

Bund-/ Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen

Strategie und Maßnahmenkatalog zum Flächensparen

20. März 2023, 13:30 Uhr bis 16:30 Uhr, digital, via Webex

Dokumentation

Moderation

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

1. Begrüßung

Dr. Felix Hardach, Bundesministerium für Umwelt, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

Dr. Felix Hardach begrüßt die Teilnehmenden zum „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar zu reduzieren – ein Ziel, welches als gemeinsame Handlungsgrundlage in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fest verankert ist. Das Statistische Bundesamt hat am 12. März 2024 neue Zahlen zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche veröffentlicht: Es lässt sich in den Jahren 2019-2022 ein geringfügiger Rückgang auf durchschnittlich 52 Hektar pro Tag verzeichnen. Der Flächenverbrauch für den Ausbau erneuerbarer Energien sowie für Wohn- und Gewerbegebiete steht oft in direktem Wettbewerb mit der Bewahrung natürlicher und landwirtschaftlicher Flächen. Für eine erfolgreiche Umsetzung des 30-Hektar-Ziels bedarf es einer engen Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Zudem verweist Dr. Hardach auf die Aktualisierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. In einem Beteiligungsprozess diskutiert die Bundesregierung zunächst direkt mit Bürgerinnen und Bürgern über die Weiterentwicklung der Strategie. Anschließend eröffnen sich in Online-Konsultationen weitere Möglichkeiten für einen Austausch aller Ministerien und dem Bundeskanzleramt. Diese ministeriellen Konsultationen laufen bis voraussichtlich April 2024.

In dieser Veranstaltung soll es vor allem darum gehen, die Bilanzveranstaltung des Bund-/ Länder-Dialogs in Berlin am 15. Mai 2024 fachlich vorzubereiten.

2. Erkenntnisse aus dem Bund-/ Länder-Dialog

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik

Thomas Preuß stellt den „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“ vor und erläutert dessen Ziele, Themen und Aktivitäten. Das Dialogvorhaben dient dem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen. Seit 2020 finden regelmäßig Dialogveranstaltungen statt, unter anderem zu den Themenstellungen Innenentwicklung, Abbau von Fehlanreizen und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme. Ziel ist die Entwicklung eines koordinierten Handlungsrahmens für das Flächensparen entlang von Aufgaben und Zuständigkeiten aller Planungsebenen. Alle Dokumentationen und Präsentationen der insgesamt zwölf Veranstaltungen stehen hier zum Download bereit: <https://aktion-flaeche.de/bund-laender-dialog-flaeche-dialogveranstaltungen-praesentationen-und-dokumente>

Thomas Preuß stellt im weiteren Verlauf Produkte des Bund-/ Länder Dialogs vor. Nähere Informationen zum Bund-/ Länder Dialog stehen auf der Informationsplattform „Aktion Fläche“ zur Verfügung: <https://aktion-flaeche.de/bund-laender-dialog-flaeche>

Die Informations- und Kommunikationsplattform des Bundes bietet eine Vielzahl von Informationen über Strategien, Instrumente, Werkzeuge und Praxisbeispiele, die einen sparsamen Umgang mit Fläche fördern.

Auf dieser Plattform ist ebenfalls das Online-Tool „Flächenrechner“ direkt verlinkt. Der Flächenrechner ermöglicht die Berechnung und Bewertung der Flächenneuanspruchnahme verschiedener Planungsebenen. Neu sind in diesem Zusammenhang die Datenblätter („Steckbriefe“) für alle Gebietskörperschaften und eine Aktualisierung der Zeitreihen (nun für die Jahre 2009-2021).

Darüber hinaus wurde im Februar 2024 das Zwischenfazit aus der ersten Phase (2019-2022) des Bund/ Länder-Dialogs Fläche veröffentlicht: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>.

