

Rechtliche Hürden für nachhaltige Stadt-Land-Beziehungen

BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“



Workshop 22.11.2023
Prof. Dr. Wolfgang Köck
Dr. Moritz Reese

STADT
LAND
PLUS+

 HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

- **Identifizierung rechtlicher Hürden** für die Verwirklichung innovativer Lösungen für nachhaltige Stadt-Land-Beziehungen als Querschnittsvorhaben im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“
- **15-Punkte-Liste** vorgestellt auf Statuskonferenz in Bamberg (13.6.2023)
- **Diskussion** über Notwendigkeit einer vertieften Befassung unter Beteiligung juristischer Expertise
- **Heutiger Workshop:** diskutiert werden
 - 5 Themen im Themenbereich „Ressourcenschutz und Ressourcenkreisläufe
 - 6 Themen im Themenbereich „Raumordnung und Baurecht“
 - Thema Fördersystematik und Förderzuständigkeiten (integriert)

I. Ressourcenschutz und -kreisläufe

1. Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen
2. Probleme der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung
3. Stoffkreisläufe schließen – Reststoffe wiederverwerten
4. Ökosystemleistungen bei raumbezogenen Planungen berücksichtigen
5. Wiedervernässung von Moorböden rechtlich durchsetzen



I. Ressourcenschutz und -kreisläufe

1. Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen

Rechtliche Ausgangs- und Ansatzpunkte (1)

- **Bauleitplanung:** Planerische Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen für Siedlungszwecke ist idR „Angebotsplanung“ und verpflichtet Landwirte nicht dazu, das Angebot anzunehmen.
- **Landwirtschaftliche Böden und Eingriffsregelung:** Im Rahmen der naturschutzrechtl. Eingriffsregelung wird dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen bereits in besonderem Maße Rechnung getragen: § 15 III BNatSchG
 - Pflicht zur Rücksichtnahme auf agrarstrukturelle Belange
 - besondere Rücksichtnahme auf für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden
- **Raumplanung:** Auf der Raumplanungsebene gibt es rechtliche Möglichkeiten der Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen über Ziele der Raumordnung als abschließende Abwägungsentscheidung: § 7 ROG
 - Zuständigkeit: Länder (LEP bzw. Regionalpläne)

I. Ressourcenschutz und -kreisläufe

1. Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen

Rechtliche Ansatzpunkte (2)

- **Agrarstrukturgesetze des Bundes und der Länder:** Grundstücksverkehrsgesetz bislang wenig ambitioniert (Genehmigungspflicht für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen, aber große Ausnahmehereiche); neue Initiativen auf Landesebene (Sachsen-Anhalt, Sachsen, ...) das Agrarstrukturrecht gegen Bodenspekulationen und Preistreiberei zu nutzen und neue Vorkaufsrechte zu etablieren
- **Rechtspolitische Optionen: Gesetzliche Festlegung von Mengenzielen der Flächeninanspruchnahme für SUV**
 - wichtig zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung zulasten der Landwirtschaft
 - zuständig: Länder, aber auch der Bund
- **Jüngste Entwicklung:** BMBau schlägt im Rahmen der sog. „großen BauGB-Novelle“ vor, dass in sog. „Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt“ das Bauen im Außenbereich auch ohne gemeindliche B-Planung zulässig ist (negative Auswirkungen auf landwirtschaftliche Böden vorprogrammiert)

