>688</sup>

*bb) Zuteilung per Gesetz*

Eine Zielfestlegung durch Gesetz, welches bereits von vornherein ein bestimmtes Verteilungskriterium wie beispielsweise einen Bevölkerungsschlüssel vorsieht, kann den Anforderungen an eine solche planerische Abwägung nicht genügen.<sup>689</sup> Erschöpft sich die Kontingentierung in einer bloßen Rechenleistung, wird überhaupt keine Abwägung der betroffenen Belange vorgenommen.<sup>690</sup> Aus diesem Grund entfällt eine Zielqualität im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, wenn die Kontingentierung durch ein entsprechendes Gesetz zum Flächenzertifikatehandel erfolgen sollte.

*cc) Zuteilung durch Ziele der Raumordnung*

Um eine Einwirkung auf die Bauleitplanung über § 1 Abs. 4 BauGB zu erreichen, kommt daher lediglich eine Anknüpfung an raumordnungsrechtliche Mengenziele in Raumordnungsplänen in Betracht.<sup>691</sup> Auch hier ist die Voraussetzung der abschließenden Abgewogenheit im Rahmen eines Flächenzertifikatehandels jedoch problematisch. Eine Abwägung durch die zuständigen Planungsträger findet in diesem Kontext zwar bei der *erstmaligen Zuteilung* der Zertifikate statt, wobei eine zielförmige Festlegung kommunaler Flächenverbrauchskontingente die Berücksichtigung sowohl örtlicher Verhältnisse als auch aller anderen abwägungserheblichen Belange voraussetzt.<sup>692</sup>

---

<sup>688</sup> Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, Lfg. 3/22, M § 3 Rn. 57.

<sup>689</sup> Kümpfer, DÖV 2021, 155 (160).

<sup>690</sup> Vgl. hierzu oben C. III. 2. b).

<sup>691</sup> Siehe zu Mengenvorgaben in Zielen der Raumordnung die obigen Ausführungen unter B. V.

<sup>692</sup> Kümpfer, NvWZ 2021, 365 (364).

Sobald die Zertifikate jedoch unter den Gemeinden gehandelt werden, wird diese überörtliche Zuteilungsentscheidung wieder unterlaufen. Ob die Gemeinde ein Zertifikat vorlegen kann und damit ein Recht zur Flächenausweisung hat, ist dann nicht mehr von einer Abwägungsentscheidung des Planungsträgers abhängig, sondern wird rein *durch den Markt* und die Finanzkraft der Teilnehmer gesteuert. Der Zuteilungsentscheidung, die mit gemeindenspezifischen Belangen gerechtfertigt wurde, wird dadurch die Grundlage entzogen.<sup>693</sup>

Dies ist keine geordnete Entwicklung des Raums, sondern eine Flächenausweisung allein auf Grundlage ökonomischer Kriterien und damit keine verbindliche, landesplanerische Letztentscheidung.

*d) Ausnahmen vom Mengenziel*

*aa) Allgemeine Überlegungen*

Diesem Befund kann auch nicht durch eine entsprechende Ausnahmeregelung gem. § 6 ROG begegnet werden. § 6 Abs. 1 ROG eröffnet die Möglichkeit, als Ergebnis einer planerischen Abwägung festzulegen, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung nicht greift; hierdurch soll die Planung flexibilisiert werden.<sup>694</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Ausnahmeregelung den gleichen Anforderungen unterliegt, wie die Regelaussage. Das heißt, auch die Ausnahmeregelung muss – in Verbindung mit der Regelaussage – die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sowie alle weiteren Rechtmäßigkeitsanforderungen erfüllen.<sup>695</sup> Insbe-

---

<sup>693</sup> *Kümper*, NvWZ 2021, 365 (364).

<sup>694</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 17.

<sup>695</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 21, 23; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, Lfg. 3/22, M § 6 Rn. 146.

sondere ist auch für Ausnahmen von Zielen der Raumordnung eine abschließende Abgewogenheit im Sinne einer planerischen Letztentscheidung erforderlich.<sup>696</sup>

Nicht abschließend abgewogen ist eine Festlegung, wenn der Plangeber keine abschließende, endgültige Entscheidung in der Sache treffen *möchte*.<sup>697</sup> Dies ist beispielsweise der Fall, wenn nur eine vorläufige Regelung angestrebt ist.<sup>698</sup> Wird die Ausnahme von der grundsätzlichen Regel nicht materiellrechtlich definiert, sondern in einem separaten (raumordnerischen) Verfahren ermittelt, darf dies nicht dazu führen, dass der nachgeordnete Planungsträger die abschließende landesplanerische Abwägung in Frage stellen kann.<sup>699</sup>

#### *bb) Beurteilung des Zertifikatehandels*

Bei einem Flächenzertifikatehandel haben jedoch letztlich die Gemeinden im Wege des An- und Verkaufs einen bestimmenden Einfluss auf die Verteilung des Flächenverbrauchs.<sup>700</sup> Der Plangeber möchte gerade keine abschließende Entscheidung über die Flächenverteilung treffen, sondern vielmehr generell die Möglichkeit eines Handels zwischen den Gemeinden eröffnen. Die Möglichkeit von der Kontingentierung abzuweichen, besteht dann nicht nur in Einzelfällen aufgrund bestimmter raumordnerischer Gründe, sondern für alle Gemeinden, die sich entscheiden, Zertifikate zuzukaufen und über die entsprechende Finanzkraft verfügen. Dies widerspricht der Natur einer Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 1 ROG, die grundsätzlich dafür gedacht ist, besondere Einzelfälle zu regeln und nicht selbst zur Regel werden soll.<sup>701</sup> Die

---

<sup>696</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 49; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, Lfg. 3/22, M § 6 Rn. 145, 161; vgl. auch *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 6 Rn. 25.

<sup>697</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 49.

<sup>698</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 49.

<sup>699</sup> *Kment*, in: ders., ROG, 2019, § 6 Rn. 57.

<sup>700</sup> Vgl. *Kümper*, NvWZ 2021, 365 (368).

<sup>701</sup> Vgl. *Kümper*, NvWZ 2021, 365 (369); *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der

bisherigen Flexibilisierungsinstrumente (Ausnahme und Befreiung) gehen davon aus, dass die Flexibilisierungen dennoch mit der planerischen Zielsetzung – hier also der gemeindespezifischen Kontingentierung – vereinbar sind.<sup>702</sup> Beim freien Zertifikatehandel ist das aber nicht der Fall.<sup>703</sup>

*cc) Bewertung alternativer Konzepte*

Zur Vermeidung dieser Widersprüche wurde vorgeschlagen, den Handel dergestalt zu regulieren, dass der Zukauf von Zertifikaten im Verhältnis zur Erstzuteilung beschränkt wird.<sup>704</sup> Abgesehen davon, dass eine solche Regulierung dem Ziel eines möglichst freien Handels und damit einer rein marktwirtschaftlichen Verteilung entgegenstehen würde, ist nicht ersichtlich, inwiefern eine solche Beschränkung das Problem der fehlenden abschließenden Abwägung lösen soll. Auch bei einem nur beschränkten Zukauf im Verhältnis der Erstzuteilung wird die planerische Zuteilungsentscheidung unterlaufen.

Zu beachten ist, dass ein Zukauf von Zertifikaten nicht nur bewirkt, dass eine Gemeinde mehr Fläche ausweisen darf, als ihr im Raumordnungsplan ursprünglich zugewiesen wurde, sondern gleichzeitig eine andere Gemeinde durch den Verkauf von Zertifikaten auf Flächenausweisungsrechte verzichtet. Die Proportionen der Gemeinden zueinander verschieben sich somit erheblich, ohne dass es diesbezüglich eine Abwägung des Plangebers gegeben hätte.

## 2. Kein Einfluss des Zertifikatehandels auf das Inkrafttreten von Bauleitplänen

*a) Flächennutzungspläne*

Der Flächennutzungsplan wird gem. § 6 Abs. 5 S. 2 BauGB mit der Bekanntmachung der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde wirksam.

---

Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 6 Rn. 22.

<sup>702</sup> Kümper, NvWZ 2021, 365 (369).

<sup>703</sup> Kümper, NvWZ 2021, 365 (369).

<sup>704</sup> Diroll/Greim-Diroll, NuR 2019, 91 (93).



Gem. § 6 Abs. 1 BauGB bedürfen alle Flächennutzungspläne der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Diese Genehmigung darf gem. § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder den Vorschriften des BauGB, den auf Grund des BauGB erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Prüfungsmaßstab ist somit grundsätzlich das gesamte Bundes- und Landesrecht.<sup>705</sup> So darf beispielsweise ein Flächennutzungsplan, der gegen die Festsetzungen einer Landschaftsschutzverordnung verstößt, nicht genehmigt werden.<sup>706</sup>

Eine Pflicht zur Vorlage von ausreichend Flächenzertifikaten für Neuausweisungen im Flächennutzungsplan durch ein entsprechendes Landesgesetz kann jedoch auch über diesen Weg nicht etabliert werden. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Öffnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB klargestellt, dass eine strikte Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Raumordnung nur hinsichtlich der Ziele der Raumordnung besteht. Andere Erfordernisse der Raumordnung sind lediglich im Rahmen der Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB als öffentliche Belange zu berücksichtigen.<sup>707</sup> Es handelt sich hierbei um eine gegenüber § 6 Abs. 2 BauGB speziellere Vorschrift, die ausdrücklich das Verhältnis der Bauleitplanung zur Raumordnungsplanung regelt. Eine Einwirkung der Raumordnung in die Bauleitplanung über § 6 Abs. 2 BauGB ist daher nicht möglich. Das Genehmigungsverfahren kann lediglich dazu genutzt werden, die in den Flächennutzungsplänen geplanten Neuausweisungen der Gemeinden zu erfassen.

---

<sup>705</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 6 Rn. 2; *Reidt*, in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 6 Rn. 2.

<sup>706</sup> *Reidt*, in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 6 Rn. 2.

<sup>707</sup> *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 73.

*b) Bebauungspläne*

Der Bebauungsplan wird gem. § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen. Er ist daher wie jede Satzung auszufertigen<sup>708</sup> und tritt gem. § 10 Abs. 3 S. 4 BauGB mit der Bekanntmachung in Kraft. Welche Festsetzungen in Bebauungsplänen zulässig sind, ist in §§ 9, 9a BauGB iVm. BauNVO aufgeführt. Gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.

An keiner Stelle wird in diesen Vorschriften die Vorlage von Zertifikaten zur Flächenausweisung vorgeschrieben. Es findet sich auch keine entsprechende Öffnungsklausel für die Länder, um eine solche Zertifikatepflicht einzuführen. In der bisherigen Diskussion über den Flächenzertifikatehandel – in der es überwiegend um die Einführung auf Bundesebene ging – wurde vorgeschlagen, die Vorlage einer ausreichenden Anzahl an Zertifikaten für eine Flächenausweisung zur Voraussetzung für das Inkrafttreten von Bauleitplänen zu machen und § 10 BauGB entsprechend zu ergänzen.<sup>709</sup> In der aktuellen Fassung des BauGB hätte die Einführung eines Zertifikatehandels auf Landesebene jedoch keinerlei Einfluss auf das Inkrafttreten von Bauleitplänen.

3. Keine Berücksichtigung von Zertifikatsberechtigungen im Rahmen der Erforderlichkeit der Bauleitplanung

Eine Berücksichtigung von Verbrauchsberechtigungen im Rahmen der Erforderlichkeit der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB findet ebenfalls nicht statt. Gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. „Erforderlich“ ist eine Bauleitplanung, wenn sie auf

---

<sup>708</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 10 Rn. 5.

<sup>709</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 211; *Bovet*, NuR 2006, 473 (475 f.); *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (71).

eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet ist und diese gewährleistet.<sup>710</sup> Entscheidend ist die planerische Konzeption der Gemeinde.<sup>711</sup> Ob für die konkrete Planung tatsächlich ein Bedarf besteht, ist keine Frage der Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB, sondern ist im Rahmen der Abwägung zu ermitteln.<sup>712</sup> Dementsprechend kann auch eine Zertifikateberechtigung für Flächenausweisungen im Rahmen der Erforderlichkeit der Bauleitplanung nicht berücksichtigt werden. Hierzu wäre ebenfalls eine Ergänzung des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich.<sup>713</sup>

Der Grundsatz der Erforderlichkeit der Planung birgt im Gegenteil sogar Konfliktpotenzial in sich, wenn im Einzelfall eine Pflicht zur Planung besteht.<sup>714</sup> § 1 Abs. 3 BauGB begrenzt nicht nur die Befugnis der Gemeinde zur Aufstellung von Bauleitplänen, sondern verpflichtet diese auch hierzu, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.<sup>715</sup> Es bedürfte daher entsprechender Ausnahmetatbestände für die Fälle, in denen das Flächenkontingent der Gemeinde für eine solche Planung nicht mehr ausreicht.

## V. Sonstige Kontrollbefugnisse und Fehlerfolgen

Aufgrund der fehlenden normativen Einbindung in das Baugesetzbuch hat ein landesweites Handelssystem mit Flächenzertifikaten keinen Einfluss auf die Bauleitplanung der Gemeinden; ihm fehlt insofern eine Steuerungsfunktion. Es ist daher zu überlegen, ob durch anderweitige Kontrollbefugnisse und Fehlerfolgen eine solche Steuerungsfunktion erreicht werden kann.

---

<sup>710</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 26.

<sup>711</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 26a; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 30 f.

<sup>712</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 26.

<sup>713</sup> Vgl. *Bovet*, NuR 2006, 473 (475 f.); *Senffleben*, ZUR 2008, 64 (71).

<sup>714</sup> Vgl. *Diroll/Greim-Diroll*, NuR 2019, 91 (96) sowie die obigen Ausführungen unter B. V. 5. d) bb).

<sup>715</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 27.

## 1. Anzeigepflicht

Um zu erfassen, wie viele Neuausweisungen die Gemeinden vornehmen, und somit Informationen über den Flächenverbrauch zu erhalten, könnte eine Anzeigepflicht für Bebauungspläne gem. § 246 Abs. 1a BauGB eingeführt werden. Gem. § 246 Abs. 1a BauGB können die Länder bestimmen, dass Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind.<sup>716</sup>

Es handelt sich hierbei um ein Verfahren der präventiven Rechtsaufsicht, sodass die höhere Verwaltungsbehörde den Bebauungsplan wie im Genehmigungsverfahren nach § 6 Abs. 2 BauGB auf seine formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen muss.<sup>717</sup> Wird innerhalb eines Monats die Verletzung von Rechtsvorschriften gerügt, die eine Versagung der Genehmigung nach § 6 Abs. 2 BauGB rechtfertigen würden, darf der Bebauungsplan gem. § 246 Abs. 1a S. 3 BauGB nicht in Kraft gesetzt werden. Der Prüfungsmaßstab entspricht somit dem des § 6 Abs. 2 BauGB, so dass das Instrument nicht dazu genutzt werden kann, eine Zertifikatpflicht durchzusetzen.<sup>718</sup> Es kann diesbezüglich lediglich Informationszwecken dienen.

## 2. Finanzielle Sanktionen

Eine tatsächliche Fehlerfolge für den Fall, dass der beschlossene Bebauungsplan nicht von einer ausreichenden Zertifikatsmenge gedeckt ist, könnte eine finanzielle Sanktion sein,<sup>719</sup> wie es beim Emissionshandel gem. § 21 BEHG und § 30 TEHG der Fall ist. Der Bebauungsplan wäre dann nicht unwirksam, die Gemeinden müssten aber eine Strafzahlung leisten, die dem Landeshaushalt zugutekommen würde.

---

<sup>716</sup> Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter B. VII. 2. c).

<sup>717</sup> *Blechtschmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 246 Rn. 32 f.

<sup>718</sup> Siehe hierzu oben C. IV. 2. a).

<sup>719</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag: *Bizer/Bovet/Henger et al.*, Handel mit Flächenzertifikaten, UBA-Texte 60/2012, S. 136 f.

Problematisch ist jedoch auch diesbezüglich die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes, da die Bauleitplanung vom Bundesgesetzgeber aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG umfassend geregelt wurde.<sup>720</sup> Wie oben bereits ausgeführt,<sup>721</sup> besteht für neues Landesrecht im Bereich der Bauleitplanung daher eine Sperrwirkung, so dass entsprechende Landesgesetze nichtig sind.<sup>722</sup>

Die Anknüpfung finanzieller Sanktionen an eine bauleitplanerische Tätigkeit durch Landesgesetz ist daher nicht möglich. Der Bundesgesetzgeber hat im BauGB abschließend geregelt, wann und wie Bauleitpläne aufgestellt werden dürfen. Der freie Entschluss der Gemeinden zur Aufstellung von Bebauungsplänen als Teil der Planungshoheit der Gemeinden wurde vom Bundesgesetzgeber lediglich durch § 1 Abs. 3 BauGB eingeschränkt. Der Landesgesetzgeber darf diese Entscheidung nicht durch eigene finanzielle Sanktionen unterlaufen.

## VI. Vereinbarkeit mit dem Raumordnungsrecht und Integrations-schwierigkeiten

Da die Einführung eines Flächenzertifikatehandels auf Landesebene bereits an der fehlenden Einbindung in das Baugesetzbuch scheitert, sollen die Vereinbarkeit mit dem Raumordnungsrecht und die diesbezüglichen Integrations-schwierigkeiten im Folgenden lediglich überblicksartig dargestellt werden.

---

<sup>720</sup> Siehe oben C. III. 4. b).

<sup>721</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter C. III. 4. b).

<sup>722</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 11a; *Wittreck*, in: Dreier, GG, 2015, Art. 72 Rn. 31.

## 1. Mengenziele als ungeeignetes Instrument für den Flächenzertifikatehandel – Unterlaufen der planerischen Zuteilungsentscheidung

Zunächst ist festzustellen, dass Mengenziele in Raumordnungsplänen, also die Flächenzuweisung an die einzelnen Gemeinden in Form von Zielen der Raumordnung, kein geeignetes Instrument für einen Flächenzertifikatehandel darstellen.

Wie oben bereits gezeigt wurde,<sup>723</sup> kann die Pflicht zur Vorlage von Flächenzertifikaten nicht im Rahmen eines Ziels der Raumordnung erfolgen, da es an der erforderlichen abschließenden Abwägung durch die Planungsbehörde fehlt. Davon abgesehen gestaltet sich aber auch im Übrigen das Anknüpfen des Flächenzertifikatehandels an die Kontingentierung in Raumordnungsplänen als schwierig.