3. Vorschläge für einen Maßnahmenkatalog zum Flächensparen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Lutke Blecken und Thomas Preuß präsentieren den [Entwurf eines Maßnahmenkatalogs zum Flächensparen](#), der aus den Fachdialogen abgeleitet wurde. Die im Papier dargestellten insgesamt neun Maßnahmen verstehen sich als inhaltlicher Kompass für eine konzertierte Aktion aller relevanten Stakeholder. Die Bundesressorts sollen mit Ländern aktiv einen koordinierten Handlungsrahmen für eine wirksame Verminderung der Flächenneuanspruchnahme entwickeln, um die flächenpolitische Ziele „unter 30 Hektar bis 2030“ und den Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 zu erreichen. Hierbei geht es um konkrete Umsetzungsaktivitäten von Bund und Ländern. Hierfür sollte der Dialog zum Thema Fläche mit den relevanten Akteuren in den Politikfeldern Wohnen, Landwirtschaft, erneuerbare Energien, Klimaanpassung sowie natürlicher Klimaschutz fortgeführt werden.

4. Diskussion von Maßnahme 1: Bestehende Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten und weiter qualifizieren

Vor dem Übergang in die Arbeitsgruppenphase, wird die Maßnahme 1 „Bestehende Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten und weiter qualifizieren“ im Plenum diskutiert. Es besteht Konsens, dass der Flächenindikator 11.1a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche: Senkung auf unter 30 ha pro Tag bis 2030“ beibehalten werden soll. Diesen gilt es, mit Dichtekonzepten zu koppeln. Es wird festgestellt, dass die Daten der amtlichen Flächenstatistik zwar als Grundlage für den Umgang mit dem Flächenindikator dienen, im Zuge von Umschlüsselungen in den Bundesländern in den zurückliegenden Jahren jedoch die Genauigkeit der Werte eingeschränkt ist. Künftig sollte darüber hinaus ein stärkeres Augenmerk auf den Versiegelungsgrad gelegt werden, der in Bezug auf die Klimaanpassung eine hohe Aussagekraft hat.

Weiterhin wird der Umgang mit erneuerbaren Energien innerhalb des Flächenindikators thematisiert. Erneuerbare Energien sollten nicht ausgeklammert werden, vielmehr sollen die betreffenden Flächenanteile in den Gesamtkontext eingeordnet und die Flächennutzungen für erneuerbare Energien (bislang Bestandteil der Gewerbefläche) gesondert dargestellt werden.

Die Bund/ Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) bzw. der Ständige Ausschuss "Vorsorgender Bodenschutz" BOVA teilen die Position, Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien nicht aus dem Flächenindikator herauszurechnen. Weiterhin wird die Forderung unterstützt, dass die einzelnen Nutzungsarten (insbes. im Bereich erneuerbare Energien) transparent aufgeschlüsselt werden. Zudem solle bei allen Flächennutzungen sichtbar differenziert werden, welche Träger – Bund, Länder, Gemeinden – die Flächenneuinanspruchnahme verantworten.

Maßnahme	Anmerkungen						
1. Bestehende Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten und weiter qualifizieren	Indikator beibehalten	Indikator muss praxistauglich sein	Versiegelung	Umgang EE	keine Nutzung ausklammern	LABO-AG: Positionspapier	
	Kopplung mit Dichte und Freiraumverlust	Träger des Verbrauchs (Bund, Länder)	Versiegelungsgrad darstellen	nicht ausklammern	keine Bewertung als gute/schlechte Nutzungen	Beibehaltung Indikator EE nicht herausrechnen	
	Verlässlichkeit der Daten bisher gering	unterschiedliche Nutzungen darstellen	Unterschied kommunizieren!	gesondert kenntlich machen	Regelungen für Zielkonflikte	Nutzungen transparent machen	

5. Erörterung an Diskussionstischen

Die Maßnahmen 2 bis 9 des eingangs präsentierten Papiers werden im Folgenden an drei digitalen Diskussionstischen erörtert. Dabei haben die Teilnehmenden die Gelegenheit, sich in drei Runden an allen Diskussionstischen zu beteiligen.

