

Bund-Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplanes Flächensparen

Impulse für die Fortführung des Bund-/ Länder-Dialogs Flächensparen:

Flächenneuanspruchnahme bis 2030 deutlich reduzieren: wie kann und soll der Bund-/ Länder-Dialog dazu beitragen?

Dienstag, 26. April 2022, 9:30 bis 11:30 Uhr (Online)

Dokumentation

Moderation

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmenden zur Online-Veranstaltung im „Bund-Länder-Dialog Fläche“. Im Arbeitsgespräch der Fortführungsphase der Dialogreihe wird das Empfehlungspapier des Projektteams (vormals Politikpapier) anhand der zuvor erfolgten Rückmeldungen der Teilnehmenden weiter diskutiert. Die Teilnehmenden der Veranstaltung waren zu großen Teilen bereits in vorangegangene Formate des Bund-Länder-Dialogs eingebunden und haben Stellung zum entwickelten Empfehlungspapier bezogen. Diese Resonanz und insbesondere die kritischen Kommentierungen sollen nun im Rahmen der Veranstaltung aufgegriffen und vertieft werden. Dadurch wird die thematische Ausrichtung des Dialogs sowie der Dialogthemen weiter geschärft und durch neue Impulse erweitert. Auf dieser Basis sollen Standpunkte ermittelt werden, die die Grundlage für eine Ressortbesprechung des BMUV mit anderen im Kontext des „Flächensparen“ relevanten Ministerien bilden.

Rückblick bisheriger Dialog-Fläche und Vorstellung der aus den Kommentaren zum Empfehlungspapier entwickelten Thesen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Thomas Preuß und Lutke Blecken blicken auf den bisherigen Verlauf des Bund-Länder-Dialogs zurück und stellen zentrale Ergebnisse der bisherigen Veranstaltungen vor. Im ersten Teil des Dialogprozesses wurden ausgehend vom Aktionsplan Flächensparen des Difu unterschiedliche Fragestellungen diskutiert. Die sechs Dialogveranstaltungen fokussierten die Themenkomplexe „Fehlanreize identifizieren - Fehlanreize abbauen“ (Dialog-Startveranstaltung November 2020), „Flächenrechner 2.0 – Wegweiser für Kommunen zum Ziel 30-X Hektar“, „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“, „Flächen sparen durch Innentwicklung“ sowie eine Bilanzveranstaltung (Juni 2021). Zentrale Erkenntnisse und Ergebnisse sind hierbei vor allem die Erörterung von Vorgehensweisen zur Erreichung von Flächensparzielen aus unterschiedlichen Sichtweisen, die Erweiterung des Informationsangebotes auf der Plattform „aktion-fläche.de“ sowie zahlreiche weitere Produkte wie

z.B. Status-quo-Papiere, eine Umfrage bei Kommunen oder der weiter qualifizierte Flächenrechner. Im September 2021 wurde schließlich auf Basis der bis dahin erzielten Dialogergebnisse ein Papier mit Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zum Flächensparen erarbeitet.

Parallel zum Bund-Länder-Dialog befassen sich weitere Ressortvorhaben des Umweltbundesamtes mit der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Das Vorhaben „Unterstützung des Dialogprozesses zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Förderung der Innenentwicklung“ befasst sich u.a. mit sozialen Implikationen einer Kontingentierung der kommunalen Flächeninanspruchnahme und Möglichkeiten für eine gemeinsame Kommunikationsstrategie von Bund, Ländern und/ oder Gemeinden. Das Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ befasst sich mit der Identifizierung raumordnerische Steuerungsansätze für quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme auf Bundes- und auf Länderebene.

Zentral für das Arbeitsgespräch am 26.4.2022 und die Fortsetzung des Dialogs sind die aus den Kommentierungen des Empfehlungspapieres entwickelten Thesen. Die Verfasser*innen der Kommentare sind nun als Teilnehmende des Arbeitsgesprächs zusammengekommen, um auf Basis von zehn zentralen Thesen zum Flächensparen zu diskutieren. Die Leitthese lautet dabei wie folgt: „Um das Flächensparziel zu erreichen, bedarf es von politischer Seite eines konkreten Fahrplans mit Maßnahmen zur Reduzierung der SuV-Neuinanspruchnahme (weniger Flächenneuweisung, mehr Innenentwicklung)“. Die Diskussion der Thesen sollen weitere Impulse und Ideen zur Erreichung des Flächensparziels liefern. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sollen für die weitere Konsolidierung des Empfehlungspapiers genutzt werden.