Die Kontingentierung ist als Ziel der Raumordnung für die Träger der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 4 BauGB bindend. Wenn das Kontingent aufgebraucht ist, darf kein Bebauungsplan mehr erlassen werden, da ansonsten ein Verstoß gegen ein Ziel der Raumordnung vorliegt, was zur Nichtigkeit des Bebauungsplans führt. Im Rahmen des Zertifikatehandels soll jedoch die Ausweisung dann – trotz eines Verstoßes gegen die Kontingentierung im Raumordnungsplan – möglich sein, wenn entsprechende Zertifikate zugekauft wurden.

Das heißt, das Mengenziel müsste einen entsprechenden Ausnahmetatbestand enthalten. Ein solche Ausnahme würde jedoch dazu führen, dass die Kontingentierung insgesamt nicht mehr abschließend abgewogen wäre.<sup>724</sup> Hinzu kommt, dass durch das Unterlaufen der überörtlichen Zuteilungsentscheidung die Rechtfertigung für die gemeindespezifische planerische Kontingentierung entfällt.<sup>725</sup>

---

<sup>723</sup> Siehe hierzu die Ausführung unter C. IV. 1.

<sup>724</sup> Siehe oben C. IV. 1. d).

<sup>725</sup> *Kümper*, NVwZ 2021, 365 (368).

## 2. Gefährdung der überörtlichen Planungsentscheidungen

Auch sonstige raumplanerische Entwicklungsleitlinien könnten durch einen Flächenzertifikatehandel unterminiert werden.<sup>726</sup> So kann beispielsweise das Prinzip der punkt-axialen Konzentration nicht mehr stringent durchgeführt werden, wenn auch Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen Zertifikate erwerben können.<sup>727</sup>

Ein Stück weit könnte diesem Problem durch eine räumliche Differenzierung der Ausweisungsrechte entgegengewirkt werden, indem beispielsweise Ausweisungsrechte des ländlichen Raumes sowohl in ländlichen Gebieten als auch (möglicherweise zu erhöhten Kosten) in Verdichtungsräumen gelten, während Zertifikate des Verdichtungsraums nur in diesem Siedlungsraum einsetzbar wären.<sup>728</sup> Diese qualitative Differenzierung bei den Zertifikaten könnte jedoch dazu führen, dass der Markt zu klein wird und aufgrund zu weniger Anbieter und Nachfrager zu wenig Liquidität im Markt entsteht.<sup>729</sup> Je größer die Anzahl der am Markt teilnehmenden Kommunen, desto effizienter ist zudem die Verteilung der Flächenausweisungen.<sup>730</sup>

## 3. Gefahr der nachträglichen Entwertung der Zertifikate

Schließlich besteht eine Gefahr der nachträglichen Entwertung von Zertifikaten. Denn die Pflicht zur Anpassung an Raumordnungsziele gem. § 1 Abs. 4

---

<sup>726</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 219.

<sup>727</sup> *Bovet/Bizer/Henger/Ostertag/Siedentop*, RuR 2013, 497 (500).

<sup>728</sup> *Hansjürgens/Schröter*, RuR 2004, 260 (266).

<sup>729</sup> Vgl. *Walz et al.*, *Handelbare Flächenausweisungskontingente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. Ansätze für Baden-Württemberg*, 2005, S. 13 ff.

<sup>730</sup> *Bovet/Köck/Henger/Schröter-Schlaak*, Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels, in: *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), 2011, S. 219.

BauGB besteht auch im Nachhinein.<sup>731</sup> Wird nach Erlass eines Bebauungsplans mit Festsetzungen für Siedlungs- und Verkehrszwecke den betreffenden Flächen durch Raumordnungsziele eine anderweitige Funktion zugewiesen, muss der Bebauungsplan daher entsprechend geändert oder aufgehoben werden.<sup>732</sup> Die für diesen Bebauungsplan verbrauchten Zertifikate würden somit nachträglich entwertet. Zu überlegen wäre daher, ob diesem Problem dadurch begegnet werden kann, dass die entsprechenden Zertifikate dann wieder aufleben und an anderer Stelle verbraucht werden können.

## VII. Zwischenfazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass ein Flächenzertifikatehandel auf Landesebene derzeit keine Steuerungswirkung besitzen würde, da es an der erforderlichen Einbindung in das Baugesetzbuch fehlt und die Länder keine Gesetzgebungskompetenz haben, das Recht der Bauleitplanung zu ändern oder zu ergänzen. Insbesondere fehlt Verbrauchszertifikaten die Zielqualität, um über § 1 Abs. 4 BauGB Eingang in das BauGB zu finden. Der Zertifikatshandel findet zudem in den §§ 6 Abs. 2, 10 BauGB keinen tatbestandlichen Anknüpfungspunkt. Auch kann er nicht in die Erforderlichkeitsmaßstäbe der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB hineingelesen werden. Eine Beschränkung von Handelspartnern oder Handelsgegenstand ändert hieran nichts.

Selbst eine mittelbare Steuerung über finanzielle Sanktionen wie beim Emissionszertifikatehandel kann auf Länderebene nicht eingeführt werden, um einen Zertifikatshandel zu tragen.

Schließlich würde ein Zertifikatshandel die raumplanerische Zuteilungsentscheidung von kommunalen Flächenverbrauchsberechtigungen unterlaufen, wenn durch Marktmechanismen die planerische Zuteilung nachträglich

---

<sup>731</sup> *Battis*, in: *ders./Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32.

<sup>732</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (165); *Kümper*, NVwZ 2021, 365 (366 f.)



modifiziert wird. Außerdem bestände die Gefahr, dass sogar raumordnungsrechtliche Entwicklungslinien gestört würden.

## D. KOMMUNALE INFORMATIONSPFLICHTEN

Für die Bestimmung der Flächenbudgets, die den einzelnen Gemeinden zugestanden werden sollen, bedarf es – abhängig von den konkreten Verteilungskriterien – bestimmter Daten. Hierauf muss die Planungsbehörde Zugriff haben, um die Verteilungsentscheidung sachgerecht treffen zu können. Voraussichtlich werden auch Informationen benötigt, die aktuell nur den Gemeinden zur Verfügung stehen. Unter Umständen müssen bestimmte Daten sogar erst von Gemeinden erhoben werden, da sie noch nicht vorliegen. Sollten die Gemeinden diese Informationen der Planungsbehörde (auf Anfrage) nicht freiwillig zur Verfügung stellen oder nicht in der gewünschten Art und Weise erheben, stellt sich die Frage, ob Gemeinden rechtlich verpflichtet werden können, die gewünschten Informationen bereitzustellen. Zuletzt stellt sich die Frage nach der Veröffentlichung von Daten, um Investoren zu gewinnen.

### I. Bereits bestehende gesetzliche Regelungen

Als Ausgangspunkt der Untersuchung soll zunächst analysiert werden, welche gesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Daten durch die Gemeinden bestehen und welche Auskunftsansprüche die Landesbehörden aktuell bereits besitzen.

#### 1. Auskunftsansprüche im Landesplanungsgesetz

Um eine sachgerechte Planung zu ermöglichen, sieht das Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg Auskunftsansprüche der Raumordnungsbehörden vor.

a) § 26 LplG BW

aa) Auskunft von Gemeinden

Gem. § 26 Abs. 1 LplG BW haben die öffentlichen Stellen (und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LplG BW) den Raumordnungsbehörden und den Regionalverbänden Auskunft über die von ihnen beabsichtigten oder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zu ihrer Kenntnis gelangenden Planungen und Maßnahmen zu erteilen, soweit diese für die Raumordnung von Bedeutung sein können. Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG<sup>733</sup> fallen kommunale Gebietskörperschaften<sup>734</sup> unter den Begriff der öffentlichen Stellen. Auch die Gemeinden und Landkreise sind daher zur Auskunft verpflichtet.

Zur Erfüllung der Auskunftspflicht des § 26 Abs. 1 LplG BW müssen die Raumordnungsbehörden und Regionalverbände von den öffentlichen Stellen eigeninitiativ und frühzeitig informiert werden.<sup>735</sup> Ein konkretes Auskunftsverlangen ist nicht erforderlich, diesem ist jedoch ebenfalls Folge zu leisten.<sup>736</sup> Inhaltlich umfasst die Auskunftspflicht alle Planungen und Maßnahmen, soweit diese für die Raumordnung von Bedeutung sein können. Da es sich bei der Zuordnung von Flächenbudgets bzw. von Mengenzielen um eine überfachliche und überörtliche Planung und damit – wie oben gezeigt –<sup>737</sup> um Raumordnung handelt, sind die diesbezüglich relevanten Planungen und Maßnahmen ebenfalls von der Auskunftspflicht umfasst.

---

<sup>733</sup> Da es sich bei § 26 LPlG BW um ergänzendes Landesrecht handelt, kann hier auf die entsprechenden Legaldefinitionen des ROG zurückgegriffen werden, vgl. Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 26 LplG Rn. 2 ff.

<sup>734</sup> Siehe zu diesem Begriff: Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 89.

<sup>735</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 26 LplG Rn. 2.

<sup>736</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 26 LplG Rn. 2.

<sup>737</sup> Siehe oben unter B. V. 2. a).

Unter dem Begriff der Planung wird ein Entscheidungsprozess in einem bestimmten Aufgabenbereich verstanden, der nach Inhalt, Form und Verfahren rechtlich oder administrativ vorgeprägt ist, und zu einem Plan führt.<sup>738</sup> Hier sind insbesondere die Bebauungspläne der Gemeinden zu nennen. Aber auch sonstige Planungen der Gemeinden sind gemeint, wenn sie Relevanz für die Raumordnung haben. Unter den Begriff der Maßnahmen können alle rechtlichen und tatsächlichen Handlungen subsumiert werden.<sup>739</sup> Insbesondere fallen hierunter Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB.<sup>740</sup> Die Auskunftspflicht bezieht sich nicht nur auf Planungen und Maßnahmen der öffentlichen Stellen selbst, sondern auch auf solche, über die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Kenntnis erlangen. Dies kann beispielsweise im Zuge eines Baugenehmigungsverfahrens der Fall sein.

*bb) Auskunft von Privatpersonen*

Gem. § 26 Abs. 2 LplG BW sind darüber hinaus Privatpersonen auf Verlangen der Raumordnungsbehörden oder Regionalverbände ebenfalls auskunftspflichtig. Gegenstand und Umfang der Auskunftspflicht entsprechen derjenigen von öffentlichen Stellen.<sup>741</sup> Im Unterschied zu § 26 Abs. 1 LplG BW bedarf es allerdings einer konkreten Anfrage von Seiten der Raumordnungsbehörde.<sup>742</sup> Eine Pflicht zur selbständigen (privaten) Informationserteilung besteht nicht.

*cc) Keine definierten Übermittlungsformate*

---

<sup>738</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 121.

<sup>739</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 125; Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 117.

<sup>740</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 124; Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 3 Rn. 121, 126.

<sup>741</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter D. I. 1. a) aa).

<sup>742</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 26 LplG Rn. 6.

Zur Form der Auskunftserteilung macht § 26 LplG BW keine Vorgaben. Es gibt daher keinen Anspruch auf bestimmte Dateiformate oder Übermittlungswege.<sup>743</sup> Sollten bestimmte Datenformate oder Übermittlungswege gewünscht sein, so müsste dafür eine eigene Regelung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen geschaffen werden.

*b) § 28 Abs. 2 LplG BW*

Weitergehende Anforderungen an die Übermittlung von Bauleitplänen stellt § 28 Abs. 2 LplG BW auf. Gem. § 28 Abs. 1 S. 1 LplG BW führt die höhere Raumordnungsbehörde ein digitales Raumordnungskataster, das die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in ihrem Bezirk enthält. Zur Aufnahme in das Raumordnungskataster haben die Träger der Bauleitplanung gem. § 28 Abs. 1 S. 2 LplG BW die Bauleitpläne und deren Änderungen der höheren Raumordnungsbehörde in einer dafür geeigneten Form zu übermitteln. Es handelt sich dabei um eine kommunalaufsichtsrechtlich durchsetzbare Verpflichtung der Kommunen.<sup>744</sup>

Die Übermittlung muss unaufgefordert stattfinden.<sup>745</sup> Erfasst sind – im Gegensatz zu § 26 Abs. 1 LplG BW – nur bereits abgeschlossene Bauleitplanverfahren.<sup>746</sup> Spätestens drei bis vier Monate nach Inkrafttreten sollten die Pläne vorgelegt werden.<sup>747</sup> Die Übermittlung muss in einer „geeigneten Form“ stattfinden. Obwohl es sich um ein digitales Raumordnungskataster handelt, soll

---

<sup>743</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 26 LplG Rn. 5.

<sup>744</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 28 LplG Rn. 15.

<sup>745</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 28 LplG Rn. 16.

<sup>746</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 28 LplG Rn. 12.

<sup>747</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 28 LplG Rn. 16.

nach Auffassung einer Literaturstimme jedoch auch nach wie vor die Übermittlung in Papierform geeignet sein.<sup>748</sup> Dies darf gerade mit Blick auf die Neukonzeption der Beteiligungsverfahren im Raumordnungsgesetz<sup>749</sup> wie auch zukünftig im Bauplanungsrecht<sup>750</sup> (jedenfalls perspektivisch) bezweifelt werden. So wird die Beteiligung der Öffentlichkeit auf eine Internetbeteiligung umgestellt (§ 9 ROG) und auch die Raumverträglichkeitsprüfung auf der Grundlage von Unterlagen durchgeführt, die vom Vorhabenträger gem. § 15 Abs. 2 S. 2 ROG in einem „verkehrüblichen elektronischen Format eingereicht werden.“ Mit anderen Worten: Die Arbeit mit Unterlagen in Papierform hat sich – spätestens in naher Zukunft, wenn nicht schon heute – überholt.

Die Auskunftspflichten des § 26 Abs. 1–3 bleiben gem. § 28 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 LplG BW unberührt.

## 2. Regelungen des BauGB

### *a) Auskunftspflicht gem. § 138 BauGB*

§ 138 Abs. 1 S. 1 BauGB verpflichtet Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils Berechtigten sowie ihre Beauftragte gegenüber der Gemeinde oder ihren Beauftragten zur Auskunft über Tatsachen, deren Kenntnis zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich ist. Dies kann gem. § 138 Abs. 1 S. 2 BauGB auch personenbezogene Daten wie beispielsweise Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse umfassen. Diese personenbezogenen Daten dürfen gem. § 138 Abs. 2 S. 1 BauGB nur zu Zwecken der Sanierung verwendet werden. Hier findet sich somit eine direkte Grenze für die Verarbeitung.

---

<sup>748</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 28 LplG Rn. 16.

<sup>749</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) v. 22.03.2023, BGBl. 2023 I Nr. 88.

<sup>750</sup> Es gibt bereits entsprechende Ankündigungen aus dem Bundesbauministerium.

Gemäß § 138 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB *darf* die Gemeinde die Daten an andere Beauftragte im Sinne des § 157 BauGB sowie an die höhere Verwaltungsbehörde weitergeben, soweit dies zu Zwecken der Sanierung erforderlich ist. Sind die erhobenen Daten für die Besteuerung erforderlich, so dürfen sie an die Finanzbehörden weitergegeben werden (§ 138 Abs. 2 S. 4 BauGB).

Hier ist also eine Datenweitergabe von Gemeinden an (Landes-)Behörden normiert. Rechtstechnisch ist dies jedoch (lediglich) im Wege der *Ermächtigung* der Gemeinden zur Weitergabe („darf“) erfolgt. Diese Einschränkung ist dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Privatpersonen, Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG geschuldet.<sup>751</sup> Dies bedeutet allerdings nicht, dass auf Grundlage eines berechtigten öffentlichen Interesses (öffentlicher Anlass) die Weitergabe nicht als Verpflichtung ausgestaltet werden könnte.

Die Datenweitergabe an die Finanzbehörden geht auf die Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe, Art. 35 Abs. 1 GG, §§ 4 ff. VwVfG, §§ 111 ff. AO 77 zurück, da diese auch die Form der Informationshilfe annehmen kann.<sup>752</sup>

#### *b) Baulandkataster*

Gem. § 200 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält (Baulandkataster). Sie kann die Flächen in Karten oder Listen veröffentlichen, soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat. Die Gemeinde hat ihre Absicht zur Veröffentlichung einen Monat vorher öffentlich bekannt zu geben und dabei auf das Widerspruchsrecht der Grundstückseigentümer hinzuweisen. § 200 Abs. 3 BauGB dient der datenschutzrechtlichen Absicherung der Erstellung von Baulandkatastern durch

---

<sup>751</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 138 Rn. 3.

<sup>752</sup> *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 124. EL Oktober 2022, § 138 Rn. 28

die Gemeinden.<sup>753</sup> Die Gemeinden sind jedoch nicht zur Erstellung von Baulandkatastern verpflichtet.<sup>754</sup>

Zweck des Baulandkatasters ist es, mehr Transparenz im Baulandmarkt zu schaffen, um die zügige Innennachverdichtung zu erleichtern und den Außenbereich vor unnötiger Inanspruchnahme zu schützen.<sup>755</sup> Sofort bebaubar im Sinn des § 200 Abs. 3 S. 1 BauGB sind Grundstücke, die nach dem maßgeblichen Bebauungsplan oder nach § 34 BauGB bebaubar sind, nicht aber Grundstücke im Außenbereich.<sup>756</sup> In absehbarer Zeit bebaubar sind Grundstücke bei einem laufenden Bebauungsplanverfahren, das schon so weit fortgeschritten ist, dass verlässliche Aussagen möglich sind.<sup>757</sup>

Wenn das Baulandkataster gem. § 200 Abs. 3 S. 2 BauGB veröffentlicht wurde, steht es selbstverständlich auch den Raumordnungsbehörden zur Verfügung, so dass diese für ihre Planung darauf zurückgreifen können.

*c) Anzeigepflicht gem. § 246 Abs. 1a BauGB*

Gem. § 246 Abs. 1a BauGB können die Länder bestimmen, dass Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, und Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1, § 35 Abs. 6 und § 165 Abs. 6 BauGB vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind.<sup>758</sup>

---

<sup>753</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Kalb/Külpmann*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 37; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 200 Rn. 5.

<sup>754</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Kalb/Külpmann*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 30.

<sup>755</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Kalb/Külpmann*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 29.

<sup>756</sup> *Kalb/Külpmann*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 33; *Dirnberger*, in: Jäde/Dirnberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 11.