Diskussionstisch 1: Flächenneuinanspruchnahme schrittweise auf Netto Null reduzieren (Maßnahme 2 bis 4)

Im Folgenden sind die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden zusammengefasst.

Maßnahme 2: Flächenneuinanspruchnahme kontingentieren

- Für eine rechtsverbindliche Umsetzung von Flächensparzielen (Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme für SuV) bedarf es eines rechtlichen Rahmens durch den Bund; die weitere Umsetzung sollte durch die eigene Gesetzgebung der Länder erfolgen (Kontingente für Regionen oder direkt Kommunen).
- Die verbindliche Umsetzung von Flächensparzielen bedarf einer Abstimmung bzw. einem politischen Konsens zwischen Bund und Ländern; einen solchen Konsens herzustellen scheint derzeit angesichts der Bedarfe und divergierenden Ziele innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen nur schwer zu erreichen.
- Flächenkontingente sollten nach Adressaten (Bund, Länder, Kommunen, öffentliche Planungsträger) aufgeteilt werden; für Bedarfe von Bund und Ländern sollte ein Vorabzug quantifiziert werden.
- Es wäre zu prüfen, inwieweit die Überprüfung der in Anspruch genommenen Kontingente über das bestehende Instrument der Umweltprüfung erfolgen könnte.
- Die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen ist mit einem hohen finanziellen und personellen Aufwand für die Kommunen verbunden; unabhängig von der Einführung einer verbindlichen Kontingentierung sollte das planungsrechtliche Instrumentarium der Innenentwicklung (BauGB) gestärkt werden, etwa durch die Aufnahme des Instrumentes der Innenentwicklungsmaßnahme in das BauGB.

- Die potenzielle verfassungsrechtliche Pflicht der Einführung verbindlicher Flächensparziele aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen ließe sich auch durch das Argument Klimaschutz und -anpassung begründen.

Maßnahme 3: Stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung

- Eine stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung wird von den Teilnehmenden als wichtige Maßnahme angesehen, um die Flächenneuanspruchnahme für SuV wirksam zu reduzieren; hierfür sollten Vorgaben durch die Landesplanung (LEP) getroffen werden, um planerisch auf eine flächensparsame Siedlungsentwicklung in den Planungsregionen hinzuwirken, die bislang unter dem Druck von Standortkonkurrenzen stehen (Wachstumsregionen mit ohnehin stringenter Steuerung vs. strukturschwächere Regionen mit anteilig mehr Flächenneuanspruchnahme).
- Die Instrumente der Bedarfsnachweise (Nachweis fehlender Innenentwicklungspotenziale vor Ausweisung neuer Bauflächen) und Dichtevorgaben sollten stärker berücksichtigt werden und mit Blick auf Vollzugsprobleme bei der Anwendung gestärkt werden.
- Eine stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung sollte auf validen Daten basieren und demografische Veränderungen berücksichtigen; eine bislang übliche Fortschreibung von Entwicklungen ist mit Blick auf die Notwendigkeit des Flächensparens nicht zielführend und vergrößert die zukünftigen Herausforderungen (Kosten Infrastruktur, fehlende Potenziale zur Klimaanpassung, Klimaschutz).
- An der Schnittstelle zum Thema Kommunikation steht der Aspekt, den Flächenschutz stärker zu betonen, insb. mit Blick auf notwendige landwirtschaftliche Flächen. Weitere Instrumente auf regionaler Ebene könnten hierfür landwirtschaftliche Fachbeiträge und ein Verschlechterungsverbot sein.
- Weiterhin sind Nachschärfungen im BauGB erforderlich.