2. Probleme der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung

- **Problem:** Beobachtung, dass die Flächen, die für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung benötigt werden, durch das Gesetz nicht gut adressiert werden
 - Flächen- und Maßnahmenbevorratung (Ökokontoregelungen)
 - landwirtschaftsintegrierte Maßnahmen
 - rechtliche Sicherung von Ausgleichsmaßnahmen
- **Rechtlicher Status quo und Ansatzpunkte**
 - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung muss den Vorrang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gegenüber Ersatzgeld gewährleisten; ansonsten aber vielfältige Möglichkeiten der Länder zur eigenständigen Ausgestaltung der Regelung
 - Rechtliche Möglichkeiten der Gemeinden, durch F-Planung und durch B-Planung Ausgleichsflächen darzustellen bzw. festzusetzen (§ 5 IIa und § 9 Ia BauGB)
→ Vorbereitung durch räumliche Fachplanung (Landschaftsplanung) möglich
 - **Probleme der Verzahnung von Landwirtschaft und Ausgleichsmaßnahmen**
hängen maßgeblich an der langfristigen Sicherung agrarintegrierter Maßnahmen (zB Blühstreifen)

I. Ressourcenschutz und -kreisläufe

3. Stoffkreisläufe schließen, Abfalldefinition klären

Problem: weiter Abfallbegriff (§ 3 Abs. 1-4 KrwG) erschwert Verwendung von Recyclingbaustoffen und Bioreststoffen

Ansatzpunkte:

- Spezialregelungen/Kriterien zu **Nebenprodukten und Ende der Abfalleigenschaft**, §§ 4 und 5 KrWG, jeweils mit Verordnungsermächtigung zur Regelung bestimmter Stoffströme
- **Neuere Rechtsprechung** eher großzügig bei Abfallende/Nebenprodukt: EuGH, Porr (C-238/21) zu Bodenaushub für landwirtschaftliche Nutzung, VG Potsdam 23.06.2022 – 14 L 306/21RC-Beton, wenn Einbauqualität hinreichend belegt/geprüft
- **ErsatzbaustoffV 2023** enthält keine klare Abfallende-Regelung für RC-Baustoffe, auch sonst keine Abfallende-Verordnung
- **BMU will aber VO schaffen.** Von Verbänden lange gefordert, EU-AbfRRL ermächtigt MS zu nationaler Regelung.



Anliegen / ARL-Thesen zu ÖSDL in der Raumplanung:

- Das Konzept der Ökosystemleistungen beschreibt die multifunktionalen direkte und indirekte Beiträge von Ökosystemen zum menschlichen Wohlbefinden (TEEB DE 2016)
- Das Konzept und die Erfassung der Ökosystemleistungen ermöglicht fachübergreifende, multifunktionale und stärker nutzenorientierte Bewertungen von Natur und Landschaft sowie von Auswirkungen von Landnutzungsentscheidungen.
- Obwohl eine Berücksichtigung von Ökosystemleistungen in formellen Planungsinstrumenten bisher noch nicht explizit erfolgt ist, bestehen durchaus Anknüpfungspunkte. Um diese in der Praxis zu stärken, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen erweitert werden.
- Zugleich sollten informelle Planungsinstrumente genutzt werden um ÖSDL zu berücksichtigen

I. Ressourcenschutz und –kreisläufe

4. Bewertung von Ökosystemdienstleistungen in der Raumplanung sichern

Beispiele für Ökosystemleistungen in der Landschaft

VERSORGUNGSLEISTUNGEN

- 1 Versorgung mit Nahrung und Rohstoffen
- 2 Versorgung mit Trink- und Brauchwasser

REGULIERUNGSLEISTUNGEN

- 3 CO₂-Speicherung
- 4 Regulierung des lokalen Klimas und der Luftqualität
- 5 Regulierung von Wind-/Wassererosion
- 6 Grundwasserneubildung
- 7 Hochwasserschutz
- 8 Selbstreinigung der Oberflächengewässer