<sup>757</sup> *Kalb/Külpmann*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 33; vgl. auch *Dirnberger*, in: Jäde/Dirnberger, BauGB, 2022, § 200 Rn. 11.

<sup>758</sup> Siehe hierzu bereits oben unter C. V. 1.

### 3. Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe

Ein dauerhafter, wiederkehrender Informationsanspruch gegen die Gemeinde kann aus der Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe, Art. 35 Abs. 1 GG, §§ 4 ff. VwVfG, §§ 111 ff. AO 77, nicht abgeleitet werden. Er bezieht sich vielmehr nur auf Einzelmaßnahmen. Im Einzelnen gilt:

#### a) Art. 35 Abs. 1 GG

Gemäß Art. 35 Abs. 1 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe. Art. 35 Abs. 1 GG ist wohl zumindest entsprechend zwischen Behörden eines Landes anzuwenden.<sup>759</sup> Behörden sind Verwaltungsbehörden und Einrichtungen der rechtsprechenden Gewalt.<sup>760</sup> Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände sind als Verwaltungsbehörden vom Anwendungsbereich erfasst.<sup>761</sup>

Amtshilfe ist die Unterstützung durch eine Verwaltungsbehörde unter Überwindung bestehender Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen.<sup>762</sup> Gegenstand der Amtshilfe können Leistungen jeglicher Art sein, solange es um ein *ausnahmsweises* und *punktuell*es Zusammenwirken geht.<sup>763</sup> Es dürfen keine Weisungsabhängigkeit, keine Delegation, kein Mandat und keine Organleihe

---

<sup>759</sup> Für eine Anwendung zwischen Bundesbehörden oder Behörden desselben Landes: *Schubert*, in: Sachs, GG, 2021, Art. 35 Rn. 5; *Grzeszick*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2022, Art. 35 Rn. 3; *Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 2022, Art. 35 Rn. 27, 42. Jedenfalls für eine entsprechende Anwendung: *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 1. Das BVerfG wendet Art. 35 Abs. 1 GG auch zwischen Behörden eines Landes an: BVerfG, Beschl. v. 27.04.1971 – 2 BvL 31/71, BVerfGE 31, 43 (46); Beschl. v. 02.12.2014 – 1 BvR 3106/09, BVerfGE 138, 33 Rn. 21.

<sup>760</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 3; *Gubelt/Goldhammer*, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 35 Rn. 17; *Schubert*, in: Sachs, GG, 2021, Art. 35 Rn. 6.

<sup>761</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 4; *Gubelt/Goldhammer*, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 35 Rn. 17.

<sup>762</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 3, 5; *Schubert*, in: Sachs, GG, 2021, Art. 35 Rn. 10.

<sup>763</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 5; *Gubelt/Goldhammer*, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 35 Rn. 28.



vorliegen.<sup>764</sup> Ein Ersuchen oder eine Einwilligung der zuständigen Behörde ist notwendig.<sup>765</sup>

Die Anwendbarkeit von Art. 35 Abs. 1 GG auf den vorliegenden Fall scheidet jedoch an der Voraussetzung des ausnahmsweisen und punktuellen Zusammenwirkens, da für die Zuweisung der Flächenbudgets an die Gemeinden ein dauerhafter Auskunftsanspruch erforderlich ist.

b) §§ 4 ff. VwVfG, §§ 4 ff. BW VwVfG

In § 4 VwVfG wird ebenfalls eine Amtshilfepflicht statuiert. Die §§ 4–8 VwVfG sind nicht nur für Verwaltungsverfahren, sondern auch für die sonstige öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit anwendbar.<sup>766</sup> Die Amtshilfe umfasst die Informationshilfe.<sup>767</sup>

Gemäß § 4 Abs. 1 VwVfG leistet jede Behörde anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe. Keine Amtshilfe liegt nach § 4 Abs. 2 VwVfG vor, wenn Behörden einander innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses Hilfe leisten oder die Hilfeleistung in Handlungen besteht, die der ersuchten Behörde als eigene Aufgabe obliegen. Die Voraussetzungen und Grenzen finden sich in § 5 VwVfG.

Gemäß § 5 Abs. 1 VwVfG kann eine Behörde um Amtshilfe „insbesondere“ (keine abschließende Regelung!) dann ersuchen, wenn sie

„1. aus rechtlichen Gründen die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann;

---

<sup>764</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 5; Gubelt/Goldhammer, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 35 Rn. 22ff.

<sup>765</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 35 Rn. 5; Schubert, in: Sachs, GG, 2021, Art. 35 Rn. 15.

<sup>766</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018, § 4 Rn. 16; Schneider, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2022, Vorb. § 4 Rn. 5.

<sup>767</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018, § 4 Rn. 26; Schneider, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2022, § 4 Rn. 17.

2. aus tatsächlichen Gründen, besonders weil die zur Vornahme der Amtshandlung erforderlichen Dienstkräfte oder Einrichtungen fehlen, die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann;
3. zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann;
4. zur Durchführung ihrer Aufgaben Urkunden oder sonstige Beweismittel benötigt, die sich im Besitz der ersuchten Behörde befinden;
5. die Amtshandlung nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen könnte als die ersuchte Behörde.“

Von besonderem Interesse ist hier § 5 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG, weil sich Nr. 3 auf Informationsdefizitlagen bezieht und nicht nur die Übermittlung vorhandener Informationen, sondern auch deren Ermittlung durch die ersuchte Behörde erfasst.<sup>768</sup> Allerdings ist auch die Amtshilfe nach §§ 4–8 VwVfG auf die Hilfe *im Einzelfall* beschränkt.<sup>769</sup> Informationsansprüche, die auf eine dauerhafte Zusammenarbeit gerichtet sind, können demnach nicht im Wege der Amtshilfe durchgesetzt werden.

## II. Schaffung eines landesrechtlichen Auskunftsanspruchs

Soweit die bestehenden Auskunftsansprüche hinsichtlich der Erlangung der erforderlichen Daten nicht genügen, könnte ein darüber hinausgehender Auskunftsanspruch durch Landesrecht geschaffen werden. Soweit die Gemeinden über die erforderlichen Informationen nicht bereits verfügen, müssten sie außerdem verpflichtet werden, diese Daten zu erheben. Schließlich ist darüber nachzudenken, ein bestimmtes Format der Datenübermittlung und bestimmte Standards für die Erfassung der Daten vorzuschreiben.

---

<sup>768</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2022, § 4 Rn. 9 f.

<sup>769</sup> *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018, § 4 Rn. 30.

Sofern keine personenbezogenen Daten oder durch die Verfassung geschützten Daten betroffen sind, sind für den Detailgrad der Informationen aus datenschutzrechtlicher Perspektive keine Grenzen ersichtlich. Eine umfassende Regelung zur Erhebung von (auch personenbezogenen) Informationen findet sich hinsichtlich des Liegenschaftskatasters in § 14 VermG. Diese könnte insofern als Vorbild dienen.

## 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

### *a) Gesetzgebungskompetenz*

Für die Schaffung eines neuen Auskunftsanspruchs der Raumordnungsbehörden ist zunächst eine Gesetzgebungskompetenz des Landes erforderlich. Eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Auskunftsansprüche gegenüber den Gemeinden oder allgemein für behördliche Auskunftsansprüche findet sich in Art. 73 und 74 GG nicht. Im Hinblick auf den Datenschutz, für den ebenfalls keine ausdrückliche Normierung der Regelungskompetenz vorhanden ist, wird auf den konkreten Regelungszusammenhang und dessen Einordnung in die Art. 70 ff. GG abgestellt.<sup>770</sup> Es liegt nahe, dies auch bei der Normierung von Informationspflichten heranzuziehen. Der Regelungszusammenhang ist in diesem Falle die Raumordnung, da die Informationen der Zuteilung der einzelnen Flächenbudgets an die Gemeinden dienen sollen.<sup>771</sup> Die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines Informationsanspruches des Landes bzw. der Raumordnungsbehörden gegenüber den Gemeinden wäre folglich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zu stützen.

---

<sup>770</sup> Taeger/Schmidt, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO - BDSG - TTDSG, 2022, EU-Datenschutz-Grundverordnung Rn. 63.

<sup>771</sup> Siehe zur Einordnung der Mengenziele unter die Raumordnung oben B. V. 2. a) aa).

Soweit die Gemeinden nicht bereits über die erforderlichen Informationen verfügen, umfasst die Gesetzgebungskompetenz auch die Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung der Daten.

Die Regelungen des BauGB stehen diesem Befund nicht entgegen. Zum einen ist nicht davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber mit den Regelungen in §§ 138, 200 BauGB eine abschließende Normierung zur Erhebung planungsrelevanter Daten schaffen wollte. Die §§ 138 und 200 Abs. 3 BauGB sollten die Gemeinden lediglich ermächtigen, bestimmte Daten zu bestimmten, eng umgrenzten Zwecken zu erfassen und weiterzugeben bzw. zu veröffentlichen und dieses Vorgehen datenschutzrechtlich absichern.<sup>772</sup> Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass die baurechtlichen Normen eine Aussage dahingehend treffen, dass die Gemeinden nicht zusätzlich dazu verpflichtet werden dürfen, diese Daten im Kontext des Raumordnungsrechts und damit zu einem anderen Zweck zu erheben. Zum anderen besteht im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ein umfassendes Abweichungsrecht des Landesgesetzgebers.<sup>773</sup> Da sich die vorliegende Untersuchung auf Daten konzentriert, die für die Raumordnungsplanung erforderlich sind, ist die Verpflichtung zur Erhebung dieser Daten diesem Kompetenztitel zuzuordnen und nicht dem Kompetenztitel des Bodenrechts gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG.

#### *b) Selbstbestimmungsgarantie*

Bei der konkreten Ausgestaltung einer landesrechtlichen Datenerhebungs- und Datenübermittlungspflicht ist die bundes- und landesverfassungsrechtliche Selbstbestimmungsgarantie der Gemeinden zu beachten. Hierbei ist zwischen Kern- und Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie zu unterscheiden.<sup>774</sup> Der Kernbereich der Selbstverwaltung umfasst die Gemeindehoheiten in ihrem Grundbestand. Der Gesetzgeber darf die Selbstverwaltung weder

---

<sup>772</sup> Siehe hierzu oben D. I. 2.

<sup>773</sup> Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter A. III. 3.

<sup>774</sup> Siehe allgemein zur Selbstverwaltungsgarantie oben unter B. V. 5. c).

faktisch noch rechtlich beseitigen oder so aushöhlen, dass kein Spielraum mehr verbleibt.<sup>775</sup> Die Verpflichtung zur Weitergabe und ggf. Erhebung von Informationen tangiert diesen Kernbereich nicht.

Allenfalls kommt eine rechtfertigungsfähige Beeinträchtigung des Randbereichs in Betracht. Dafür müsste eine gesetzliche Grundlage vorliegen, wobei eine Regelung in Raumordnungsplänen als untergesetzliche Rechtsnormen genügt, und der Eingriff verhältnismäßig sein.<sup>776</sup> Legitimes Ziel eines raumordnungsrechtlichen Auskunftsanspruchs gegenüber der Gemeinde ist die Festsetzung von Mengenzielen in den Raumordnungsplänen und damit die Reduzierung des Flächenverbrauchs in Baden-Württemberg. Ohne die erforderlichen Informationen von den Gemeinden ist eine abwägungsgerechte Zuweisung der Flächenbudgets nicht möglich; die Maßnahme ist damit geeignet das Regelungsziel zu fördern. Eine mildere Maßnahme ist nicht ersichtlich. Eine derartige Verpflichtung der Gemeinden ist im Hinblick auf das verfolgte Ziel auch angemessen, zumal viele Kommunen die erforderlichen Informationen ohnehin bereits erfassen dürften, beispielsweise in einem Baulandkataster.<sup>777</sup> Der personelle und finanzielle Aufwand einer Informationsbeschaffung und -übermittlung ist zudem im Verhältnis zum Zweck dieser Verpflichtung untergeordnet. Eine landesrechtliche Informationserhebungs- und Informationsübermittlungspflicht würde also die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht verletzen.

Bestätigend – quasi als Kontrollüberlegung – darf ergänzt werden, dass auch den bereits bestehenden Auskunftsansprüchen gem. §§ 26 und 28 LplG BW bisher – soweit ersichtlich – keinerlei Einwände hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie entgegengebracht wurden.

---

<sup>775</sup> Siehe oben unter B. V. 5. c) cc).

<sup>776</sup> Siehe hierzu oben unter B. V. 5. c) dd).

<sup>777</sup> Siehe hierzu oben D. I. 2. b).

c) Grundrechte

Darüber hinaus müssten gemeindliche Informationserhebungs- und Informationsübermittlungspflichten die Garantien möglicherweise tangierter nationaler Grundrechte beachten. Durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werden persönliche oder personenbezogene Daten geschützt.<sup>778</sup> Dies sind Daten zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer bestimmten Person.<sup>779</sup> Beispiele sind Ehescheidungsakten, Tagebücher und private Aufzeichnungen und Steuerdaten.<sup>780</sup> Auch die personenbezogenen Daten juristischer Personen sind erfasst.<sup>781</sup> Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse unterfallen Art. 12 GG.<sup>782</sup> Die genaue verfassungsrechtliche Grenzziehung hängt von der Art der von den Gemeinden abzufragenden Informationen ab.

Die Erhebung und Weitergabe peripherer persönlicher Daten wird sich jedenfalls in der Regel mit Blick auf den Erhebungs- und Übermittlungsanlass sachlich rechtfertigen lassen.

## 2. Beachtung des Datenschutzrechts

Hinsichtlich des Datenschutzrechts kommt es für die konkrete Beurteilung von kommunalen Datenerhebungs- und Datenübermittlungspflichten ebenfalls darauf an, welche Daten von den Gemeinden der Raumordnungsbehörde zur Verfügung gestellt werden sollen.

---

<sup>778</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 47; Kunig/Kämmerer, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 2 Rn. 76.

<sup>779</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 47; Dreier, in: ders., GG, 2013, Art. 2 Rn. 81.

<sup>780</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 48.

<sup>781</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 47; Kunig/Kämmerer, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 2 Rn. 84.

<sup>782</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 47; Kunig/Kämmerer, in: Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 2 Rn. 84.

*a) Europäischer Datenschutz*

Werden personenbezogene Daten verarbeitet, so ist die DSGVO<sup>783</sup> anwendbar. Personenbezogene Daten sind gemäß Art. 4 Nr. 1 DSGVO

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen“.

Identifizierbar ist eine natürliche Person, wenn sie direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

Gemäß Art. 2 DSGVO gilt die Verordnung für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

Art. 2 Abs. 2 lit. a DSGVO deklariert, dass die Verordnung keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, findet. Was

---

<sup>783</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

dies genau bedeutet, ist unklar.<sup>784</sup> Die Regelung bezieht sich auf die hoheitliche Datenverarbeitung der Mitgliedsstaaten.<sup>785</sup> Jedenfalls ist die DSGVO nicht auf rein innerstaatliche Sachverhalte, die keinen grenzüberschreitenden Datenaustausch betreffen, anwendbar.<sup>786</sup> Damit fallen die Datenverarbeitung deutscher Behörden, die nur Sachverhalte, die ausschließlich in Deutschland stattfinden und nur die inneren Angelegenheiten in Deutschland betreffen (Datenverarbeitung in Einwohnermeldeämtern, Standesämtern oder Grundbuchämtern oder die Datenverarbeitung für Infrastrukturleistungen deutscher Kommunen, etc.) nicht unter die DSGVO – außer es werden grenzüberschreitende Übermittlungen personenbezogener Daten vorgesehen.<sup>787</sup> Die DSGVO wäre somit nur anwendbar, wenn eine grenzüberschreitende Übermittlung personenbezogener Daten vorgesehen würde.

*b) Bundesrechtlicher Datenschutz*

Im Bundesrecht findet sich das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Gemäß § 1 Abs. 1 BDSG gilt dieses für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen des Bundes (Nr. 1) und öffentliche Stellen der Länder, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist und soweit sie Bundesrecht ausführen oder (lit. a) als Organe der Rechtspflege tätig werden

---

<sup>784</sup> Dies folgt aus der begrenzten Rechtsetzungsbefugnis der EU aus Art. 16 Abs. 2 AEUV: *Gola*, in: ders./Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 2022, Art. 2 Rn. 17. Zu dem unterschiedlichen Wortlaut der Regelungen: *Zerdick*, in: Ehmman/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2018, Art. 2 DSGVO Rn. 5. Dazu, dass durch die Beschränkung „Anwendungsbereich des Unionsrechts“ Tätigkeiten ausgeschlossen werden, die nicht in die Zuständigkeit der EU fallen: *Zerdick*, in: Ehmman/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2018, Art. 2 DSGVO Rn. 5. Zur Rechtsprechung des EuGH und dazu, dass der Anwendungsbereich jedenfalls eröffnet ist, wenn Unionsrecht durchgeführt oder vollzogen wird: *Rofsnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 2 Rn. 20.

<sup>785</sup> *Bäcker*, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 43. Edition Stand: 01.11.2021, Art. 2 DSGVO Rn. 8.

<sup>786</sup> *Rofsnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 2 Rn. 21.

<sup>787</sup> *Rofsnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 2 Rn. 21.



und es sich nicht um Verwaltungsangelegenheiten handelt (lit. b). Die Definition personenbezogener Daten im Rahmen des BDSG divergiert. Fällt die Tätigkeit in den Anwendungsbereich der DSGVO, so richtet sich die Definition nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO.<sup>788</sup> Im Anwendungsbereich der JI-RL ist § 46 Nr. 1, 2 BDSG maßgeblich.<sup>789</sup>

Demnach sind personenbezogene Daten

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (betroffene Person) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser Person sind, identifiziert werden kann“.

Im rein nationalen Kontext richtet sich die Definition nach § 1 Abs. 8 BDSG iVm. Art. 4 Nr. 1, 2 DSGVO.<sup>790</sup> § 1 Abs. 8 BDSG stellt klar, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen, die nicht in den Anwendungsbereich von Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie (EU) 2016/680 fallen, die Verordnung (EU) 2016/679 und die Teile 1 und 2 dieses Gesetzes entsprechend Anwendung finden, soweit nicht in diesem Gesetz oder einem anderen Gesetz Abweichendes geregelt ist.

---

<sup>788</sup> *Starnecker*, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 2022, § 3 BDSG Rn. 19; *Wolff*, in: BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 01.11.2021, § 3 BDSG Rn. 12.