Folgende Thesen leitet das Projektteam aus den Kommentaren zum Empfehlungspapier ab:

- These 1: Es bedarf Anpassungen im Baurecht, um das Flächensparen verbindlich in der Planung umzusetzen.
- These 2: Die Festschreibung von Mindestdichten für das Wohnen ist ein grundlegender Schritt hin zur Erreichung des politischen Flächensparziels.
- These 3: Die Grenzen der Innenentwicklung sind in einem engen Kontext mit Aspekten des Immissionsschutzes und der Klimaanpassung zu betrachten.
- These 4: Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme sollte entlang dem tatsächlichen, differenzierten Bedarf der jeweiligen Räume erfolgen.
- These 5: Übergeordnete Flächenbedarfe (z.B. Verkehrsinfrastruktur) und Flächenbedarfe für EE, die nicht die von den Gemeinden zu planende Entwicklung von Wohnbauflächen und Gewerbeflächen im engeren Sinne betreffen, sind bei der Steuerung der Flächenneuanspruchnahme gesondert zu betrachten.
- These 6: Für eine effiziente Steuerung sich verknappender Mengen an neuem Bauland bedarf es einer umfassenden Steuerung auf Ebene der regionalen Raumordnung.
- These 7: Eine genaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme bedarf valider Daten zu Siedlungs- und Verkehrsflächen.
- These 8: Förderprogramme u.a. die Städtebauförderung sind wichtige Instrumente, um eine übergreifende verbindliche Strategie zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme mit wirksamen Anreizen zu begleiten.
- These 9: Das Thema Flächensparen sollte in einem engen Kontext zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik umgesetzt werden.

- These 10: Negative (soziale) Folgen einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme müssen durch geeignete Maßnahmen abgedeckt werden.

Schließlich werden von Herrn Preuß wichtige Aussagen des Koalitionsvertrags mit Bezug zum Themen Flächensparen kurz angerissen, die zugleich Anknüpfungspunkte für die Fortführung des Bund-/ Länder-Dialogs sein könnten.

Die Thesen waren Grundlage der Diskussion an drei moderierten Diskussionstischen. Dabei beteiligten sich alle Teilnehmende in drei Runden an allen Diskussionstischen. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit an den Diskussionstischen dargestellt.

Diskussionstisch 1: Flächensparen benötigt einen Handlungsrahmen!

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) mit inhaltlicher Begleitung von Dr.-Ing. Johann Hartl, Stadtplanungsbüro "Stadtgrenze" (für Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.)