KULTURELLE ÖKOSYSTEMLEISTUNGEN

- 9 Ästhetik
- 10 Naturerleben und Bildung
- 11 Erholung



Rechtliche Ansatzpunkte

- **Die Grundsätze und Belange der Raumordnung und Bauleitplanung** gem. §§ 1 und 1a BauGB sowie § 2 ROG; erfassen ÖSDL zT mittelbar, gebieten aber keine systematische Erfassung und Verarbeitung, könnte ergänzt werden
- **SUP:** könnte um Erfassung/Kartierung von ÖSDL ergänzt werden
- **ROG:** Vorranggebiete für ÖSDL-Flächen (ARL) gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG (?); ÖSDL-Flächen als im Regionalplan festzulegende Elemente der Raumstruktur gem. § 13 ROG?
- **Landschaftsplanung** (§ 9 BNatSchG): Bisher keine Erfassung/Darstellung /Entwicklung von ÖSDL

I. Ressourcenschutz und -kreisläufe

5. Sicherung von Moorböden im räumlichen PlanungsR

- **Ausgangspunkt:** Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz setzt auf Freiwilligkeit und ist durch die Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushalts gegenwärtig nur noch Makulatur

- **Rechtliche Ansatzpunkte:**
 - **Wasserrecht:** Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Interesse der Anpassung an den Klimawandel (bessere Wasserhaltung in der Landschaft) und wasserrechtliche Planfeststellung (enteignungsrechtliche Vorwirkung)
 - **Flurbereinigungsrecht:** Privatnützigkeit der Flurbereinigung gefordert; mglw. begründbar durch Bezug auf Ökosystemleistungen; sog. „fremdnützig“ Unternehmensflurbereinigung bisher nur für staatliche Infrastrukturprojekte genutzt
 - **Entschädigungsrecht:** Eingriff in ausgeübte Nutzungen idR ausgleichspflichtig; u.U. Minderung der Ausgleichspflicht wg. Verbesserung der Ökosystemleistung (?), zB Entschädigungsregelungen in Landesnaturschutz- und -wassergesetzen

II. Raumordnung und Baurecht

6. Regionalplanung stärken
7. Verbindliche Flächensparziele festlegen
8. Innenentwicklung erleichtern und fördern
9. Enteignungsmöglichkeiten erleichtern
10. Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe festlegen
11. Interkommunale Kooperation stärken



II. Raumordnung und Baurecht

6. Regionalplanung stärken – kommunale Dominanz abbauen

- ROG regelt nicht die Organisation der Raumplanung.
- Es liegt in der Kompetenz der Länder, die Organisation und das Verfahren der Raumplanung festzulegen.
- Landesplanungsgesetze kennen staatliche Modelle der Raumplanung und sog. „kommunalisierte“ Modelle der Raumplanung; beides bezieht sich auf die Regionalplanungsebene.
- Trend der Landesgesetzgebung ist in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker zu kommunalisierten Modellen gegangen, in den die Regionalversammlung durch Vertreter der Landkreise und der kreisfreien Städte gebildet wird.
- Zusammensetzung der Regionalversammlung und Stimmenquorum in der Zuständigkeit der Länder; Direktwahl der Regionalversammlung durch Bevölkerung als Ansatzpunkt für mehr Nachhaltigkeit?

II. Raumordnung und Baurecht

7. Verbindliche Flächensparziele festlegen

- Verbindliche Mengenziele des Flächensparens können gesetzlich oder planerisch festgelegt werden
- Planerische Festlegungen finden sich in Raumplänen (Regionalplänen) als Ziele der Raumordnung: Mengenziele und Festlegungen zur Eigenentwicklung kleiner Gemeinden
- Gesetzliche Mengenzielfestlegungen sind sowohl auf der Bundesebene wie auch auf der Landesebene möglich
- Zielfestlegungen müssen mit kommunaler Selbstverwaltungsgarantie vereinbar sein; das sind sie prinzipiell dann, wenn sie einem legitimen Zweck dienen und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips genügen

II. Raumordnung und Baurecht

8. Innenentwicklung erleichtern und fördern

Anliegen: Doppelte Innenentwicklung, multifunktionale Innenentwicklung, lebenswerte, klimaresiliente, funktionsfähige Siedlungen

Rechtliche Ansatzpunkte, insbes. des Raumplanungsrechts:

- Raumordnung, Flächenziele (s.o.)
- **Grundsätze und Belange der B-Planung** (§§ 1, insb. 1a BauGB): Städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Innenentwicklung; **Bodenschutzklausel usw.**
- **BauNVO:** Nutzungsmischungen, Kerngebiete, Urbane Gebiete, ...
- **Innenbereichssatzungen** gem. §§ 9 Abs. a-d, **§ 13 a B-Plan der Innenentwicklung**
- Wünschenswert u.U. auch **Teil-F-Plan, B-Plan zur Freiflächen-/Blau-Grünstruktur**
- **Bes. Städtebaurecht**, §§ 136 ff., Planung, Satzung, Baugebote, Vorkaufsrechte usw.
- **§ 35 Entwicklungsbeschränkungen im Außenbereich!!!**

Jetzt aber Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer befristeten Sonderregelung (§ 246e) für den Wohnungsbau in das BauGB, wonach in Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a) von den Vorgaben des BauGB und der B-Planung weitgehend abgesehen werden kann.

9. Enteignungsmöglichkeiten erleichtern

Anliegen: Baulandmobilisierung für Innenentwicklung stärken

Rechtliche Ansatzpunkte:

- **Instrumente zur Ermöglichung einer aktiven Bodenpolitik**
 - Vorkaufsrecht der Gemeinden (§§ 24 ff. BauGB)
 - kommunales Flächenmanagement (Bodenvorratspolitik)
 - Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)
- **Instrumente zur Baulandmobilisierung i.e.S.**
 - Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)
 - Baugebote (§ 176 BauGB)
 - Baulandumlegung (§§ 45 ff. BauGB)
 - Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)
- **Flankierende Instrumente**
 - Planungswertausgleich (bisher nicht geregelt, tlw. aufgegangen in § 11 BauGB)
 - Grundsteuer, Bodengewinnsteuer, etc.
 - Wohnungsmietpreisrecht (BGB)
- **Weitere Vorschläge:** Empfehlungen Baulandkommission, 2.7. 2019

II. Raumordnung und Baurecht

10. Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe

Hauptansatzpunkte:

- Rechtsrahmen der Einzelbereiche kommunalen Handels, z.B. öffentliche Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und Gebäude,
- **Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsplanung** mit Zielen, Indikatoren, Assessment, Maßnahmenprogrammen, Verantwortungszuweisungen, Überprüfung, Fortschreibung.

Stand & Ansatzpunkte des Rechts:

- **Bisher keine Bundespflicht zur kommunalen Klimaschutzplanung**, Problem des Aufgabenübertragungsverbots (Art. 84 I S. 7 GG) - Bund darf den Gemeinden keine weiteren Aufgaben übertragen; Länder könnten dies tun, ggf. mit Finanzzuweisungen – **aber:**
- **Kommunale Wärmeplanung** (WPIG), GebäudeenergieG
- **Neuerdings Pflicht zur kommunalen/regionalen Klimaanpassungsplanung** gem. § 12 KAnG

II. Raumordnung und Baurecht

11. Interkommunale Kooperation stärken

Anliegen: Ressourcenschutz durch Kooperation

Hauptproblem: Kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG), aber: Gesetzgeber darf zu Kooperationen verpflichten, soweit Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht berührt und Verhältnismäßigkeit gewahrt wird

Ansatzpunkte: Anreize für Kooperationen schaffen, z.B. durch Belohnung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs oder durch gesetzliche Beschränkungen (zB Mengenziele der Flächennutzung), die kooperative Lösungen begünstigen.

Wichtig auch: Stärkung von Regionalforen und –netzwerken; Etablierung von Institutionen für das Management regionaler Aufgaben (zB Landschaftsverbände für das Renaturierungsanliegen oder für regionale Klimaanpassung; auch Wasserbewirtschaftungsverbände oder Beregnungsverbände werden künftig wichtig werden für das Management des Landschaftswasserhaushalts im Klimawandel)