<sup>789</sup> *Starnecker*, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 2022, § 3 BDSG Rn. 19; *Wolff*, in: BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 01.11.2021, § 3 BDSG Rn. 12.

<sup>790</sup> *Starnecker*, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 2022, § 3 BDSG Rn. 19.

*c) Landesrechtlicher Datenschutz*

In Baden-Württemberg gilt das Landesdatenschutzgesetz gemäß dessen § 2 Abs. 1 S. 1 für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Behörden und sonstige Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Ausnahmeregelungen des § 2 Abs. 1 S. 3 LDSG BW sind nicht einschlägig. Sollten bei der Weitergabe von Informationen also personenbezogene Daten verarbeitet werden, so sind die Vorgaben des Landesdatenschutzgesetzes zu berücksichtigen.

### 3. Ausgestaltung

Auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen würde es sich anbieten, insbesondere die bereits bestehenden Auskunftsansprüche gem. §§ 26 und 28 Abs. 2 LplG BW<sup>791</sup> auszuweiten. Es sollte erwogen werden, diese nicht nur auf Planungen und Maßnahmen zu erstrecken, sondern auch sonstige erforderliche Informationen, wie beispielsweise Flächenpotenziale, einzubeziehen. Zudem könnten – problemlos – weitergehende Anforderungen an die Form gestellt werden, so dass die Daten in bestimmten Formaten und unter Beachtung von vorgegebenen Standards an die Raumordnungsbehörden weitergegeben werden müssen. Dies kann auch dadurch verwirklicht werden, dass ein bestimmtes Erhebungs- oder Management-Tool des Landes verpflichtend genutzt werden muss. Soweit eine Verpflichtung zur Benutzung bestimmter Produkte privater Anbieter eingeführt werden soll, sind diesbezüglich die Regelungen des Vergaberechts zu beachten.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung und Weitergabe der Daten kann – wie jetzt schon die Verpflichtung gem. § 28 Abs. 2 LplG BW –<sup>792</sup> kommunalaufsichtsrechtlich durchgesetzt werden.

---

<sup>791</sup> Siehe hierzu oben D. I. 1.

<sup>792</sup> Siehe oben D. I. 1. b).

### III. Anreizinstrumente

Neben den Instrumenten der direkten Verhaltenssteuerung (Ge- und Verbote) gibt es auch diejenigen der indirekten Verhaltenssteuerung. Die Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung umfassen unter anderem finanzielle Anreize, Gewährung von Benutzungsvorteilen, Umweltzertifikate und Kompensationsmodelle, behördliche Warnungen und Empfehlungen, Umweltab-sprachen und Zielvereinbarungen.<sup>793</sup>

#### 1. Konzeptionelle Überlegungen

Um die Mitwirkung der Gemeinden zu fördern, könnte man anstelle eines gesetzlichen Auskunftsanspruchs auch an den Einsatz derartiger Anreizinstrumente denken. Zum Beispiel wäre es möglich, bei der Zuweisung der Flächenbudgets in den Raumordnungsplänen zunächst lediglich eine Minimal- bzw. Mindestausstattung für jede Gemeinde vorzusehen und eine weitere Zuteilung nur nach einer Bedarfsanzeige der Gemeinde, die die gewünschten Informationen enthalten müsste, vorzunehmen. So könnte man etwa 50% der für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehenden Fläche in einem ersten Schritt auf die Gemeinden anhand der bereits bei den Raumordnungsbehörden zur Verfügung stehenden Informationen verteilen. Die Restfläche würde dann nur nach Anzeige des kommunalen Bedarfs vergeben, wenn der Bedarf anhand vorher bestimmter Kriterien nachgewiesen wäre. Damit wäre die Gemeinde darauf angewiesen, die gewünschten Informationen von sich aus zur Verfügung zu stellen, um die von ihr tatsächlich benötigten Flächen zugeteilt zu bekommen. Die Gemeinde würde demnach aufgrund eines Eigeninteresses tätig werden und die Raumordnungsbehörde mit den gewünschten Informationen versorgen.

---

<sup>793</sup> Siehe nur: *Schlacke*, Umweltrecht, 2021, § 5 Rn. 82.

## 2. Rechtliche Zulässigkeit

### a) *Kommunale Selbstverwaltung*

Bei einer solchen Regulierung wäre wieder die bundes- und landesverfassungsrechtliche Selbstbestimmungsgarantie der Gemeinden zu berücksichtigen. Besonders relevant wird dies mit einer fortschreitenden Verknappung der zur Verfügung gestellten Fläche. Je weniger Fläche insgesamt zur Verfügung gestellt wird, desto mehr Fläche muss bedingungslos zugeteilt werden (beispielsweise dann 80%), um ein aufgabengerechtes Handeln der Kommune nicht unmöglich zu machen. Dies wurde bereits dargelegt.<sup>794</sup>

Dies ändert jedoch nichts an dem Grundsatz, dass die kommunale Selbstverwaltung einem Flächenanreiz zur indirekten Informationsbeschaffung nicht im Wege steht.

### b) *Abwägungsgebot*[https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fehmannselmayrkodsgvo\\_2%2Fewg\\_dsgvo%2Fcont%2Fehmannselmayr-kodsgvo.ewg\\_dsgvo.a2.glb.glii.g11.htm&pos=3&hlwords=on-FNID0EFHRO](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fehmannselmayrkodsgvo_2%2Fewg_dsgvo%2Fcont%2Fehmannselmayr-kodsgvo.ewg_dsgvo.a2.glb.glii.g11.htm&pos=3&hlwords=on-FNID0EFHRO)

In einer solchen Ausgestaltung ist jedoch ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot zu sehen.<sup>795</sup> Gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Dabei sind nicht nur bereits vorhandene Informationen auszuwerten und zu berücksichtigen, sondern die Träger der Raumordnung trifft auch eine Pflicht zur Ermittlung des Sachverhalts und zur

---

<sup>794</sup> Es würde auch das BauGB für eine ausreichende Flächenversorgung streiten, um dem Auftrag des § 1 Abs. 3 BauGB gerecht zu werden; vgl. dazu oben unter B. V. 5. b) bb).

<sup>795</sup> Siehe zum Abwägungsgebot *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 29 ff.

umfassenden Zusammenstellung des Abwägungsmaterials.<sup>796</sup> Abwägungsrelevant sind alle privaten Belange, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind.<sup>797</sup> Soweit also bei der Zuteilung der Flächenkontingentierung im ersten Schritt schon erkennbar ist, dass noch weitere schutzwürdige Belange der Gemeinden bestehen (könnten), über die bisher lediglich keine Informationen vorhanden sind, liegt ein Abwägungsdefizit vor. Das Informationsdefizit kann also nicht nachträglich geschlossen werden, wenn betroffene Gemeinden von sich aus auf eine ergänzende Zuteilung hinwirken und dabei die erforderlichen Informationen erst liefern.

#### IV. Veröffentlichung von Daten

Im Kontext der Informationserhebung und auch etwaiger Entwicklungsstrategien<sup>798</sup> steht zudem die Frage der Aktivierung potentieller Investoren durch die Veröffentlichung von Daten. Eine ähnliche Problematik findet sich im Wind- und Solarprojektbereich: Dort wird Projektierern durch Grundbuch- sowie Kataster- und Vermessungsämter die Auskunft über Namen und Anschriften von Grundstückseigentümern verweigert.<sup>799</sup> Hintergrund sind datenschutzrechtliche Regelungen.<sup>800</sup>

---

<sup>796</sup> *Hofmann*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 7 Rn. 13.

<sup>797</sup> BVerwG, Urt. v. 10.02.2016 – 4 BN 37/15, ZfBR 2016, 376 Rn. 9.

<sup>798</sup> Siehe dazu E.

<sup>799</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (139).

<sup>800</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (139).

## 1. Bestehende Publikationsformen

### a) Baulandkataster

Hinsichtlich einer Veröffentlichung von Daten ist zunächst auf das Baulandkataster zu verweisen. Dieses ist ein informelles Instrument zum Bodenschutz und zur Begrenzung des Flächenverbrauchs.<sup>801</sup> Die beteiligten Akteure sollen über Innenentwicklungspotentiale informiert werden.<sup>802</sup> Bauwillige und Grundstücksinhaber sollen zusammengeführt werden.<sup>803</sup> Dem Baulandkataster wird eine gewisse Mobilisierungswirkung auf den Grundstücksmarkt zugesprochen.<sup>804</sup> Auch kann die zuständige Gemeinde auf Grundlage des Baulandkatasters eine freiwillige Bauplatzbörse einrichten.<sup>805</sup>

§ 200 Abs. 3 BauGB hat die Aufgabe, die gängige Praxis, Baulandkataster aufzustellen, datenschutzrechtlich abzusichern.<sup>806</sup> Die Veröffentlichung ist gemäß § 200 Abs. 3 S. 3 BauGB möglich, sofern der Grundstückseigentümer nicht widerspricht. Der Eigentümer darf bei der Veröffentlichung nicht namentlich genannt werden.<sup>807</sup> Diese Einschränkung wird von mancher Seite als wesentliche Schwäche der gesetzlichen Regelung kritisiert: Wenn keine Na-

---

<sup>801</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 125. EL Januar 2023, § 200 Rn. 2; *Kalb/Külpmann*, in: EZBK, BauGB, 149. EL Februar 2023, § 200 Rn. 27.

<sup>802</sup> *Schwarz*, UPR 2013, 408 (412).

<sup>803</sup> *Klindt*, BauR 2000, 15 (18).

<sup>804</sup> *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 2151; *Klindt*, BauR 2000, 15 (17 f.); allerdings wird dem Innenentwicklungsbebauungsplan nach § 13a BauGB eine weitaus wichtigere Rolle für die Aktivierung von Innenbereichspotentialen attestiert (*Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke*, Städtebaurecht – Einführung und Handbuch, 2019, S. 494).

<sup>805</sup> *Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg*, Kommunales Flächenmanagement – Arbeitshilfe, 2003, S. 9.

<sup>806</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8. Siehe zum Datenschutz auch: *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 125. EL Januar 2023, § 200 Rn. 17 ff.; *Klindt*, BauR 2000, 15 (19 ff.).

<sup>807</sup> *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 125. EL Januar 2023, § 200 Rn. 16.

men veröffentlicht würden, dann bestehe auch keine Möglichkeit für die Bauwilligen mit den Grundstückseigentümern Kontakt aufzunehmen.<sup>808</sup> Gleichwohl ist im Kontext des § 200 BauGB – trotz des datenschutzrechtlichen Schutzstandards – die Veröffentlichung wichtiger Informationen möglich: Flurstücknummern, Straßennamen und Grundstücksgröße sowie bereits publizierte Daten und offenkundige Daten.<sup>809</sup> Die Veröffentlichung kann auch im Internet erfolgen wie § 200 Abs. 3 S. 4 BauGB klarstellt. Ebenso ist die Veröffentlichung in überregionalen Zeitungen oder Immobilienblättern erlaubt.<sup>810</sup>

*b) Andere Kataster*

Ähnliche Instrumente wie § 200 BauGB sind Baulückenkataster, Brachflächenkataster, Leerstandskataster oder Flächenmanagementkataster.<sup>811</sup> Die Gemeinden sind allerdings nicht verpflichtet, Brachflächen- oder Baulandkataster einzurichten.<sup>812</sup> Eine solche Verpflichtung ergibt sich insbesondere auch nicht aus § 1 Abs. 5 S. 3 oder § 1a Abs. 2 BauGB.<sup>813</sup>

*c) Keine Veröffentlichungspflichten für die Gemeinden*

Es darf festgehalten werden, dass es grundsätzlich Möglichkeiten gibt, der Öffentlichkeit ausgewählte Informationen durch Publikationsmedien zur Verfügung zu stellen. Diese Veröffentlichungen sind bislang allerdings nicht verpflichtend. Eine Änderung des BauGB, die auf eine Verpflichtung zur Veröffentlichung beispielsweise des Baulandkatasters abzielen würde, ist aus kompe-

---

<sup>808</sup> *Klindt*, BauR 2000, 15 (19).

<sup>809</sup> *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 125. EL Januar 2023, § 200 Rn. 16, 44.

<sup>810</sup> *Kalb/Külpmann*, in: EZBK, BauGB, 149. EL Februar 2023, § 200 Rn. 39.

<sup>811</sup> *Kalb/Külpmann*, in: EZBK, BauGB, 149. EL Februar 2023, § 200 Rn. 27.

<sup>812</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Thiel*, UPR 2005, 212 (217); *Klindt*, BauR 2000, 15 (18).

<sup>813</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8.

tenzrechtlichen Gründen für die Länder nicht möglich. Der Bund hat mit Erlass des BauGB abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG Gebrauch gemacht.<sup>814</sup>

Wie oben ausgeführt,<sup>815</sup> dient die Regelung in § 200 Abs. 3 BauGB der datenschutzrechtlichen Absicherung der Aufstellung von Baulandkatastern. Es besteht allerdings keine eigenständige datenschutzrechtliche Kompetenzgrundlage hierfür, vielmehr wird auf den konkreten Regelungszusammenhang des Datenschutzes und dessen Einordnung in die Art. 70 ff. GG abgestellt.<sup>816</sup>

Die Veröffentlichung von Daten über Baugrundstücke soll dem Bodenschutz und der Begrenzung des Flächenverbrauchs sowie der Information von Bauwilligen dienen.<sup>817</sup> Es geht daher um die Beziehungen von Mensch und Boden. Die Gesetzgebungskompetenz für ein Baulandkataster richtet sich somit erneut nach dem Bodenrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Die Einführung eines verpflichtenden Instruments, das dem Baulandkataster ähnelt, ist somit durch die Länder nicht möglich.

Somit kann es dahinstehen, ob eine landesrechtliche Verpflichtung zur Einführung eines Baulandkatasters gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen würde. Eine landesrechtliche Pflicht scheidet aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen aus. Der verfassungsrechtliche Befund hindert Gemeinden aber nicht daran, freiwillig Baulandkataster zu erstellen und einer Nutzung zuzuführen.<sup>818</sup>

---

<sup>814</sup> Zum Bodenrecht siehe *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2022, Art. 72 Rn. 8 und Art. 74 Rn. 45.

<sup>815</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter D, I. 2, b).

<sup>816</sup> *Taeger/Schmidt*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO - BDSG - TTDSG, 2022, EU-Datenschutz-Grundverordnung Rn. 63.

<sup>817</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 200 Rn. 8; *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB, 125. EL Januar 2023, § 200 Rn. 2; *Kalb/Külpmann*, in: EZBK, BauGB, 149. EL Februar 2023, § 200 Rn. 27; *Schwarz*, UPR 2013, 408 (412); *Klindt*, BauR 2000, 15 (18).

<sup>818</sup> Es gibt beispielsweise veröffentlichte Baulandkataster in: Offenburg



*d) Flächendeckendes Liegenschaftskataster Baden-Württemberg*

In diesem Kontext sei auch auf das flächendeckende Liegenschaftskataster in Baden-Württemberg verwiesen. Dort sind alle rund 10 Millionen Flurstücke Baden-Württembergs mit ihrer Form, Größe, örtlichen Lage und Nutzung verzeichnet und beschrieben.<sup>819</sup> Das Liegenschaftskataster besteht aus dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem ALKIS und den Liegenschaftskatasterakten.<sup>820</sup> Das Liegenschaftskataster wird in Form eines Geobasisinformationssystems durch die unteren Vermessungsbehörden geführt.<sup>821</sup> Die rechtliche Grundlage findet sich in § 4 des Vermessungsgesetzes für Baden-Württemberg. Dessen Absatz 1 führt aus, dass das Liegenschaftskataster durch eine am Grundeigentum ausgerichtete Einteilung von Grund und Boden die Liegenschaften und die Flurstücksentwicklung auf der Grundlage von Liegenschaftsvermessungen landesweit nachweist. Es dient insbesondere der Sicherung des Grundeigentums, dem Grundstücksverkehr, der Besteuerung sowie der Ordnung von Grund und Boden. Außerdem ist es Grundlage für weitere raumbezogene Informationssysteme. Im Liegenschaftskataster werden Informationen über die Liegenschaften und deren Eigenschaften, die Festlegung der Flurstücksgrenzen, öffentlich-rechtliche Festlegungen sowie Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigte und Eigentumsverhältnisse geführt.

---

(<https://www.offenburg.de/de/bauen-und-umwelt/bauen/baulanderschliessung/baulandkataster/>, zuletzt abgerufen am 16.08.2023); Gemeinde Pliezhausen (<https://www.gemeinde-pliezhausen.de/de/Wirtschaft-Bauen/Bauplaetze-und-Immobilien/Baulandkataster/>).

<sup>819</sup> <https://www.lgl-bw.de/unsere-themen/Geoinformation/Liegenschaftskataster/>.

<sup>820</sup> <https://www.lgl-bw.de/unsere-themen/Geoinformation/Liegenschaftskataster/>.

<sup>821</sup> <https://www.lgl-bw.de/unsere-themen/Geoinformation/Liegenschaftskataster/>.

§ 14 VermG beschäftigt sich mit den erforderlichen Informationen. Gemäß § 14 Abs. 1 VermG dürfen die zuständigen Stellen *zur Erledigung der Vermessungsaufgaben* personenbezogene Informationen unmittelbar in der Örtlichkeit, bei Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten oder sonstigen Personen oder Stellen erheben. In Absatz 2 ist eine Unterrichtungspflicht der unteren Baurechtsbehörden gegenüber den Vermessungsbehörden normiert. Absatz 3 enthält eine Regelung zur Informationserhebung für Gebühren- oder Vergütungsberechnung

Das Liegenschaftskataster dient Planern, Statistikern und öffentlichen sowie privaten Stellen als Datenbasis für alle grundstücks- und gebäudebezogenen Informationen.<sup>822</sup> Die Einsicht setzt jedoch ein *berechtigtes Interesse* voraus.<sup>823</sup> Weitere Voraussetzungen für die Einsicht gibt es in Baden-Württemberg nicht.<sup>824</sup> Als berechtigtes Interesse zur Einsicht in das Grundbuch wird allerdings nicht anerkannt, mit dem Eigentümer des Grundstücks zukünftig in wirtschaftlichen oder sozialen Kontakt zu treten.<sup>825</sup> Die zum Grundbuch entwickelten Grundsätze werden grundsätzlich auf das Liegenschaftskataster übertragen.<sup>826</sup>

Da das Liegenschaftskatasters weniger Informationen enthält als das Baulandkataster, wird aber davon ausgegangen, dass ein berechtigtes Interesse vorliegen kann, wenn die Eigentümerangaben zur Anbahnung von Verhandlungen benötigt werden.<sup>827</sup> Das Liegenschaftskataster kann somit öffentlichen Stellen durchaus als Informationsbasis dienen, es hat auch den erwünschten

---

<sup>822</sup> <https://www.stuttgart.de/leben/bauen/rund-ums-grundstueck/liegenschaftskataster.php>.