Maßnahme 4: Kommunikationsstrategie

- Eine Kommunikationsstrategie ist ein wichtiger Baustein zum Flächensparen, da der Aufwand für Kommunen Innenentwicklungspotenziale zu aktivieren und Innenentwicklungsmaßnahmen zu kommunizieren erheblich ist.
- Die Kommunikationsstrategie sollte Remanenzeffekte und Aspekte des Wohnflächenkonsums insbes. vor dem Hintergrund der Wohnflächenbedarfe zukünftiger Generationen berücksichtigen (Generationengerechtigkeit).
- Ein wichtiger Teil der Kommunikationsstrategie sollten positive Effekte des Flächensparens, auch mit Blick auf das Thema Klimaschutz sein (Boden als Kohlenstoffspeicher).

Maßnahmen	Anmerkungen								
2. Flächenneuanspruchnahme kontingentieren	BauGB-Stärkung Innenentwicklung	Umsetzung		Pflicht zur Kontingentierung (Expertise Köln)	Herausforderung Kontingentierung	Kontingentierung braucht Abstimmung zu Zielen (Bund, Länder)	Frage der Akzeptanz	Umweltprüfung	Beispiel Regionalplan Darmstadt
	Bedürfnis / Innenentwicklungsmassnahmen / Sektoren	rechtlicher Rahmen durch Bund erforderlich	Länder sollten Vorgaben für Regionen machen	Übertragbarkeit Klimaschutzgesetz	Adressaten: rechtsverbindliche Kontingentierung	Verbrauch aufsplitten nach Adressaten	Zielkonflikte	Kontingente über Umweltprüfung prüfen?	Flächensparen + Freiraumschutz
	Herausforderung Erschließung	Problem Umsetzung in landl. Regionen	Vergleichbarkeit zw. Regionen in einem Land		Kommunen / Bund, Land, etc.	Vorabg Bedarfe Bund und Länder quantifizieren	Balanz zw. Bedarfen und Flächensparziel		
3. Stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung	Instrumente geeignet	Bedarfsnachweis	Vorgaben für Regionalplanung wichtig (LEP)	Flächenschutz starker betonem	Kompensationsmaßnahmen bei netto-0				
	Dächer / Bedarfswachstum; Problem im Vollzug	Innenpotenziale nachweisen	Wohnungsmarkten attraktiv und langfristige Bewohnung	landwirtschaftliche Fachbeiträge					
	Nachschärfung auch im BauGB	Bedarf: Veränderungen berücksichtigen (Entwicklungen nicht nur Fortschritt)		Verschlechterungsverbot					
4. Kommunikationsstrategie	Aufbau für kommunale Bedeutung (DÜ) als kommunalplanerischen Flächen zu entwickeln	Benennungsfache Wirtschaftswachstum vs. Gebiete höherer Generationen	Aggregiert: Klimaschutz und Luftqualitätsfaktor						
Weiteres / Sonstiges	Thema Zweitwohnsitze								



Diskussionstisch 2: Innenentwicklung kontinuierlich weiter stärken! (Empfehlungen 5 bis 7)

Im Folgenden sind die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden zusammengefasst.