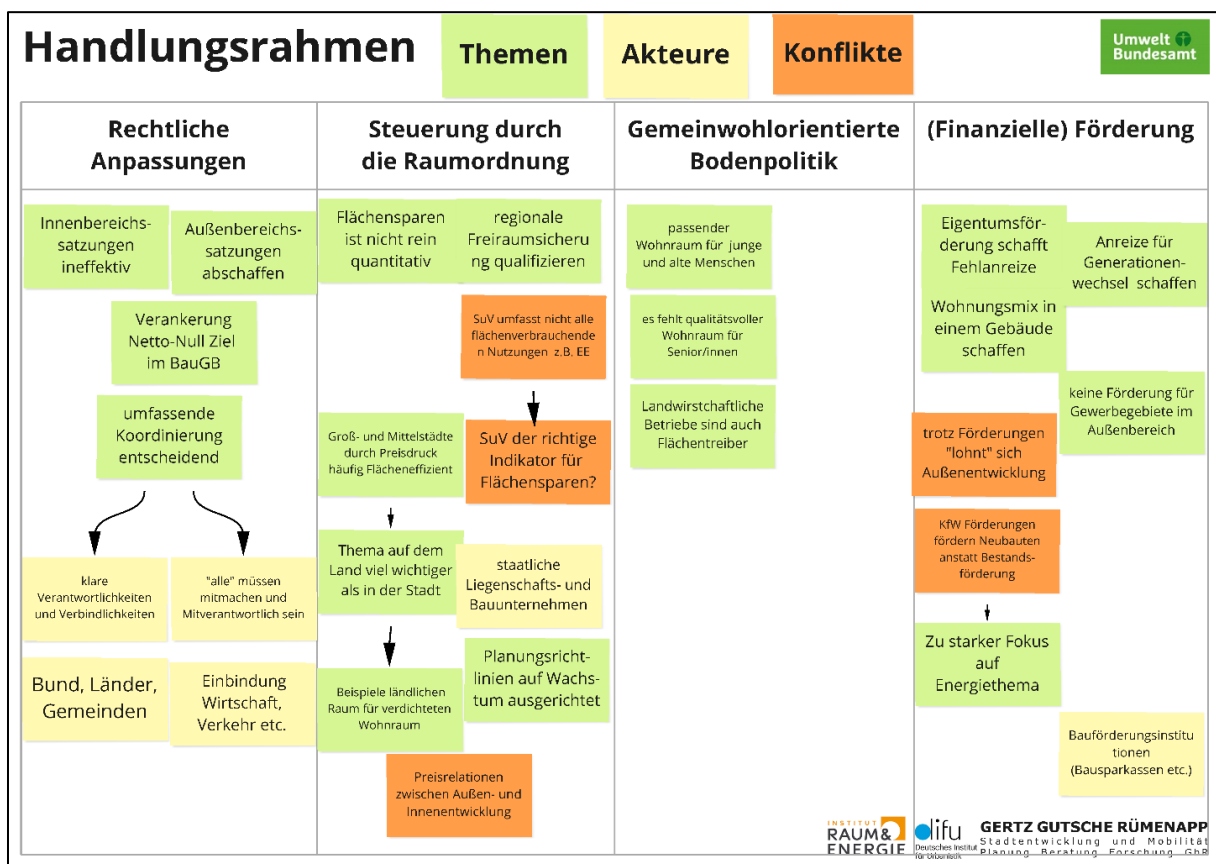
Thesen

- Leitthese: Wie kann ein verbindlicher Umsetzungsrahmen geschaffen werden?
sowie
- These 1: Es bedarf Anpassungen im Baurecht, um das Flächensparen verbindlich in der Planung umzusetzen.
- These 6: Für eine effiziente Steuerung sich verknappender Mengen an neuem Bauland bedarf es einer umfassenden Steuerung auf Ebene der regionalen Raumordnung.
- These 8: Förderprogramme u.a. die Städtebauförderung sind wichtige Instrumente, um eine übergreifende verbindliche Strategie zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme mit wirksamen Anreizen zu begleiten.
- Thesen 9 + 10: Das Thema Flächensparen sollte in einem engen Kontext zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik umgesetzt werden + Negative (soziale) Folgen einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme müssen durch geeignete Maßnahmen abgedeckt werden.

Kurzzusammenfassung der wichtigsten Diskussionspunkte:

- Koordinierten Handlungsrahmen für das Flächensparen entwickeln, in dessen Rahmen die staatlichen und sonstigen Stakeholder auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen, Kommunen entlang von Aufgaben und Zuständigkeiten zusammenwirken; für die entlang einem Handlungsrahmen zu realisierenden Maßnahmen das geeignete Set von Instrumenten (Planung, Finanzierung, Förderung, ...) schaffen bzw. bereitstellen
- Ziel Netto Null im BauGB verankern
- Stärkere regionalplanerische Steuerung z.B. mit dem Ziel, höhere bauliche Dichten zu erreichen (z.B. Mindestgeschosszahl im Gewerbebau und im Eigenheimbau)
- Wohnungsbauförderung auf Mehrgeschossbau bzw. Bau von Mietwohnungen fokussieren