<sup>823</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (140); <https://www.stuttgart.de/leben/bauen/rund-ums-grundstueck/liegenschaftskataster.php>.

<sup>824</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (140).

<sup>825</sup> OLG München, Beschl. v. 11.07.2016 – 34 Wx 187/16, BeckRS 2016, 12547 Rn. 15 f.; *Herms*, ER 2023, 139 (141).

<sup>826</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (141).

<sup>827</sup> *Herms*, ER 2023, 139 (141).

Offenlegungseffekt gegenüber potentiellen Investoren, gleichwohl beschränkt durch die Voraussetzung des öffentlichen Interesses.

Um den Außenbereich zu betrachten, bietet sich im Übrigen eine Baulandpotentialanalyse an.<sup>828</sup>

## 2. Schaffung weitergehender Veröffentlichungsmöglichkeiten

Nachfolgend soll untersucht werden, ob weitergehende Veröffentlichungsmöglichkeiten bestehen.

### *a) Kompetenzgrundlage*

Bei der Einführung weiterer Informationsplattformen muss bedacht werden, dass es hierzu einer Gesetzgebungskompetenz bedarf. Da es keine Gesetzgebungskompetenz gibt, die explizit eine Datenveröffentlichung anspricht, muss – wie bereits dargestellt –<sup>829</sup> auf den sachlichen Zusammenhang abgestellt werden.<sup>830</sup>

Die bisherigen Ausführungen hatten bereits ergeben, dass Veröffentlichungen zu einem Zweck, der dem Baurecht zuzuordnen ist, der landesrechtlichen Ausgestaltung nicht zugänglich sind.<sup>831</sup> Sollten die Publikationszwecke mithin auf die Beziehung von Mensch zu Grund und Boden in enger Verbindung stehen, muss eine landesrechtliche Normierung wegen des abschließenden Charakters des Baurechts ausscheiden. Von dieser verfassungsrechtlichen Sperre dürften z.B. Datenveröffentlichungen erfasst sein, die bauwillige Investoren über potenzielle Investitionsobjekte informiert sollen.

---

<sup>828</sup> Hierzu ausführlich: *Fina/Siedentop*, Beurteilung der Wirksamkeit des regionalen Freiraumschutzinstrumentariums mit Hilfe der Baulandpotenzialanalyse, in: *Bizer/Einig/Köck/Siedentop*, Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, 2011, S. 127.

<sup>829</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter D. IV. 1. c).

<sup>830</sup> *Taeger/Schmidt*, in: *Taeger/Gabel* (Hrsg.), DSGVO – BDSG – TTDSG, 2022, EU-Datenschutz-Grundverordnung Rn. 63.

<sup>831</sup> Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter D. IV. 1. c).

Dienen die zur Verfügung gestellten Daten allerdings den Steuerungszielen der Raumordnung, also der raumordnungsrechtlichen Aufgabe des § 1 ROG, dann ist die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG eine belastbare Kompetenzgrundlage, um eine Informationsplattform zu schaffen. Bei der Veröffentlichung von Daten muss es also im Kern darum gehen, Grundlagen zu schaffen oder Hilfestellungen zu geben, um den Raum auf der überörtlichen Ebene zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Diese Anforderungen werden beispielsweise durch das Liegenschaftskataster erfüllt, welches laut seiner Gesetzesbegründung der

„wirtschaftlichen und nachhaltigen Entwicklung des Landes sowie [...] einer geordneten und rechtlich gesicherten Nutzung von Grund und Boden“

dient.<sup>832</sup> Werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet, steht einem landesrechtlich eingeführten Informationssystem kompetenzrechtlich nichts entgegen.

*b) Verfassungsrechtliche Schutzinteressen*

Werden personenbezogene Daten veröffentlicht, ist das Datenschutzrecht von besonderer Relevanz.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG, umfasst auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>833</sup> Dies gewährleistet für den Einzelnen das Recht über die Preisgabe und Verwendung

---

<sup>832</sup> LT-BW, Drs. 14/7075, S. 26.

<sup>833</sup> BVerfG, Urt. v. 13.02.2007 – 1 BvR 421/05, BVerfGE 117, 202 (228); Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 603/05, BVerfGE 118, 168 (184); Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152 Rn. 84; BVerwG, Urt. v. 23.06.2002 – 3 C 41.03, BVerwGE 121, 115 (124); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 40.

persönlicher Daten zu entscheiden.<sup>834</sup> Vom Schutzbereich erfasst werden persönliche und personenbezogene Daten.<sup>835</sup> Grundstücksbezogene Daten, zB. zur Eigentümerstellung, fallen unter diesen Schutzbereich.

Sowohl die Erhebung als auch die Sammlung, die Speicherung, die Verwendung sowie die Weitergabe personenbezogener Daten stellen staatliche Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG dar.<sup>836</sup> Folglich kann die Veröffentlichung von Daten in einem Internetportal eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellen;<sup>837</sup> dies gilt etwa für die Veröffentlichung der Namen der Eigentümer.

Ein staatlicher Eingriff in grundrechtliche Schutzpositionen muss nicht zwangsläufig unzulässig sein. Das Verfassungsrecht eröffnet insofern die Möglichkeit der Rechtfertigung. Erforderlich wäre dafür eine (noch zu schaffende) rechtliche Grundlage, die Voraussetzungen und Umfang der Beeinträchtigung hinreichend klar umschreibt.<sup>838</sup> Es bedarf zudem einer legitimen (raumordnungsrechtlichen) Zielsetzung und der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.<sup>839</sup> Sofern diese Schutzschranken hinreichend beachtet

---

<sup>834</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 603/05, BVerfGE 118, 168 (184); Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370, 595/07, BVerfGE 120, 274 (312); Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 (42); Beschl. v. 07.12.2011 – 2 BvR 2500/09, 1857/10, BVerfGE 130, 1 (35); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 46.

<sup>835</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.04.2005 – 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29 (46); Urt. v. 02.03.2006 – 2 BvR 2099/04, BVerfGE 115, 166 (190); Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 603/05, BVerfGE 118, 168 (184); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 47.

<sup>836</sup> BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (143); Urt. v. 27.06.1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239 (279); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 59; *Kunig/Kämmerer*, in: von Münch/Kunig, GG, 2021, Art. 2 Rn. 76.

<sup>837</sup> Ein Beispiel aus dem Lebensmittelbereich: OVG Münster, Beschl. v. 24.04.2013 – 13 B 192/13, juris.

<sup>838</sup> OVG Münster, Beschl. v. 24.04.2013 – 13 B 192/13, juris Rn. 17; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 65 f.

<sup>839</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 2 Rn. 69 f.

werden, kann eine Veröffentlichung von geschützten Daten im erforderlichen und angemessenen Umfang erfolgen.

Zur Vervollständigung sei darauf hingewiesen, dass sich Unternehmen ebenfalls auf grundrechtliche Positionen berufen können. Art. 12 GG iVm. Art. 19 Abs. 3 GG garantiert den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, also den Schutz aller auf ein Unternehmen bezogener Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.<sup>840</sup> Steht eine Verpflichtung von Gemeinden im Raum, so muss schließlich auch Art. 28 Abs. 2 GG angemessen berücksichtigt werden.

## V. Zwischenfazit

Für die Bestimmung der Flächenbudgets, die den einzelnen Gemeinden zugestanden werden sollen, bedarf es bestimmter Daten. Hier sind sowohl bereits bestehende gesetzliche Regelungen als auch die Neuschaffung von Auskunftsansprüchen sowie die Konstellation der Anreizinstrumente zu betrachten.

Das Landesplanungsrecht BW enthält bereits einige Vorgaben, die Informationspflichten beinhalten. Dies ist zunächst § 26 Abs. 1 LplG BW, der eine Auskunftspflicht der öffentlichen Stellen und der Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LPIG BW gegenüber den Raumordnungsbehörden und den Regionalverbänden über die von ihnen beabsichtigten oder im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu ihrer Kenntnis gelangenden Planungen und Maßnahmen enthält, soweit diese für die Raumordnung von Bedeutung sein können, und § 28

---

<sup>840</sup> BVerfG, Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 Rn. 181; Beschl. V. 27.04.2021 – 2 BvR 206/14, BVerfGE 158, 1 Rn. 50; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 12 Rn. 12.

Abs. 2 S. 2 LplG BW, der auf die Übermittlung von Bauleitplänen an die höhere Raumordnungsbehörde zur Aufnahme in das Raumordnungskataster gerichtet ist.

Daneben kennt das BauGB Auskunftspflichten, namentlich § 138 Abs. 1 S. 1 BauGB, § 200 Abs. 3 BauGB und § 246 Abs. 1a BauGB. Diese normieren Auskunftspflichten der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstiger zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils Berechtigten sowie ihrer Beauftragten gegenüber der Gemeinde oder ihren Beauftragten im Kontext der Sanierung (§ 138 Abs. 1 S. 1 BauGB), Erfassungsrechte der Gemeinde in Form des Baulandkatasters (§ 200 Abs. 3 BauGB) und eine durch die Länder bestimmbare Anzeigepflicht für Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, und Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1, § 35 Abs. 6 und § 165 Abs. 6 BauGB (§ 246a Abs. 1a BauGB).

Keine fruchtbaren Ansatzpunkte enthalten die Bereiche der Amtshilfe. Ein dauerhafter, wiederkehrender Informationsanspruch gegen die Gemeinde kann aus der Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe, Art. 35 Abs. 1 GG, §§ 4 ff. VwVfG, §§ 111 ff. AO 77, nicht abgeleitet werden. Diese bezieht sich vielmehr nur auf Einzelmaßnahmen.

Soweit die bestehenden Auskunftsansprüche hinsichtlich der Erlangung der erforderlichen Daten nicht genügen, hat der Landesgesetzgeber die Möglichkeit, durch Landesrecht die rechtlichen Grundlagen für einen entsprechend erweiterten Auskunftsanspruch zu schaffen. Dabei sind die verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Rahmen zu berücksichtigen; insbesondere sind die Fragen nach der Gesetzgebungskompetenz (die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines Informationsanspruches des Landes bzw. der Raumordnungsbehörden gegenüber den Gemeinden wäre auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zu stützen), die kommunale Selbstbestimmungsgarantie (eine Verletzung dessen ist in der Regel nicht gegeben), die Grundrechte (insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nach Art. 12 GG) und der

Datenschutz (der jedoch nur Geltung entfaltet, sofern persönliche oder personenbezogene Daten betroffen sind) zu beachten. Sucht man nach einer systematischen Verankerung einer Neuregelung, so bietet sich eine Erweiterung von §§ 26 und 28 Abs. 2 LplG BW besonders an.

Anreizinstrumente, die eine Weitergabe von Informationen mit der Zuweisung von Flächenbudgets (beispielweise über eine erweiterbare Minimal- bzw. Mindestausstattung) verbinden würden, sind aufgrund eines potenziellen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot nicht zu empfehlen.

Baulandkataster und Liegenschaftskataster können mangels der Veröffentlichung der Namen der Eigentümer die ihnen zugedachte Funktion, Akteure über Innenpotentiale zu informieren, nicht vollumfänglich erfüllen. Eine Erweiterung des Baulandkatasters um eine Erstellungs- und Veröffentlichungspflicht scheitert an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder; die Bundesregelung ist insofern abschließend.

Die Einführung weitergehender Veröffentlichungsmöglichkeiten ist dann verfassungsrechtlich abgesichert, wenn sie der Erfüllung eines raumordnungsrechtlichen Zwecks im Sinne des § 1 ROG dient. Überdies ist zu beachten, dass die Veröffentlichung von Eigentümerdaten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG, darstellt. Veröffentlichungen derartiger Daten müssen deshalb mit Blick auf den verfolgten Zweck insbesondere erforderlich und angemessen sein.

## E. RAUMORDNERISCHE SICHERUNG BEDEUTSAMER SCHWERPUNKTE FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND LOGISTIK

Ist die zur Verfügung stehende Fläche begrenzt – durch Mengenziele in der Raumordnungsplanung oder durch natürliche Verknappung –, stellt sich die Frage, wie dennoch die Ansiedelung von regional- und landesweit bedeutsa-



men Schwerpunkten für Industrie und Gewerbe sowie für Logistik sichergestellt werden kann. Soweit eine landesweite Ansiedlungsstrategie verfolgt wird, besteht ein Bedürfnis, für Unternehmen bestimmter Branchen, die dieser Strategie entsprechen, Standorte zu sichern. Im Folgenden soll dargestellt werden, welche planerischen Möglichkeiten den Regional- und Landesplanungsträgern hierfür zur Verfügung stehen und welche Grenzen dabei beachtet werden müssen.

## I. Möglichkeiten der planerischen Standortsicherung

### 1. Ziele der Raumordnung als geeignetes Steuerungsinstrument

Wie bereits ausgeführt, kommen als Steuerungsinstrumente des Raumordnungsrechts sowohl Ziele als auch Grundsätze der Raumordnung in Betracht.<sup>841</sup> Im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung sind Grundsätze der Raumordnung für die Adressaten nicht strikt verbindlich, sondern unterliegen gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG und § 4 Abs. 2 LplG BW der Abwägung oder Ermessensausübung. Sie müssen von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung lediglich *berücksichtigt* werden, das heißt, die Belange der (landesweiten) Wirtschaftsförderung können in der Abwägungsentscheidung hinter andere Belange, wie beispielsweise die Wohnraumversorgung, zurücktreten.<sup>842</sup>

Ziele der Raumordnung sind dagegen gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG und § 4 Abs. 1 S. 1 LplG BW zu *beachten* und haben einen strikten Verbindlichkeitsanspruch.<sup>843</sup> Für die Bauleitplanung besteht darüber hinaus die Zielanpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB. Die Bauleitplanungen müssen materiell mit den

---

<sup>841</sup> Siehe hierzu oben unter B. III. 3.

<sup>842</sup> Vgl. *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 33; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 4 Rn. 54.

<sup>843</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (332 f.); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 15; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 4 Rn. 23; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 63.

Zielen der Raumordnung übereinstimmen,<sup>844</sup> ansonsten sind sie nichtig.<sup>845</sup> Zur Standortsicherung für industrielle, gewerbliche oder logistische Schwerpunkte ist daher auf die Festlegung von Zielen der Raumordnung zurückzugreifen. Grundsätze der Raumordnung sind aufgrund ihrer fehlenden strikten Verbindlichkeit hierfür nicht geeignet.

## 2. Standortsicherung durch Vorranggebiete

### a) Vorranggebiete in Raumordnungsplänen

Gem. § 7 Abs. 1 S. 1 ROG sind in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Diese Festlegungen können gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 ROG auch *Gebiete* bezeichnen. Insbesondere können gem. § 7 Abs. 3 S. 2 ROG Vorranggebiete (Nr. 1), Vorbehaltsgebiete (Nr. 2) und Eignungsgebiete (Nr. 3 und 4) festgelegt werden. Auch das Landesrecht sieht für Regionalpläne gem. § 11 Abs. 7 LplG BW neben Vorbehaltsgebieten und Ausschlussgebieten die Möglichkeit zur Festlegung von Vorranggebieten vor.<sup>846</sup>

Vorranggebiete sind nach der Legaldefinition in § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG Gebiete, „die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind“. Gem. § 11 Abs. 7 S. 3 LplG BW sind

---

<sup>844</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (39); *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 34; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 67; *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (123 f.).

<sup>845</sup> *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 42; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 Rn. 69.

<sup>846</sup> Siehe allgemein zu Vorranggebieten *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 49 ff.; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 62 ff.

Vorranggebiete „für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen; in diesen Gebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen, soweit sie mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind“.

*b) Steuerungsfunktion und -kraft von Raumordnungsgebieten*

Die Rechtsfolge der Ausweisung eines Vorranggebietes ist also, dass nicht in dem Gebiet vorgesehene Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind, soweit sie mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Die Vorranggebiete sollen folglich ein bestimmtes Gebiet für eine bestimmte Aufgabe reservieren.<sup>847</sup> Nicht vereinbar sind andere Nutzungen und Funktionen dann, wenn sie die Realisierung der vorrangigen Funktion oder Nutzung verhindern oder auch nur behindern würden.<sup>848</sup> Es handelt sich insofern um einen absoluten Schutz innerhalb des Vorranggebietes.<sup>849</sup> Der absolute Schutz der Vorranggebiete macht diese zu besonders geeigneten Instrumenten für die Flächensicherung für bestimmte Nutzungen oder Funktionen.<sup>850</sup>

Aufgrund dieser Ausschlusswirkung ist die Festlegung als Vorranggebiet als Ziel der Raumordnung einzustufen.<sup>851</sup> Im Gegensatz zu Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ROG, die sich lediglich auf die Abwägung auswirken und bestimmten Nutzungen und Funktionen ein besonderes Gewicht

---

<sup>847</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 50; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 67; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 93.

<sup>848</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 51; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (336 f.).

<sup>849</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 52.

<sup>850</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 49; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 67.

<sup>851</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 54; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 95.

zuweisen,<sup>852</sup> lassen Vorranggebiete keinen Abwägungsspielraum für den Adressaten.<sup>853</sup> Vielmehr ist die Festlegung das Ergebnis einer endgültigen Abwägungsentscheidung.<sup>854</sup> Es handelt sich somit um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

Als Ziele der Raumordnung lösen die Vorranggebiete für die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung die Bindungswirkung des § 1 Abs. 4 BauGB aus, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind.<sup>855</sup> Die Gemeinden können daher lediglich nicht widersprechende Nutzungen im Rahmen der Bauleitplanung vorsehen und dürfen sich nicht über die Festlegungen des Vorranggebietes hinwegsetzen.<sup>856</sup>

Darüber hinaus löst § 1 Abs. 4 BauGB auch eine Erstplanungspflicht aus, soweit und sobald dies zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung erforderlich ist.<sup>857</sup> Ist die Gemeinde planungsunwillig, ein planerisches Einschreiten zur konkretisierenden Umsetzung raumordnungsrechtlicher Zielaussagen jedoch erforderlich, ergibt sich aus § 1 Abs. 4 BauGB eine Pflicht zur erstmaligen Aufstellung eines Bauleitplans,<sup>858</sup> die mit kommunalaufsichtsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden kann.