Maßnahme 5: Innenentwicklung und Wohnen neu denken

- Problematisiert wird, dass durch die Innenentwicklung wichtige urbane Freiräume verloren gehen.
- Als problematisch wird auch die Tatsache bewertet, dass Eingriffe im Rahmen der Nachverdichtung im Innenbereich keinen naturschutzfachlichen Ausgleich nach sich ziehen; hier bräuchte es B-Pläne bzw. städtebauliche Verträge mit entsprechenden Regelungen.
- Bestehenden Entsiegelungspotenziale müssen systematisch erfasst werden, um auf dieser Basis mit Flächenentsiegelungen wirksame Beiträge für Klimaanpassung, Biodiversität und Erholung im Innenbereich zu leisten; ein Ansatz dafür ist das Prinzip der dreifachen Innenentwicklung, das eng mit der Mobilitätswende verknüpft ist.
- Flächenentsiegelungen bzw. Versiegelungsgrade sollten künftig auch in der amtlichen Flächenstatistik abgebildet werden.
- Die Innenentwicklung ist aber zugleich ein Ansatz, um die Freiraumverluste z.B. bei landwirtschaftlich genutzten Flächen zu reduzieren; unabhängig davon bedürfe es einer anderen Inwertsetzung bzw. Bewertung der Ökosystemfunktionen, die zu einem stringenteren Schutz landwirtschaftlicher Flächen führt.
- Defizite werden in der Altlastenbearbeitung als Mobilisierungshemmnis für Innenbereichsflächen auf altlastenverdächtigen Grundstücken gesehen; hier bedürfe es einer Ersterkundung, um Altlastenverdächtige auszuschließen bzw. Altlastensanierungen auszulösen, allerdings fehlen hierfür in einigen Bundesländern die Ressourcen.
- Ein wichtiger Aspekt gelungener Innenentwicklung bestehe auch in der konsequenten Nutzung der Potenziale von Dächern, Fassaden und Parkplätzen etc. für PV-Anlagen, da dieses zugleich die Freiräume im Außenbereich (zumeist landwirtschaftlich genutzte Flächen) vor Flächenneuanspruchnahme bzw. Versiegelung schützt.

- Konsequent sollten bestehende Remanenzprobleme angegangen werden, indem älteren Immobilieneigentümer*innen adäquater bzw. akzeptabler altersgerechter Wohnraum angeboten wird.
- Kommunen sollten mehr finanzielle Möglichkeiten für den Grundstückserwerb erhalten, damit mehr bezahlbarer Wohnraum realisiert werden kann; zugleich sollten die Gemeinden mit Konzeptvergaben den Wohnungsbau nach sozialen Kriterien steuern.
- Für Flächeneffizienz bei gleichzeitig hoher Qualität im Wohnungsbau sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, indem Fördermittel an städtebauliche Mindestdichten gekoppelt werden.

Maßnahme 6: Lückenloses Flächenmonitoring nach gemeinsamen Standards

- eine Reihe von Bundesländern bietet den Gemeinden kostenlos die Nutzung von Werkzeugen zum Flächenmonitoring an, diese werden aber nur von einem Bruchteil der Kommunen angewendet.
- Als positives Beispiel für ein Flächenmonitoring gilt der Raum+Monitor in Rheinland-Pfalz, in dessen Rahmen die Gemeinden Flächenpotenziale an die jeweiligen Struktur- und Genehmigungsdirektionen melden; allerdings bestehen hinsichtlich einer vollumfänglichen Mitwirkung der Gemeinden noch Potenziale.
- Viele Teilnehmende sprechen sich für eine Verpflichtung der Kommunen zu einem flächendeckenden Monitoring aus, betonen aber zugleich, dass diesbezüglich die personellen, technischen und finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden müssen.
- Der Bund sollte gemeinsam mit den Ländern und weiteren Stakeholdern einen gemeinsamen Handlungsrahmen mit Standards für das Flächenmonitoring entwickeln.