- Remanenzproblematik angehen und damit Probleme der Bestandsmobilisierung, des seniorengerechten Wohnens und der energetischen Sanierung des Gebäudebestands in Kombination lösen
- Flächenneuausweisung kontingentieren und zugleich Entwicklungen im Außenbereich bepreisen
- Für Neuentwicklung von Gewerbeflächen künftig keine GRW-Mittel zur Verfügung stellen
- KfW-Förderung zur Energieeffizienz auf Bestandserneuerung lenken, im klassischen Eigenheim-Neubau dagegen zurückfahren
- Beratung und Förderung für qualitativvolles verdichtetes Bauen auf dem Land verstärken (hierbei wichtige Akteure u.a. Bausparkassen aktiv einbeziehen)



Diskussionstisch 2: Flächensparen erfordert bedarfsgerechte Flächenneuinanspruchnahme und stärkere Innenentwicklung!

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie mit inhaltlicher Begleitung von Rosaria Trovato, Region Stuttgart, Verband Region Stuttgart, Referentin für Bauleitplanung

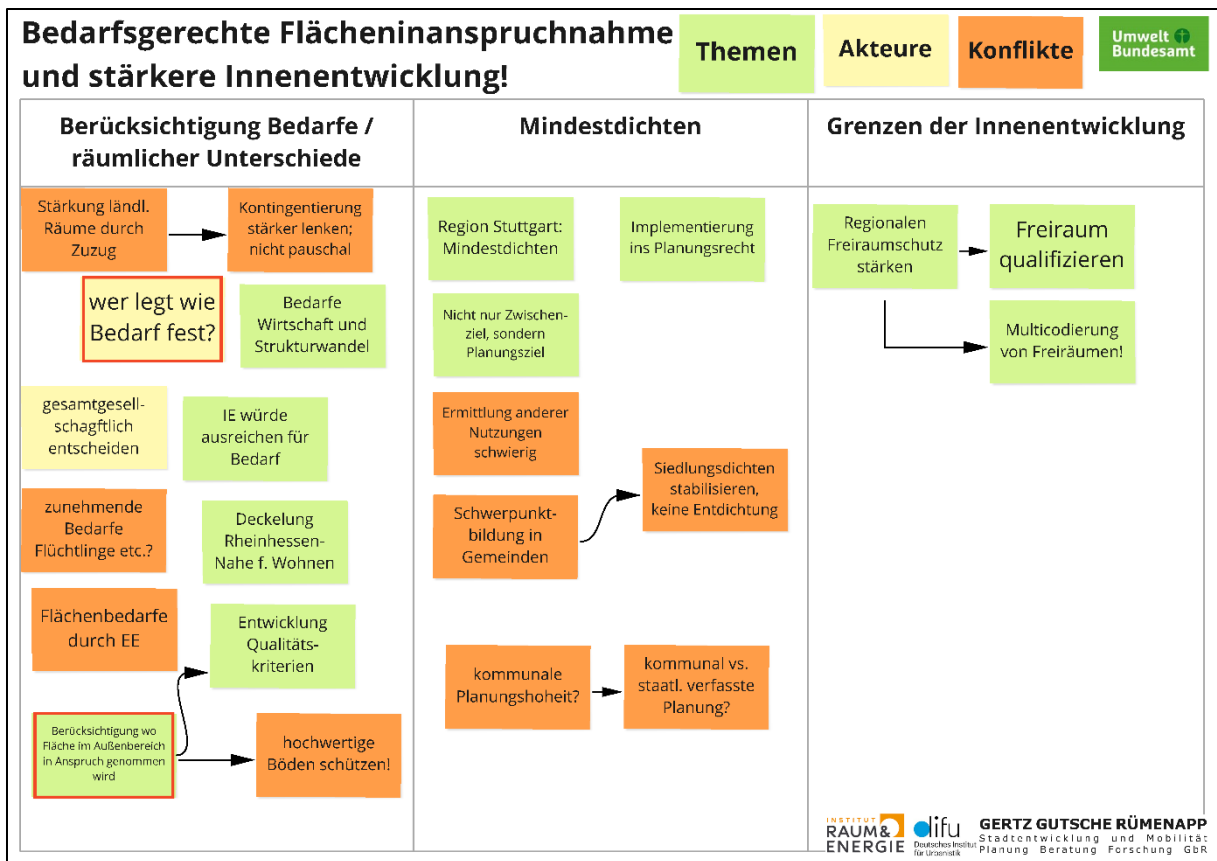
Thesen

- Wie kann ein verbindlicher Umsetzungsrahmen geschaffen werden? (Leitthese) sowie
- These 4: Eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme sollte entlang dem tatsächlichen, differenzierten Bedarf der jeweiligen Räume erfolgen.