---

<sup>852</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 59.

<sup>853</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 95.

<sup>854</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 95.

<sup>855</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 54.

<sup>856</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 54.

<sup>857</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (38); *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 109; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 4 Rn. 28; *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32; *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (126).

<sup>858</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (43); *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (657); *Kümper*, DÖV 2017, 1030 (1038 f.).

### 3. Vorranggebiete für die Entwicklung von Gewerbe-, und Industrieflächen

#### a) Bundesrechtliche Vorgaben

##### aa) Sicherung von Nutzungen

Die Festlegung von Vorranggebieten erfolgt zur Sicherung „bestimmte(r) raumbedeutsame(r) Funktionen oder Nutzungen“ in diesem Gebiet. „Funktionen“ sind die Leistungen des Raums, die erfolgen, ohne dass notwendigerweise eine Überbauung durch den Menschen erfolgen muss, wie zB. der Naturschutz oder der Klimaschutz.<sup>859</sup> Unter „Nutzungen“ sind dagegen die verschiedenen Formen der menschlichen Inanspruchnahme des Raums zur Befriedigung sozialer und wirtschaftlicher Belange zu verstehen.<sup>860</sup> Nutzungen können beispielsweise die standortgebundene Gewinnung von Rohstoffen oder erneuerbare Energien wie die Windkraft sein.<sup>861</sup> Da es sich bei Anlagen von Industrie, Gewerbe und Logistik um menschliche Inanspruchnahme des Raums zur Befriedigung wirtschaftlicher Belange handelt, stellen diese ebenfalls Nutzungen im Sinne des § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG dar.

Eine tatsächliche Begrenzungsfunktion ergibt sich aus der Verwendung dieser Begriffe in diesem Zusammenhang jedoch nicht. Letztlich können sämtliche Festlegungsinhalte und Themenbereiche von Raumordnungsplänen auch Gegenstand eines Vorranggebietes sein.<sup>862</sup> Dies ergibt sich insbesondere aus dem Wortlaut des § 7 Abs. 3 S. 1 ROG, wonach die Festlegungen nach Absatz 1 auch Gebiete bezeichnen können. Eine Begrenzung auf bestimmte

---

<sup>859</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 2; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 17.

<sup>860</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 2; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 17.

<sup>861</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 50.

<sup>862</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 50; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 94; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 71.

Festlegungsinhalte erfolgt nicht. Die (nicht abschließende) Aufzählung in Satz 2 bezieht sich im Folgenden lediglich auf den Gebietstyp und dessen Rechtsfolgen.

*bb) Festlegungsinhalte nach § 13 Abs. 5 S. 1 ROG*

Gem. § 7 Abs. 1 S. 1 ROG sind in Raumordnungsplänen Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums zu treffen. Genauere Vorgaben zu den Festlegungsinhalten der Raumordnungspläne der Länder enthält § 13 Abs. 5 S. 1 ROG. Danach sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG). Dazu gehören Raumkategorien, Zentrale Orte, besondere Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte, Siedlungsentwicklungen und Achsen. Festlegungen können auch hinsichtlich der anzustrebenden Freiraumstruktur aufgenommen werden (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG). Dazu zählen Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. b ROG). Schließlich können Festlegungen auch zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur aufgenommen werden (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG).

Die Standortsicherung für Unternehmen in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Logistik wird zwar in dieser Aufzählung nicht explizit genannt. Es wird jedoch deutlich, dass die Sicherung von Standorten für bestimmte Nutzungen und Funktionen in den Raumordnungsplänen gesetzlich gewollt ist. Die Aufzählung der Festlegungsinhalte von Raumordnungsplänen in § 13 Abs. 5 S. 1 ROG ist nicht abschließend („insbesondere“) und gibt lediglich Beispiele für mögliche Festlegungsinhalte.<sup>863</sup>

---

<sup>863</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 109; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 63.

*cc) Interesse des Bundes nach § 2 Abs. 2 ROG*

Bei der Sicherstellung von Neuansiedelungen großer Unternehmen in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Logistik handelt es sich auch um ein Anliegen des Bundesgesetzgebers, das sich in den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG niedergeschlagen hat.<sup>864</sup> Diese Grundsätze werden durch die Festlegungen in den Raumordnungsplänen konkretisiert,<sup>865</sup> so dass die Förderung und Sicherung der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen nach dem ROG Inhalt von Raumordnungsplänen und damit auch Inhalt von Vorranggebieten sein können.<sup>866</sup>

*b) Ergänzendes Landesrecht*

Konkretere Vorgaben im Hinblick auf mögliche Gebietsinhalte macht das – insofern ergänzende –<sup>867</sup> Landesrecht. Gem. § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 LplG BW sind im Regionalplan Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe festzulegen. Diese Festlegungen können gem. § 11 Abs. 7 S. 1 LplG BW neben Vorbehaltsgebieten und Ausschlussgebieten auch in der Form von Vorranggebieten getroffen werden. Wie sich aus der Regelung in § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 LplG BW zu den Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben ergibt, sind nach dem Landesrecht auch *branchenspezifische Beschränkungen* im Rahmen der Festlegungen von Vorranggebieten zulässig. Es können also auch nur bestimmte Wirtschaftszweige in einem bestimmten Gebiet zugelassen werden.

---

<sup>864</sup> Siehe hierzu ausführlich unten unter E. III. 2. c).

<sup>865</sup> Vgl. *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 107.

<sup>866</sup> Vgl. *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 94.

<sup>867</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 9, 33.

Weitere Vorgaben zu den möglichen Gebietsinhalten enthalten weder das ROG noch das LplG BW. Im Hinblick auf die Frage, welche weitergehenden Kriterien für die im jeweiligen Vorranggebiet zulässigen Gewerbe- und Industrieansiedelungen festgelegt werden dürfen, beispielsweise dass sich nur solche Unternehmen ansiedeln können, die einer landesweiten Ansiedlungsstrategie entsprechen, muss auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grenzen für raumordnungsrechtliche Festlegungen verwiesen werden.<sup>868</sup> Einfachgesetzliche Grenzen bestehen bezüglich des sachlichen Konkretisierungsgrads<sup>869</sup> der Festlegungen nicht.

#### 4. Gebietsschärfe

§ 7 Abs. 3 ROG ermöglicht gebietsscharfe Festlegungen.<sup>870</sup> Gebietsscharfe Festlegungen sind gegenüber übergemeindlichen und gemeindeschaffen Festlegungen noch konkreter und erfassen eine Fläche innerhalb einer Gemeinde oder auch Teilbereiche mehrerer Gemeinden.<sup>871</sup> Davon zu unterscheiden sind als weiterer Konkretisierungsgrad parzellenscharfe Festlegungen, also solche Festlegungen, die sich auf einzelne Grundstücke beziehen.<sup>872</sup> Die Frage, in welchem Maßstab und mit welcher Abgrenzungsschärfe die Gebiete im Einzelfall in den Raumordnungsplänen dargestellt werden dürfen, ist jedoch anhand der verfassungsrechtlichen Grenzen zu beantworten.<sup>873</sup> Das ROG enthält hierzu keine abschließenden Vorgaben.<sup>874</sup>

---

<sup>868</sup> Siehe hierzu unten unter E. III.

<sup>869</sup> Vgl. zu diesem Begriff *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 63.

<sup>870</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 37; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 62.

<sup>871</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (186); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 63.

<sup>872</sup> *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (3); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 63; vgl. auch *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 108; *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 107; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (659).

<sup>873</sup> Siehe hierzu unten unter E. III.

<sup>874</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 69.



Im Hinblick auf § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 5, Abs. 7 S. 1 LplG BW, wonach in den Regionalplänen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen in Form von Vorranggebieten festgelegt werden können, wird von einer Literaturstimme vertreten, dass zwischen Gebieten und Standorten zu unterschieden sei.<sup>875</sup> Der Standort enthalte im Vergleich zum Gebiet eine kleinteiligere Festlegung, sei jedoch ebenfalls nicht parzellenscharf, sondern an den Rändern offen.<sup>876</sup> Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs kommt dieser Unterscheidung jedoch insbesondere im Hinblick darauf, dass in § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 11 LplG BW beide Begriffe miteinander verbunden werden, keine Relevanz zu.<sup>877</sup> Eine Einschränkung für die Ausweisung von Schwerpunkten nach § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 LplG BW ergibt sich daraus jedenfalls nicht, da hier als Beispiel insbesondere „Standorte“ für Einkaufszentren im Gesetzestext genannt werden. Die Schwerpunkte können daher auch als „Standorte“ ausgewiesen werden, sofern man hierin überhaupt einen Unterschied zu den „Gebieten“ sieht.

## 5. Planungsebene

### *a) Landesentwicklungsplan*

Nach dem ROG können Vorranggebiete sowohl in den landesweiten Raumordnungsplänen, als auch in den Regionalplänen festgelegt werden.<sup>878</sup> Das Landesrecht sieht Vorranggebiete für Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen dagegen gem. § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 5, Abs. 7 S. 1 LplG BW lediglich in den Regionalplänen vor.<sup>879</sup> So enthält auch der LEP 2002 selbst keine Ausweisung von Schwerpunkten, sondern sieht in Plansatz

---

<sup>875</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 50.

<sup>876</sup> Hager, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 50, 57.

<sup>877</sup> VGH BW, Urt. v. 21.11.2013 – 3 S 3356/11, juris Rn. 51.

<sup>878</sup> Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 37.

<sup>879</sup> Bartram, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 216.

3.1.4 vor, dass regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen in der Region Stuttgart verpflichtend gebiets-scharf ausgewiesen werden und in den anderen Regionen ausgewiesen werden können. Hierdurch sollen landesweit geeignete Flächen für unternehmerische Ansiedelungen und komplementäre wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen gesichert werden.<sup>880</sup> Die Festlegung der Schwerpunkte selbst erfolgt dann erst auf Ebene der Regionalplanung.<sup>881</sup>

Der Landesentwicklungsplan kann zwar gem. § 7 Abs. 1 S. 3 LplG BW Ziele für einzelne raumbedeutsame Vorhaben, die für das Land von Bedeutung sind, enthalten. Weitere Vorgaben im Hinblick auf Inhalt und Form dieser Ziele enthält das Gesetz jedoch nicht. Fraglich ist daher, ob diesbezüglich auch Standort- bzw. Gebietsausweisungen im Landesentwicklungsplan möglich sind. Dagegen spricht, dass die Planinhalte des Landesentwicklungsplans durch die Regionalpläne gem. § 11 Abs. 2 LplG BW konkretisiert und räumlich und sachlich ausgeformt werden, so dass davon auszugehen ist, dass die Ziel-festlegungen des Landesentwicklungsplans grundsätzlich konkretisierungs-offen gestaltet sein sollen.<sup>882</sup>

#### *b) Fachliche Entwicklungspläne*

Sollen dennoch auf der Landesebene stärkere Spezifizierungen erfolgen, bieten sich hierzu die fachlichen Entwicklungspläne in § 8 Abs. 1 LplG BW an. Fachliche Entwicklungspläne enthalten gem. § 8 Abs. 1 S. 1 LplG BW Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Entwicklung des Landes in einem oder mehreren Fachbereichen. Gem. § 8 Abs. 1 S. 2 LplG BW können fachliche Ent-wicklungspläne ferner Ziele für einzelne raumbedeutsame Vorhaben enthal-ten, die für das Land von Bedeutung sind. In Satz 3 ist darüber hinaus geregelt,

---

<sup>880</sup> LEP BW 2002, S. B35.

<sup>881</sup> Siehe bspw. Ziel 2.4.3 des Regionalplans Stuttgart.

<sup>882</sup> *Nonnemacher*, VBIBW 2008, 161 (165).

dass hierzu Bereiche für besondere Aufgaben sowie vorsorglich freizuhaltende Bereiche für Trassen oder Standorte mit ihren Entwicklungsaufgaben festgelegt werden können.

## II. Voraussetzungen der Standortfestlegung

### 1. Erforderlichkeit

Ziele der Raumordnung müssen raumordnungsplanerisch – also für die Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums – erforderlich sein, vgl. § 2 Abs. 1 ROG.<sup>883</sup> Im Landesplanungsrecht ergibt sich dies für Festsetzungen des Regionalplans aus § 11 Abs. 3 S. 1 LplG BW, wonach Festsetzungen festzulegen sind, soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist.<sup>884</sup> Voraussetzung für die Erforderlichkeit ist unter anderem die Realisierbarkeit von Planungen.<sup>885</sup> Der Vollziehbarkeit dürfen also keine unüberwindbaren rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen, anderenfalls ist die Planung unwirksam.<sup>886</sup> Bereits auf Ebene der Raumordnungsplanung besteht daher eine Pflicht zur vorausschauenden Prüfung drohender Realisierungshindernisse für die vorgesehene Nutzung. Die Umsetzbarkeit und Verträglichkeit der geplanten Nutzung, zum Beispiel im

---

<sup>883</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 154; Urt. v. 07.02.2005 – 4 BN 10.5, NVwZ 2005, 584 (586); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 48.

<sup>884</sup> *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 43.

<sup>885</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 154; VGH BW, Urt. v. 22.11.2013 – 3 S 3356/11, juris Rn. 46; *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 50; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 132a.

<sup>886</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.02.2005 – 4 BN 1/05, NVwZ 2005, 584 (586); *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 3 Rn. 132a; *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 43; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (662).

Hinblick auf den Immissionsschutz, muss zumindest in einer denkbaren Variante möglich sein.<sup>887</sup>

## 2. Raum- und Regionalbedeutsamkeit

### a) Bundesrechtliche Maßstäbe

Darüber hinaus müssen die durch die Vorranggebiete gesicherten Nutzungen gem. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG raumbedeutsam sein. Was darunter zu verstehen ist, lässt sich aus der Legaldefinition der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG ableiten.<sup>888</sup> Danach sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen solche, „durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird“. Die Inanspruchnahme von „Raum“ setzt eine erhebliche Inanspruchnahme von Grund und Boden voraus, wobei sich jedoch keine festen Größenangaben machen lassen.<sup>889</sup> Von Bedeutung ist beispielsweise die jeweilige regionale Maßstäblichkeit.<sup>890</sup> So kann die Ausweisung eines Gewerbegebiets einer bestimmten Größe in einem verdichteten Raum noch nicht raumbeanspruchend sein, ein Gewerbegebiet der gleichen Größe in einem ländlich strukturierten Gebiet dagegen schon.<sup>891</sup>

Die Beeinflussung der räumlichen Entwicklung erfordert dagegen keine Inanspruchnahme von Grund und Boden, sondern zielt auf die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Raumnutzungen und Raumfunktionen, also die Siedlungsentwicklung, die Wirtschaftsstrukturen, die Umwelt, den Verkehr usw. ab.<sup>892</sup> Diese Auswirkungen müssen ein nennenswertes Gewicht haben, um die

---

<sup>887</sup> *Steinebach/Rumberg*, UPR 2005, 321 (323).

<sup>888</sup> *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 46.

<sup>889</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 123; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 111 f.

<sup>890</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 112.

<sup>891</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 112.

<sup>892</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 124; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 113.

Schwelle der Raumbedeutsamkeit zu übersteigen.<sup>893</sup> Von Bedeutung kann auch eine bereits bestehende Vorbelastung in diesem Raum sein, so dass in Summe durch die Auswirkungen der hinzukommenden Nutzung die Grenze zur Raumbedeutsamkeit überschritten wird.<sup>894</sup> Auch ein Vorhaben, das sich auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt, kann raumbedeutsam sein, weil es einen überregionalen oder landesweiten Bedarf danach gibt.

Ob eine Planung oder Maßnahme bzw. in diesem Fall eine Nutzung raumbedeutsam ist, hängt dabei auch von der Größe und den topographischen Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraums ab.<sup>895</sup> Denn je kleiner der vom Raumordnungsplan erfasste Raum, desto eher ist eine einzelne Nutzung für diesen Raum erheblich. Das bedeutet, dass für Standortausweisungen auf Ebene der Landesplanung aufgrund des größeren Planungsraums höhere Anforderungen an die Raumbedeutsamkeit der vorgesehenen Nutzung zu stellen sind.<sup>896</sup>

#### *b) Landesrechtliche Maßstäbe*

Nach dem Landesplanungsrecht stehen die Festlegungen in den Regionalplänen gem. § 11 Abs. 3 S. 1 LplG BW unter dem Vorbehalt der Regionalbedeutsamkeit. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist unter „Regionalbedeutsamkeit“ Raumbedeutsamkeit mit regionaler, überörtlicher Bedeutung zu verstehen.<sup>897</sup> Während im Rahmen des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG umstritten ist, ob die „Überörtlichkeit“ der Planungen und Maßnahmen dem Begriff der Raumbedeutsamkeit immanent ist,<sup>898</sup> bedarf es daher im Rahmen der Regionalbedeutsamkeit stets einer überörtlichen Bedeutung. Ob und

---

<sup>893</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 124.

<sup>894</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 126.

<sup>895</sup> *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 125; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (656).

<sup>896</sup> *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (656).

<sup>897</sup> VGH BW, Urt. v. 21.09.2010 – 3 S 324/08, juris Rn. 33; Urt. v. 15.11.2012 – 8 S 2525/09, Rn. 46.

<sup>898</sup> Vgl. *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 122; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 106 f.

wann dies der Fall ist, muss im Einzelfall nach Maßgabe der regionalen Siedlungs- und Verflechtungsstruktur mit ihrer jeweiligen räumlichen Ausstrahlung beurteilt werden.<sup>899</sup> Dabei kann die Regionalbedeutsamkeit jedoch auf Teilbereiche einer Region beschränkt sein und muss nicht das gesamte Gebiet der Region betreffen.<sup>900</sup> Jedenfalls muss das Vorhaben Wirkungen haben, die deutlich über das Gemeindegebiet hinausgehen und an seiner Verwirklichung darf nicht nur ein örtliches Interesse bestehen.<sup>901</sup>

Sollen also Flächen für bestimmte gewerbliche, industrielle oder logistische Nutzungen durch Vorranggebiete gesichert werden, muss die jeweils vorgesehene Nutzung in ihrer Bedeutung über das jeweilige Gemeindegebiet hinausgehen. Entweder weil es sich um ein Großvorhaben handelt, das eine entsprechend große Fläche in Anspruch nimmt, oder weil die Auswirkungen der Nutzung oder der Bedarf nach dieser Nutzung nicht nur auf gemeindlicher Ebene gegeben sind, sondern überörtlich. In Betracht kommen diesbezüglich insbesondere Auswirkungen auf die Wirtschaftsstrukturen der jeweiligen Region.