Maßnahmen	Anmerkungen
<p>5. Innenentwicklung und Wohnen neu denken</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Verlust von Grün- und Freiflächen bei Nachverdichtung</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Freiraum wird nicht in Wert gesetzt</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Freiraumverluste bei beim Bauen im Innenbereich adäquat ausgleichen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">mehr finanzielle Möglichkeiten für kommunalen Grundstückserwerb für Wohnungsbau</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Defizit bei Altlastenerkundung (Mobilisierungshemmnis)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Entsiegelung systematisch umsetzen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Remanzeffekte mindern - adäquaten senior*innengerechten Wohnraum schaffen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">mehr Freiräume für Konzeptvergaben, um soziale Belange im Wohnungsbau zu stärken</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Wohnungsbauauflockerung an Flächeneffizienz koppeln (Mindestdichten)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Entsiegelungsmaßnahmen honorieren</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">PV vorrangig auf Dächern, an Fassaden, auf Parkplätzen etc.</div> </div>
<p>6. Flächenmonitoring nach gemeinsamen Standards</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Vollführung des kommunalen Flächenmonitoring durch die Gemeinden, rechtlich an und finanzielle Voraussetzungen schaffen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Bestehende kostenlose Tools der Länder zur Anwendung bringen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">einheitliche Monitoring Standards entwickeln (Bund, Länder, weitere Stakeholder)</div> </div>
<p>7. Folgekosten quantifizieren</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">Folgekosten = Element der Kommunikation in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">zu den Folgekosten des kommunalen Flächenmonitoring entwickeln sich auch die CO2-Emissionen von Landnutzungsänderungen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;">modernte Bewertung des Vorstands (bzw. Erhalt von Sozialraum) (vgl. Stadtgrün: Bewertungsstudie des ÖW) einbeziehen</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: flex-end; align-items: center; margin-top: 10px;"> </div>

Maßnahme 7: Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren

- Die Folgekosten der Siedlungsentwicklung (Kostenwahrheit) werden als ein wichtiger Bestandteil der Kommunikation in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit betrachtet.
- Neben den Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur sollten künftig auch die CO₂-Bilanzen von Landnutzungsänderungen und die monetäre Bewertung des Verlusts (bzw. Erhalts) von Stadtgrün (vgl. Stadtgrün-Bewertungstool des IÖW) Eingang in flächenpolitische Entscheidungen in den Kommunen finden.

Diskussionstisch 3: Fehlanreize abbauen und Anreize zum Flächensparen setzen (Empfehlungen 8 bis 9)

Im Folgenden sind die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden zusammengefasst.

Maßnahme 8: Fehlanreize auf den Prüfstand stellen

- Förderprogramme sind hinsichtlich umweltschädigender Praktiken zu prüfen und abzubauen. Regelmäßig identifiziert das UBA im Rahmen von Studien umweltschädliche Subventionen in verschiedenen Bereichen auf Bundesebene. Es wurde angeregt, in zukünftigen Untersuchungen auch Förderprogramme in den Blick zu nehmen und Subventionsstrukturen auf der Länderebene stärker in den Studien zu berücksichtigen.
- Weiterhin wurde auf die Aktivierung unbebauter Grundstücke durch satzungsrechtliche Maßnahmen hingewiesen, u.a. die stärkere Reglementierung des § 12 BauGB (Vorhabenbezogener Bebauungsplan), da er sich nicht auf die Feststellung eines verbindlichen städtebaulichen Ordnungsrahmens für die Zulässigkeit von Vorhaben beschränkt und auf eine zügige Durchführung angelegt ist, zum Teil zulasten ökologischer und flächenschützender Belange.
- Zudem fordert die Diskussionsrunde Nachhaltigkeits-Checks: Projekte und Planungen sind systematisch auf Nachhaltigkeits- und Flächenschutzaspekte zu prüfen.
- In ökonomischer Hinsicht wurde kritisiert, dass das Bauen auf der grünen Wiese wenig sanktioniert ist. Mit der aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Bau-Turbo-Norm nach § 246e BauGB kann im Rahmen einer „Generalklausel“ von den Vorschriften des BauGB weitreichend abgewichen werden und es werden besonders Fehlentwicklungen bei der Siedlungsplanung zu Lasten weiterer Zersiedelung und eine Zunahme der Flächenneuanspruchnahme befürchtet.
- In Bezug auf die Förderung von Gewerbegebieten mittels Wirtschaftsfördergesellschaften besteht das Risiko, dass Gebiete nicht bedarfsgerecht entwickelt werden. Weiterhin kann es zu einem Ungleichgewicht zwischen Gewerbe- und Wohnraum oder der Vernachlässigung von innerstädtischen Entwicklungen kommen.