### 3. Abwägungsgebot

Schließlich ist bei der Ausweisung von Vorranggebieten das Abwägungsgebot zu berücksichtigen. Gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen.<sup>902</sup> Das Gebot gerechter Abwägung verlangt, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung alle Belange eingestellt werden, die nach Lage der Dinge in sie einzustellen

---

<sup>899</sup> VGH BW, Urt. v. 21.09.2010 – 3 S 324/08, juris Rn. 33; Urt. v. 15.11.2012 – 8 S 2525/09, Rn. 46.

<sup>900</sup> VGH BW, Urt. v. 21.09.2010 – 3 S 324/08, juris Rn. 33.

<sup>901</sup> VGH BW, Urt. v. 21.09.2010 – 3 S 324/08, juris Rn. 33.

<sup>902</sup> Siehe hierzu auch oben unter B. V. 2. f) bb).

sind, dass die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt wird und dass der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung der einzelnen Belange nicht außer Verhältnis steht.<sup>903</sup>

Der erforderliche Ermittlungsumfang orientiert sich dabei an den Besonderheiten des Einzelfalls. Je schwerwiegender die von der Planung hervorgerufenen Auswirkungen, desto mehr Ermittlungsaufwand ist zu betreiben.<sup>904</sup> Die Qualität des Abwägungsmaterials entspricht zudem dem Detaillierungsgrad des jeweiligen Ziels der Raumordnung.<sup>905</sup> Je genauer die Festlegungen sind, desto stärker erhöht sich die Ermittlungs-, Abwägungs- und Begründungslast.<sup>906</sup> Lässt der Planungsträger Belange außer Acht, die planungserheblich sind, ist die Planung wegen unvollständigen Abwägungsmaterials mit einem Mangel im Abwägungsvorgang behaftet.<sup>907</sup>

Vorranggebiete mit gebiets- bzw. möglicherweise im Einzelfall sogar parzellenscharfen Festlegungen erfordern daher Untersuchungen auf Realisierungsniveau für die vorgesehene Nutzung.<sup>908</sup> Die Standortentscheidung auf der höheren Ebene der Raumordnungsplanung darf nicht zu einem Abwägungsausfall führen. Die Abwägung der standortbezogenen Belange, die sonst beispielsweise im Rahmen der Bauleitplanung stattfinden würde, muss entsprechend vorgezogen werden.<sup>909</sup> Dabei stellt sich die Schwierigkeit, die

---

<sup>903</sup> BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, 1537 Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 18.05.2016 – 4 BN 7.16, ZfBR 2016, 589 Rn. 4.

<sup>904</sup> *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 80.

<sup>905</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 74; *Steinebach/Rumberg*, UPR 2005, 321 (325).

<sup>906</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 74; *Hager*, in: ders., Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2021, § 11 Rn. 26.

<sup>907</sup> *Rieger*, in: Schrödter, BauGB, 2015, § 1 Rn. 573; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 83.

<sup>908</sup> *Steinebach/Rumberg*, UPR 2005, 321 (326).

<sup>909</sup> *Wahl*, Erscheinungsformen und Probleme der projektorientierten Raumordnung, in: FS für Dieter Sellner, 2010, S. 155 (171).

Belange, die vorweg abgewogen werden müssen, zu bestimmen und abzugrenzen von denen, die auf einer späteren Planungsebene noch abgewogen werden können.<sup>910</sup>

### III. Verfassungsrechtliche Grenzen der Standortfestlegung

Da ein abschließender Katalog zulässiger Festsetzungen der Raumordnungspläne nicht besteht, sind Inhalt und Reichweite standortbezogener Festlegungen aus der Aufgabenstellung der Raumordnung abzuleiten.<sup>911</sup> Zudem sind gebietsscharfen Standortentscheidungen Grenzen durch die kommunale Planungshoheit gesetzt.<sup>912</sup>

#### 1. Kompetenzgrenzen der Raumordnung

##### a) Allgemeines

Entscheidendes Kriterium für die Eröffnung und Begrenzung der Kompetenz der Träger der Raumordnungsplanung ist, ob ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf besteht.<sup>913</sup> Dies ergibt sich bereits aus der einfachgesetzlichen Aufgabenstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 1 S. 1 ROG, die jedoch durch die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung vorgezeichnet ist.<sup>914</sup> Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG sind der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und

---

<sup>910</sup> Vgl. *Wahl*, Erscheinungsformen und Probleme der projektorientierten Raumordnung, in: FS für Dieter Sellner, 2010, S. 155 (173).

<sup>911</sup> *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (660).

<sup>912</sup> BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (189).

<sup>913</sup> BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (186); Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 64; *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (1 f.); *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (655).

<sup>914</sup> Siehe hierzu oben unter A. III. 3. und 4.



zu sichern. In Raumordnungsplänen dürfen daher keine fachlichen Aussagen getroffen werden, die nicht mehr unmittelbar mit dem räumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherheitsauftrag der Raumordnungsplanung im Einklang stehen.<sup>915</sup> Es gehört zwar

„zu den herkömmlichen Mitteln überörtlicher Koordination und Entwicklung, Raumfunktionen zu sichern, die an besondere Lagevorteile oder Standortbedingungen geknüpft sind.“<sup>916</sup>

Standortausweisungen in Raumordnungsplänen sind jedoch

„hinsichtlich ihrer Detailschärfe den Aufgaben und Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet“

und dürfen den Kompetenzbereich der überfachlichen und überörtlichen Planung nicht verlassen.<sup>917</sup>

#### *b) Abgrenzung zur Bauleitplanung*

Abzugrenzen ist die höherstufige Raumordnung als überörtliche Planung insbesondere von der niedrigstufigeren Bauleitplanung als städtebauliche Planung.<sup>918</sup> Wer seine Handlungen auf den Kompetenztitel der Raumordnung stützt, kann keine Festlegungen mit bodenrechtlicher Wirkung treffen.<sup>919</sup> Die Raumordnung darf somit nicht über die rechtliche Qualität des Bodens und

---

<sup>915</sup> *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung 3/22, M § 7 Rn. 55.

<sup>916</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (336); Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 65.

<sup>917</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 64 f.

<sup>918</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (333).

<sup>919</sup> BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (334); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 21.

die bauliche Nutzung bestimmen.<sup>920</sup> Dies spricht zwar nicht *per se* gegen gebietsscharfe und damit innergemeindliche Standortfestlegungen.<sup>921</sup> Ihr Regelungsgehalt muss sich allerdings hinreichend von dem bauplanerischer Festsetzungen unterscheiden.<sup>922</sup> Regionalplanerische Festlegungen, die inhaltlich einem Flächennutzungs- oder Bebauungsplan gleichkommen, sind daher wegen Verstoßes gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes unzulässig.<sup>923</sup> Eine bis in alle Details abschließende Festlegung widerspricht dem Konzept der abgestuften Planung und der zugrundeliegenden Kompetenzverteilung.<sup>924</sup> Die Aussagen der Raumordnungsplanung dürfen folglich nicht so detailliert sein, wie die der Bauleitplanung vorbehaltenen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten der §§ 5 und 9 BauGB.<sup>925</sup>

Erst recht unzulässig sind Zielaussagen, wenn sie in ihrer Detailschärfe noch über die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung hinausgehen und nicht im Einklang mit der Plantypik des Baugesetzbuches stehen.<sup>926</sup> Die Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung für Gewerbe-, Industrie- und Logistikstandorte markieren somit auch die äußerste Grenze für entsprechende Standortausweisungen der Raumordnungsplanung. Bauplanungsrechtlich nicht zulässig – und demnach auch keine zulässige Festlegung

---

<sup>920</sup> *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2022, § 1 BauGB Rn. 56; *Kment*, NuR 2010, 392 (393); *Nonnenmacher*, VBIBW 2008, 161 (166).

<sup>921</sup> VGH BW, Urt. v. 21.11.2013 – 3 S 3356, juris Rn. 50 ff.

<sup>922</sup> VGH BW, Urt. v. 21.11.2013 – 3 S 3356, juris Rn. 50 ff.

<sup>923</sup> VGH BW, Urt. v. 21.11.2013 – 3 S 3356, juris Rn. 55; *Nonnenmacher*, VBIBW 2008, 161 (166).

<sup>924</sup> Vgl. *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (2).

<sup>925</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 203; vgl. auch *Ernst*, Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung, 2006, S. 47.

<sup>926</sup> Vgl. HessVGH, Urt. v. 13.10.2005 – 4 UE 3311/03, NVwZ-RR 2006, 764 (766), der diesbezüglich prüft, ob die Festsetzungen im Regionalplan gegen die Regelungen der BauNVO verstoßen; *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 221.

in Raumordnungsplänen – ist beispielsweise die Planung konkreter Einzelprojekte.<sup>927</sup> Differenzierende Festsetzungen gem. § 1 Abs. 4–9 BauNVO können sich stets nur auf bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen beziehen.<sup>928</sup> Auch bei der Festsetzung von Sondergebieten gem. § 11 BauNVO ist ein gewisses Maß an Generalisierung einzuhalten. So darf zum Beispiel nicht festgesetzt werden, dass nur Vorhaben eines bestimmten Betreibers zulässig sind.<sup>929</sup>

Ein Baugebiet, das lediglich der Unterbringung eines Unterzweiges einer bestimmten Branche dient, ist dagegen möglich.<sup>930</sup> Die Möglichkeit der Ausweisung von Sondergebieten dient gerade auch der Beschränkung auf einzelne Arten von Nutzungen bzw. bestimmte gewerbliche oder industrielle Anlagen.<sup>931</sup> Im Einzelfall kann daher eine solche Festlegung auch im Rahmen der Raumordnungsplanung möglich sein, wenn der Gemeinde noch ein hinreichender Gestaltungsspielraum für eigenständige städtebauliche Entscheidungen bleibt. Ein solcher Gestaltungsspielraum kann beispielsweise aufgrund einer geringen Randschärfe des Vorranggebietes bestehen, oder weil in den Gebieten nicht jede andere bauliche Nutzung unzulässig ist, sondern nur andere mit der vorrangigen unvereinbare, *raumbedeutsame* Nutzungen ausgeschlossen sind.<sup>932</sup>

---

<sup>927</sup> BVerwG, Urt. v. 22.05.1987 – 4 C 77.84, BVerwGE 77, 317 (322); Urt. v. 06.05.1993 – 4 NB 32/92, NVwZ 1994, 292 (292); Beschl. v. 30.1.2014 – 4 BN 46/13, BeckRS 2014, 47707 Rn. 6.

<sup>928</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.1.2014 – 4 BN 46/13, BeckRS 2014, 47707 Rn. 6.

<sup>929</sup> VGH Bayern, Urt. v. 28.06.2022 – 2 N 20.757, BeckRS 2022, 16904 Rn. 14.

<sup>930</sup> OVG Nieders., Urt. v. 08.09.2021 – 1 KN 150/19, ZfBR 2022, 267 (269).

<sup>931</sup> OVG Nieders., Urt. v. 08.09.2021 – 1 KN 150/19, ZfBR 2022, 267 (269).

<sup>932</sup> VGH BW, Urt. v. 21.11.2013 – 3 S 3356, juris Rn. 56.

## 2. Kommunale Planungshoheit

### a) Allgemeines

Eine weitere Grenze findet sich in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art 28 Abs. 2 GG und Art. 71 BW LV, wozu auch die Planungshoheit zählt.<sup>933</sup> Der Kernbereich der Selbstverwaltung umfasst die Gemeindehoheiten in ihrem Grundbestand.<sup>934</sup> Eingriffe in diesen Kernbereich sind nicht zulässig. Der Gesetzgeber darf die Selbstverwaltung weder faktisch noch rechtlich beseitigen oder so aushöhlen, dass kein Spielraum mehr verbleibt.<sup>935</sup> Damit wird der Festlegung insofern eine Grenze gesetzt, als dass sie keine flächendeckende und kleinmaßstäbliche Gestaltung vornehmen darf, die den Gemeinden keinerlei Spielraum mehr für die Bauleitplanung lässt.<sup>936</sup>

Einschränkungen von Aspekten, die nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie fallen, sind jedoch verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig.<sup>937</sup> Eingriffe in diese müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme in mehrstufigen Planungsprozessen genügen.<sup>938</sup> Die durch die Ausweisung von Vorrangstandorten beispielsweise für industrielle Großanlagen entstehende Sonderbelastung für einzelne Gemeinden darf nicht willkürlich sein.<sup>939</sup>

Jeder Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch die Ausweisung von Vorranggebieten muss durch überörtliche Interessen gerechtfertigt

---

<sup>933</sup> *Dreier*, in: ders., GG, 2015, Art. 28 Rn. 130 f.; siehe hierzu auch oben unter B. V. 5. c).

<sup>934</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 41.

<sup>935</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 41.

<sup>936</sup> *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162); *ders.*, ZfBR 2018, 119 (121); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 231.

<sup>937</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2022, Art. 28 Rn. 35 ff.; *Kümper*, DÖV 2021, 155 (163).

<sup>938</sup> BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (189).

<sup>939</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (119).

sein.<sup>940</sup> Gründe der politischen Zweckmäßigkeit rechtfertigen keine Einschränkung der Planungshoheit.<sup>941</sup> Die landesplanerische oder regionalplanerische Ausweisung des jeweiligen Standorts muss zur Erreichung des überörtlichen Interesses geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>942</sup> Während die Geeignetheit nur in den seltensten Fällen zu verneinen sein dürfte, kommt dem Gebot der Erforderlichkeit tatsächlich eine inhaltsbegrenzende Funktion zu. Erforderlich ist eine Planung auf Ebene der Raumordnung nur dann, wenn auf derselben Ebene kein milderes, weniger einschneidendes Mittel zur Verfügung steht und auch auf Ebene der Bauleitplanung kein gleich geeignetes Planungsinstrument zur Erreichung des Ziels besteht.<sup>943</sup> Angemessen ist das Ziel der Raumordnung, wenn dem überörtlichen Interesse ein höheres Gewicht zukommt, als dem gemeindlichen Interesse.<sup>944</sup>

*b) Räumlicher und sachlicher Konkretisierungsgrad*

Je konkreter und detaillierter die raumordnerischen Vorgaben sind, desto gewichtiger müssen die überörtlichen Belange sein.<sup>945</sup> Handelt es sich um gemeindescharfe Festlegungen, die keine Aussage zur innergemeindlichen Gebietsstruktur treffen, genügt es, wenn sie von überörtlichen Erwägungen getragen werden.<sup>946</sup> Gebiets- und funktionscharfe Festlegungen werden dagegen nicht durch jegliches überörtliche Interesse gerechtfertigt, sind aber auch nicht generell mit der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden unvereinbar.<sup>947</sup> Sie können insbesondere aufgrund der Situationsgebundenheit und

---

<sup>940</sup> BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (185); *Nonnenmacher*, VBIBW 2008, 161 (162).

<sup>941</sup> *Nonnenmacher*, VBIBW 2008, 161 (162).

<sup>942</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 234.

<sup>943</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 235 f.

<sup>944</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 239.

<sup>945</sup> *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (121); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 240.

<sup>946</sup> *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (121).

<sup>947</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (119); BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Band 2, Lieferung

den Standortfaktoren bestimmter Gemeindeteile notwendig sein.<sup>948</sup> Grundsätzlich unzulässig und nur in Ausnahmefällen denkbar sind parzellenscharfe landesplanerische Festlegungen.<sup>949</sup> Teilweise kann sich jedoch situationsbedingt eine Parzellenschärfe der Festlegung ergeben, etwa weil die Ausweisung an räumlichen Grenzen, wie Straßen oder Flüssen endet.<sup>950</sup>

Entscheidend sind die jeweiligen situativen Besonderheiten. Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar.<sup>951</sup> Dies können beispielsweise die Lage an überörtlichen Verkehrsachsen oder großstädtische Agglomerationsräume sein.<sup>952</sup> Denn regionalplanerische Standortfestlegungen in einem großstädtischen Ballungsraum mit hoher baulicher Verdichtung erfordern ein höheres Maß an Planungscoordination und räumlicher Bestimmtheit als Standortausweisungen in dünn besiedelten ländlichen Räumen.<sup>953</sup>

---

3/22, M § 7 Rn. 55; *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (2); *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (659).

<sup>948</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (122 f.); *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (121).

<sup>949</sup> *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 108; *Grotfels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 107; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (659).

<sup>950</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 65; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (659).

<sup>951</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (123); BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (185); Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001/04, NVwZ 2006, 1055 (1056); VGH Bayern, Urt. v. 25.04.2006 – 8 N 05.542, GewA 2006, 346 (350); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 241.

<sup>952</sup> *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung, 2012, S. 242.

<sup>953</sup> BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (186); *Nonnenmacher*, VBIBW 2008, 161 (162).

*c) Stärkung des Wirtschaftsstandortes als überörtliches Interesse*

*aa) Gesetzliche Bestätigung*

An der Sicherung von Flächen für bestimmte zukunftssträchtige Gewerbe-, Industrie- und Logistikbetriebe durch die Landes- oder Regionalplanung besteht das (landesweite) überörtliche Interesse der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg. Hierbei handelt es sich um ein legitimes raumordnungsrechtliches Anliegen.

Gem. § 1 Abs. 1 S. 2 ROG sind im Rahmen der Raumordnung die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Es soll also gesteuert werden, wo welche Funktionen und Nutzungen des Raumes stattfinden. Diese sollen entwickelt, geordnet und gesichert werden, wobei unter der Teilaufgabe des „Sicherns“ die vorausschauende Ermöglichung zukünftiger Nutzungen zu verstehen ist.<sup>954</sup> Eine solche Nutzung des Raumes kann unter anderem durch Unternehmen in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Logistik erfolgen.<sup>955</sup>

Dass es sich bei der Sicherstellung von Neuansiedelungen großer Unternehmen in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Logistik auch um ein Anliegen des Bundesgesetzgebers im Rahmen der Raumordnungsplanung handelt, zeigen die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung. Nach dem allgemeinen<sup>956</sup> Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. ROG sind im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei sind gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG unter anderem ein nach-

---

<sup>954</sup> Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 1 Rn. 23.

<sup>955</sup> Vgl. Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 2; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 17.

<sup>956</sup> Vgl. Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 2 Rn. 48.

haltiges Wirtschaftswachstum und Innovation zu unterstützen und Entwicklungspotenziale zu sichern. Die Unterstützung von nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Innovation, sowie die Sicherung von Entwicklungspotenzialen stellt nach dem ROG somit ein Handlungsfeld der Raumordnung dar.<sup>957</sup>

§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 1 ROG enthält darüber hinaus einen wirtschaftsspezifischen Grundsatz der Raumordnung. Danach ist der Raum im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln. Ziel des Gesetzgebers war dabei eine Ausrichtung der Raumordnungsplanung auf eine zukunftsorientierte regionale Standortpolitik.<sup>958</sup> Auch das Landesplanungsgesetz sieht gem. § 2 Abs. 1 S. 2 LplG BW die Schaffung der Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen als Aufgabe der Raumordnungsplanung.

*bb) Hinweise aus der Rechtsprechung*

Auch die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass es sich bei der Stärkung des Wirtschaftsstandortes um ein überörtliches Interesse handelt, mit dem Eingriffe in die kommunale Planungshoheit gerechtfertigt werden können. Als vereinbar mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hat das BVerfG beispielsweise die Freihaltung von Flächen durch die Landesplanung für die Ansiedlung von Großindustrie, die auf eine Lage am seeschifftiefen Fahrwasser angewiesen ist, gesehen.<sup>959</sup> Die als Vorranggebiet ausgewiesene Fläche umfasste knapp ein Drittel des Gemeindegebiets.<sup>960</sup> Die Begründung der Landesplanung, dass die Ansiedlung

---

<sup>957</sup> *Kümper*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 2 Rn. 49.

<sup>958</sup> BT-Drs. 16/10292, S. 21; *Kümper*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 2 Rn. 58.

<sup>959</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107.

<sup>960</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (108).



von Großindustrie für die raumstrukturelle Entwicklung des Landes von herausragender Bedeutung sei und das Land daher die Flächen für solche großindustriellen Anlagen, die auf Zugang zu tiefem Fahrwasser angewiesen sind, selbst sichern müsse, blieb vom BVerfG unbeanstandet.<sup>961</sup> Die Festlegung des Vorrangstandortes ließe noch substantiellen Raum für konkretisierende Fach- und Bauleitplanungen.<sup>962</sup>

Auch die Vorhaltung knapper Flächen für produzierendes Gewerbe kann aus Sicht des hessischen Verwaltungsgerichtshofs ein den Eingriff rechtfertigendes Interesse sein.<sup>963</sup> In dem betreffenden Regionalplan waren Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen mit der Bestimmung, dass die Einrichtung von Verkaufsflächen nur für die Selbstvermarktung der in diesen Gebieten produzierenden und weiterverarbeitenden Betrieben zulässig sei, wenn die Verkaufsfläche einen untergeordneten Teil der durch das Betriebsgebäude überbauten Fläche einnehme.<sup>964</sup> Begründet wurde dies damit, dass bei abnehmenden Flächenreserven für die gewerblich-industrielle Entwicklung und dem zunehmenden Flächenanspruch des Groß- und Einzelhandels die noch geeigneten Flächen für die Ansiedlung arbeitsplatzintensiver, produzierender und weiterverarbeitender Betriebe zu sichern sei.<sup>965</sup> Der Verwaltungsgerichtshof sah hierin keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit. Die Zielfestlegung sei durch überörtliche Interessen, nämlich die Erhaltung und Stärkung der Wirtschaftskraft des Raumes, gerechtfertigt.<sup>966</sup>

Die Standortsicherung für Unternehmensansiedelungen und der damit verbundenen Eingriff in die kommunale Planungshoheit kann somit durchaus

---

<sup>961</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (122 f.).

<sup>962</sup> BVerfG, Urt. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (123 f.).

<sup>963</sup> HessVGH, Urt. v. 13.10.2005 – 4 UE 3311/03, NVwZ-RR 2006, 764 (765).

<sup>964</sup> HessVGH, Urt. v. 13.10.2005 – 4 UE 3311/03, NVwZ-RR 2006, 764 (764).

<sup>965</sup> HessVGH, Urt. v. 13.10.2005 – 4 UE 3311/03, NVwZ-RR 2006, 764 (764).

<sup>966</sup> HessVGH, Urt. v. 13.10.2005 – 4 UE 3311/03, NVwZ-RR 2006, 764 (765).

durch das überörtliche Interesse der Stärkung des Wirtschaftsstandortes gerechtfertigt werden. Ob diesem im Einzelfall tatsächlich ein höheres Gewicht zukommt, als dem gemeindlichen Interesse und in welchem räumlichen und sachlichen Konkretisierungsgrad die Festlegungen zur Verwirklichung dieses Interesses erforderlich sind, ist jeweils anhand der konkreten Situation zu prüfen.

#### IV. Zwischenfazit

Eine gebietsscharfe Standortausweisung für die Ansiedelung von Unternehmen bestimmter Branchen ist auf Ebene der Regionalplanung grundsätzlich möglich. Sollen die Flächen bereits auf Ebene der Landesplanung festgesetzt werden, können fachliche Entwicklungspläne genutzt werden. Auf Landesebene sind jedoch aufgrund des größeren Planungsraums höhere Anforderungen an die Raumbedeutsamkeit der vorgesehenen Nutzung zu stellen.

Schwierigkeiten können sich bei der gebietsscharfen Ausweisung von Standorten für Wirtschaftsvorhaben im Rahmen der Abwägung ergeben. Denn hier ist je nach Detailschärfe der Zielfestlegung möglicherweise bereits eine Ermittlung und Abwägung der betroffenen Belange auf Realisierungsniveau für die vorgesehene Nutzung vorzunehmen.

Ob die Festsetzungen mit der kommunalen Selbstverwaltung zu vereinbaren sind, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Hierfür bedarf es eines überwiegenden überörtlichen Interesses, das grundsätzlich in der Stärkung des Wirtschaftsstandortes gesehen werden kann. Es muss jedoch auch für die spezifische örtliche und inhaltliche Festlegung ein entsprechendes Interesse geben. Die konkreten Festlegungen müssen im Einzelfall für die Standortsicherung erforderlich sein.

Die äußerste Grenze der Festlegungen in den Raumordnungsplänen sind die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung. Was im Rahmen der Planotypik der Bauleitplanung nicht geregelt werden darf, kann auch im Rahmen

der Raumordnungsplanung nicht als Ziel der Raumordnung festgelegt werden. Die Planung konkreter Einzelprojekte ist daher nicht möglich.

## F. FAZIT

Das Gutachten kommt zu folgendem Ergebnis:

### **Teil A - Ausgangspunkt und Grundlage der Untersuchung**

(1) Flächen sind ein begehrtes und knappes Gut. Dementsprechend strebt der Koalitionsvertrag der Landesregierung Baden-Württemberg einen täglichen Verbrauch von maximal 2,5 Hektar/Tag und die „Netto-Null“ im Jahr 2035 an. Im Vordergrund der Strategie stehen die Aufstellung des neuen Landesentwicklungsplans sowie die Erarbeitung des Aktionsplans Flächensparen.

(2) Dem Tätigwerden des Landes werden unionsrechtliche und bundesrechtliche Grenzen gesetzt. Besonders zu betonen ist die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage, wobei im Raumordnungsrecht auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 GG iVm. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG abzustellen ist.

(3) Von Bedeutung für die Entwicklung ist auch die spezifische Struktur des Planungsrechts. Erfasst wird vom „Raumplanungsrecht“ die Raumordnungsplanung, die Fachplanung und die Bauleitplanung. Normierungen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung stehen dabei zueinander jeweils in einem zweistufigen Verhältnis.

(4) Flächenverbrauch im Sinne der in der vorliegenden Untersuchung intendierten Bedeutung ist dann gegeben, wenn eine Fläche durch Planung eine neue Nutzungsarchitektur erhält, mithin anders genutzt werden kann als zuvor. Gegenständlich wird von einem Verbrauch gesprochen, wenn Freiflächen eine neue Nutzungszuordnung als Siedlungs- und Verkehrsflächen finden,

also auf ihnen etwa Wohnhäuser, Gewerbebetriebe oder Straßen errichtet werden sollen. Eine abweichende Verbrauchsdefinition, die in einem Raumordnungsplan getroffen wird, ist aber zulässig.

### **Teil B – Raumordnungsrechtliche Mengenziele**

(5) Ziele der Raumordnung eignen sich, um den Flächenverbrauch in Baden-Württemberg in Form von Flächenkontingenten bzw. Flächenverbrauchsobergrenzen für die Gemeinden effektiv zu steuern. Aufgrund ihrer Bindungskraft gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG und gem. § 1 Abs. 4 BauGB vermögen sie, die planerischen Tätigkeiten auf die politische Zielmarke eines angemessenen Flächenverbrauchs auszurichten. Ihr Vollzug wird jetzt schon durch ein breites Repertoire von Sicherungsinstrumenten garantiert. Zu überlegen ist, von der Möglichkeit des § 246 Abs. 1a BauGB Gebrauch zu machen und eine Anzeigepflicht für „normale“ Bebauungspläne einzuführen. So kann die Einhaltung der Flächenverbrauchsobergrenzen besser kontrolliert werden. Zudem sind die Aufsichtsbehörden aufgerufen, bestehende Kontrollinstrumente entschieden zu nutzen.

(6) Die Steuerung des Flächenverbrauchs dürfte am besten auf der Landesebene ansetzen und dann über die Regionalplanung auf die Bauleitplanung einwirken. Es ist unter Beachtung planerischer Kriterien eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Flächenkontingente vorzunehmen. Dabei steht es dem Plangeber frei, ob er alle Flächenverbrauchskontingente verteilt oder für Härtefälle bzw. besondere Bedarfe (überschaubare) Rücklagen vorhält.

(7) Ein vollständiger Entzug von Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden darf durch die zielförmige Festsetzung zu enger Flächenverbrauchswerte allerdings nicht eintreten; in diesem Fall wird die Raumordnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB die Zielvorgaben nicht mehr ins Baurecht transportieren. Es muss ein substanzieller Raum der Bauleitplanung aufrechterhalten bleiben. Ein Netto-Null-Verbrauch darf daher wohl nur punktuell zu Lasten einzelner

Gemeinden angeordnet werden. In jedem Fall kann der Begriff der „Netto-Null“ nur einen rechnerischen Wert darstellen, der einen Flächenverbrauch erlaubt, wenn er durch Innenbereichsentsiegelungen (rechnerisch) gedeckt ist.

(8) Die Verringerung von maximalen Flächenverbrauchswerten bringt auf Dauer mittelbar (über die Landesplanung) große Belastungen auf Seiten der Gemeinden und auf Seiten der Bevölkerung mit sich. Dies könnte vom Landesgesetzgeber zum Anlass genommen werden, die politische Verantwortung für den maximalen Flächenverbrauch selbst zu übernehmen und durch eine landesgesetzliche Grundsatzentscheidung die Verringerung des Flächenverbrauchs quantitativ zu definieren.

(9) Eine legislative Rahmensetzung bringt *gewichtige praktische Nachteile* mit sich. Dies ist zunächst die selbst auferlegte, strikte Bindung der Landesplanung durch Landesrecht. Ist der planerische Rahmen einmal landesgesetzlich abgesteckt, muss die Landesplanung in diesem Rahmen bleiben und vermag sich nicht mehr hiervon zu lösen; allein Randunschärfen können (wohl) – in Anlehnung an planungsrechtliche Grundsätze – noch planerisch konkretisiert werden. Normative Fehleinschätzungen des Gesetzgebers vermag die Landesplanung nicht zu kompensieren.

(10) Eine gesetzliche Rahmensetzung ist eher ungewöhnlich. Die Raumordnungsplanung erkennt üblicherweise aus eigener Sachkompetenz die Bedürfnisse bei der Ordnung und Sicherung des Raums und wird bei dieser Aufgabenwahrnehmung u.a. durch Grundsätze der Raumordnung ausgerichtet. Zum schonenden Umgang von Freiflächen sind solche Grundsätze bereits vorhanden. Insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ermuntert schon heute, Maximalwerte für die Neuinanspruchnahme von Freiflächen raumplanerisch vorzusehen.

(11) Adressat der planerischen Zielfestlegungen zum maximalen Flächenverbrauch ist die kommunale Bauleitplanung. Über § 1 Abs. 4 BauGB besteht hier ein starker Zugriff durch das Raumordnungsrecht.

(12) Sonstige Flächenverbrauchstätigkeiten im gemeindlichen Außenbereich sind nur schwer über Ziele der Raumordnung zu steuern. Dies gilt insbesondere für Aktivitäten der Fachplanung, vor allem wenn sie unionsrechtlich hinterlegt sind (vgl. europäische Infrastruktur-Entwicklungsachsen). Die zu erwartenden Flächeninanspruchnahmen durch diese Nutzungen sollten bei der Kalkulation der Flächenbudgets der Gemeinden (negativ) mitberücksichtigt werden.

### **Teil C - Handel mit Flächenverbrauchszertifikaten**

(13) Die Untersuchung hat gezeigt, dass ein Flächenzertifikatehandel auf Landesebene derzeit keine Steuerungswirkung besitzen würde, da es an der erforderlichen Einbindung in das Baugesetzbuch fehlt und die Länder keine Gesetzgebungskompetenz haben, das Recht der Bauleitplanung zu ändern oder zu ergänzen. Insbesondere fehlt Verbrauchszertifikaten die Zielqualität, um über § 1 Abs. 4 BauGB Eingang in das BauGB zu finden. Der Zertifikatshandel findet zudem in den §§ 6 Abs. 2, 10 BauGB keinen tatbestandlichen Anknüpfungspunkt. Auch kann er nicht in die Erforderlichkeitsmaßstäbe der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB hineingelesen werden. Eine Beschränkung von Handelspartnern oder Handelsgegenstand ändert hieran nichts.

(14) Selbst eine mittelbare Steuerung über finanzielle Sanktionen wie beim Emissionszertifikatehandel kann auf Länderebene nicht eingeführt werden, um einen Zertifikatshandel zu tragen.

(15) Des Weiteren würde ein Zertifikatshandel die raumplanerische Zuteilungsentscheidung von kommunalen Flächenverbrauchsberechtigungen unterlaufen, wenn durch Marktmechanismen die planerische Zuteilung nachträglich modifiziert wird. Außerdem bestände die Gefahr, dass sogar raumordnungsrechtliche Entwicklungslinien gestört würden.

## **Teil D – Kommunale Informationspflichten**

(16) Bestehende Regelungen, die eine Informations- oder Auskunftspflicht beziehungsweise Erhebungsberechtigungen vorsehen (§ 26 Abs. 1 LplG BW, § 28 Abs. 2 S. 2 LplG BW, § 138 Abs. 1 S. 1 BauGB, § 200 Abs. 3 BauGB und § 246 Abs. 1a BauGB), sollten – soweit einschlägig und hilfreich – genutzt werden.

(17) Sofern die bestehenden Auskunftsansprüche hinsichtlich der Erlangung der erforderlichen Daten nicht genügen, hat der Landesgesetzgeber die Möglichkeit, durch Landesrecht die rechtlichen Grundlagen für einen entsprechend erweiterten Auskunftsanspruch zu schaffen. Die hierfür erforderliche Gesetzgebungskompetenz lässt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG herleiten. Eine Verletzung der kommunalen Selbstbestimmungsgarantie ist in diesem Fall nicht ersichtlich. Hinsichtlich des Datenschutzes wäre eine Regelung, die personenbezogene Daten erfasst, so auszugestalten, dass sie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nach Art. 12 GG gewährleistet und datenschutzrechtliche Vorgaben genügt.

(18) Anreizinstrumente, die eine Weitergabe von Informationen mit der Zuweisung von Flächenbudgets (beispielweise über eine erweiterbare Minimal- bzw. Mindestausstattung) verbinden würden, sind aufgrund eines potenziellen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot nicht zu empfehlen.

(19) Die Einführung weitergehender Veröffentlichungsmöglichkeiten ist verfassungsrechtlich abgesichert, wenn sie der Erfüllung eines raumordnungsrechtlichen Zwecks im Sinne des § 1 ROG dient. Überdies ist zu beachten, dass die Veröffentlichung von Eigentümerdaten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG, darstellt. Veröffentlichungen derartiger Daten müssen deshalb mit Blick auf den verfolgten Zweck insbesondere erforderlich und angemessen sein.

## **Teil E – Raumordnerische Sicherung bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik**

(20) Eine gebietsscharfe Standortausweisung für die Ansiedelung von Unternehmen bestimmter Branchen auf Ebene der Regionalplanung ist grundsätzlich möglich. Sollen die Flächen bereits auf Ebene der Landesplanung festgesetzt werden, können fachliche Entwicklungspläne genutzt werden. Auf Landesebene sind jedoch aufgrund des größeren Planungsraums höhere Anforderungen an die Raumbedeutsamkeit der vorgesehenen Nutzung zu stellen.

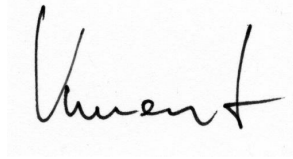
(21) Schwierigkeiten können sich bei der gebietsscharfen Ausweisung von Standorten für Wirtschaftsvorhaben im Rahmen der Abwägung ergeben. Denn hier ist je nach Detailschärfe der Zielfestlegung möglicherweise bereits eine Ermittlung und Abwägung der betroffenen Belange auf Realisierungsniveau für die vorgesehene Nutzung vorzunehmen.

(22) Ob die Festsetzungen mit der kommunalen Selbstverwaltung zu vereinbaren sind, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Hierfür bedarf es eines überwiegenden überörtlichen Interesses, das grundsätzlich in der Stärkung des Wirtschaftsstandortes gesehen werden kann. Es muss jedoch auch für die spezifische örtliche und inhaltliche Festlegung ein entsprechendes Interesse geben. Die konkreten Festlegungen müssen im Einzelfall für die Standortsicherung erforderlich sein.

(23) Die äußerste Grenze der Festlegungen in den Raumordnungsplänen sind die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung. Was im Rahmen der Plantypik der Bauleitplanung nicht geregelt werden darf, kann auch im Rahmen der Raumordnungsplanung nicht als Ziel der Raumordnung festgelegt werden. Die Planung konkreter Einzelprojekte ist daher nicht möglich.



Augsburg, 7. November 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kment', written on a light-colored rectangular background.

(Prof. Dr. Martin Kment)