Maßnahme 9: Anreiz- und Förderprogramme für Innen- und Bestandsentwicklung setzen

- Übergeordnet lässt sich festhalten, dass die Teilnehmenden eine Checkliste für neue Förderprogramme mit Flächenschutzaspekten befürworten. Hierzu ist ein Monitoring zu etablieren, worin Maßnahmen sowie ihre Auswirkungen systematisch erfasst, bewertet und angepasst werden.
- In Bezug auf rechtlich-planerische Aspekte wurde durch die Diskutant*innen herausgearbeitet, dass Hemmnisse für die Bestandsentwicklung in den Landesbauordnungen (LBO) abgebaut werden müssen. Mit der Vereinfachung von Verfahren und der Erleichterung von Vorschriften kann die Entwicklung von Bestandsflächen signifikant vorangetrieben werden.

- Auch die Brachflächenförderung wurde als zentraler Baustein identifiziert. Durch die gezielte Förderung der Entwicklung von Brachflächen können diese für neue Nutzungen erschlossen werden.
- Anreize können z.B. Beratungen bezüglich Umzugsangeboten schaffen. Freiwerdende Einfamilienhäuser wiederum können von ggf. zuziehenden Familien genutzt werden, sodass für dieses Segment ein geringerer Neubau erforderlich wird und gleichzeitig Ortsmitten und z.B. Wohngebiete aus den 1960/70er Jahren belebt werden. Demnach sind Kommunen zur Aktivierung von Umzugsketten und zur Verminderung der Remanenzeffekte dazu angehalten, preiswerte, barrierefreie und senior*innengerechten Wohnungen im Neubau und Bestand zu realisieren. Nicht zuletzt sollten finanzielle Anreize geschaffen werden, die einen senior*innengerechten Umbau bestehenden Wohnraums fördern.
- Um die Baulandumlegung als hoheitliches Verfahren zum Grundstückstausch bzw. zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse (vgl. § 45ff. BauGB) stärker anzuwenden, z.B. zur Schaffung von für eine Wohnbebauung zweckmäßig gestalteten Grundstücken, sollten die Kommunen hierfür mehr finanzielle Spielräume erhalten.
- Baugebote sollten erleichtert (bzw. ggf. sogar verpflichtend eingeführt) werden, denn bislang bedeutet eine Umsetzung für die Kommunen einen erheblichen rechtlichen Aufwand. Darüber hinaus führen die Aktivitäten zur Aktivierung von Potenzialen im Bestand nur zu geringen Erfolgen bei hohem administrativen und organisatorischem Aufwand in der Ansprache von Eigentümer*innen. Dies erfordert auch Stadtplanungsämter personell und instrumentell besser auszustatten, um die Siedlungsentwicklung/Stadtentwicklung insgesamt strategisch besser begleiten zu können und konkret bspw. die Flächenpotenziale aktivieren zu können. Hierzu zählt auch die Möglichkeiten der Bodenbevorratung für Kommunen zu verbessern, um langfristig strategische Ziele verfolgen und realisieren zu können.
- Dies schließt den Ankauf von Splittergrundstücken zur Schließung von Baulücken genauso ein wie die Entwicklung von Grundstücken mit sanierungsbedürftigen bis hin zu abrisssreifen Gebäuden oder Altlasten sowie Industriebrachen

Maßnahmen	Anmerkungen
<p>8. Fehlanreize auf den Prüfstand stellen</p>	
<p>9. Anreiz- und Förderprogramme für Innen- und Bestandsentwicklung</p>	

6. Abschlussdiskussion

In der Abschlussdiskussion werden Empfehlungen für eine konzertierte Aktion hin zu einer Flächenstrategie des Bundes benannt und Hinweise für die Abschlussveranstaltung gegeben. Diese betreffen sowohl rechtliche, organisatorische als auch planerische, informatorische bzw. kommunikative Maßnahmen. Zum Erreichen der bundespolitischen Flächenziele erscheint eine Kontingentierung unumgänglich, wenngleich diesbezüglich bei vielen Stakeholdern mit Vorbehalten zu rechnen ist. Das in der Veranstaltung diskutierte Maßnahmenpapier enthält eine breite Palette von Maßnahmen, die bei den bestehenden Hemmnissen des Flächensparens ansetzen. Sowohl Flächenmonitoring als auch die Folgekostenbetrachtung sind wichtige Werkzeuge, um die Auswirkungen von Flächennutzungsentscheidungen auf die Umwelt und kommunale Haushalte zu ermitteln. Notwendig ist ein interministerieller Prozess, um einen Handlungsrahmen mit den geeigneten Maßnahmen zum Flächensparen zu entwickeln. Auch der Rat für nachhaltige Entwicklung sollte eng in den Prozess eingebunden werden, denn die Transparenz in Bezug auf Zielerreichung und die Nutzungsarten der Flächenneuanspruchnahme (z.B. Wohnen, Gewerbe, erneuerbare Energien, Verkehr) ist wichtig für eine gelungene Kommunikation aktueller und künftiger Entwicklungen der Flächenneuanspruchnahme. Gleiches gilt für die Themen Kontingentierung, Innenentwicklung und Monitoring, die im Rahmen einer breit angelegten Kommunikationsstrategie gut transportiert werden sollten. In der Bilanzveranstaltung am 15. Mai 2024 wird das weiterentwickelte Maßnahmenpapier präsentiert und erörtert, das schließlich als ein zentrales Ergebnis der Bund-/ Länder-Dialogs zum Flächensparen veröffentlicht werden wird.

Abschlussdiskussion



Aspekt	Anmerkungen
<p>Empfehlungen für eine konzertierte Aktion hin zu einer Flächenstrategie</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; gap: 10px;"> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Kontingentierung erforderlich</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Maßnahmenpapier vollständig</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Umweltprüfung erfordert Monitoring</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Interministerieller Austausch</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Kommunikation wichtig</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">kommunale Ebene benötigt Vorgaben</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">Flächenmonitoring damit bereits rechtsverbindlich</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">Federführung BMWSB, nicht BMUV</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">Ansetzen im Bildungsbereich</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">Zusammenhang Bodenpolitik und Flächenziele deutlich machen</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">RMK</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">Wohnform EFH: ausreichend vorhanden</div> </div>
<p>Hinweise für die Abschlussveranstaltung</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; gap: 10px;"> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Fachöffentlichkeit erreichen</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; margin: 2px;">Papier veröffentlichen</div> <div style="background-color: #e2efda; padding: 5px; margin: 2px;">ggf. Paten im Papier benennen</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: flex-end; align-items: center; margin-top: 10px;"> </div>

7. Schlusswort und Ausblick

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Bisher haben im „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“ elf Dialogveranstaltungen stattgefunden, in denen viel Wissen gesammelt wurde, das nun weiterverwendet werden kann. Der Dialogprozess endet im Mai 2024, jedoch gibt es bereits Überlegungen, diesen fortzuführen. Herr Grimski dankt allen Teilnehmenden des Workshops für die engagierte Diskussion über die Maßnahmen zum Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes.

8. Teilnehmende

Insgesamt 30 Personen, darunter Vertreter:innen aus:

- Bundesministerien (BMUV, BMWSB, BMEL),
- nachgeordneten Bundesbehörden (UBA, BBSR),
- Landesministerien mit Zuständigkeiten für Umwelt, Raumordnung, Landwirtschaft und Wirtschaft,
- nachgeordneten Landesbehörden mit Zuständigkeiten für Umwelt und Raumordnung,
- Trägern der Regionalplanung,
- Kommunen und
- wissenschaftlichen Institutionen.

Projektteam Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Institut Raum & Energie, Büro Gertz Gutsche Rügenapp, Wedel / Berlin, Mai 2024