- These 2: Die Festschreibung von Minstdichten für das Wohnen ist ein grundlegender Schritt hin zur Erreichung des politischen Flächensparziels.
- These 3: Die Grenzen der Innenentwicklung sind in einem engen Kontext mit Aspekten des Immissionsschutzes und der Klimaanpassung zu betrachten.

Kurzzusammenfassung der wichtigsten Diskussionspunkte:

- differenzierte Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe nach Sektoren (z.B. Wohnen (auch für Geflüchtete), Gewerbe, Erneuerbare Energien) und nach Räumen: Wachstums- und Schrumpfungsregionen) bei einer Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung
- Definition von Minstdichten als Planungsziel und Implementierung im Planungsrecht, dabei Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit; Stabilisierung von Siedlungsdichten im Bestand anstelle von Entdichtung
- Reduzierung der Flächeneuinanspruchnahme nicht nur als Mengenthema, sondern stärker aus Sicht des Schutzes und der Qualifizierung bestehender Grün- und Freiräume und der zu bewahrenden Chancen und Potenziale betrachten (Art und Qualität der neu in Anspruch genommenen Fläche (z.B. Schutz hochwertiger Böden), Qualifizierung und Multicodierung von Freiräumen)



Diskussionstisch 3: Flächensparen geht nicht nur Kommunen an!

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) mit inhaltlicher Begleitung von David Pehlke, Landkreis Harburg, Stabsstelle Kreisentwicklung/ Wirtschaftsförderung

Thesen

- Leitthese: Wie kann ein verbindlicher Umsetzungsrahmen geschaffen werden?
sowie
- These 5: Übergeordnete Flächenbedarfe (z.B. Verkehrsinfrastruktur) und Flächenbedarfe für EE, die nicht die von den Gemeinden zu planende Entwicklung von Wohnbauflächen und Gewerbeflächen im engeren Sinne betreffen, sind bei der Steuerung der Flächenneuanspruchnahme gesondert zu betrachten.
- These 7: Eine genaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme bedarf valider Daten zu Siedlungs- und Verkehrsflächen

Kurzzusammenfassung der wichtigsten Diskussionspunkte:

- Wir müssen die unterschiedlichen Anforderungen an die Ressource „Fläche“ zusammendenken
- Haben grundsätzlich gute Daten; die Uneinheitlichkeit zwischen Ländern und fehlende Informationen (Potenzialflächen) dürfen kein Vorwand sein, um nicht aktiv zu werden
- es besteht neben einer Intensivierung von Flächenerfassung und -monitoring aber trotzdem Koordinierungs- und Forschungsbedarf
- es fehlen mit Blick auf Bund und Länder Informationen „wer, was wann“ in Anspruch nimmt
- Forschungs-/ Informationsbedarf zu Fragen „Was ist tatsächlich Flächenneuanspruchnahme? Was ist Flächennutzung“; gemeinsames Verständnis/ Einheitlichkeit auf allen Ebenen dazu wichtig
- Flächenneuanspruchnahme hat je nach Qualität der Fläche unterschiedliche Auswirkungen; daher müssen Informationen zur Inanspruchnahme mit qualitativen Daten zu den Flächen verknüpft werden, um zu erfahren „was uns verlorenght“, insb. im Kontext Klimaschutz und Klimaanpassung
- Flächeninanspruchnahme sollte auch mit Blick auf die Eingriffs- und Ausgleichregelungen stärker qualitativ betrachtet werden
- Informationen bereitstellen, was tatsächlich Flächenneuanspruchnahme ist; hierzu auch von Abgrenzung Innen- und Außenbereich
- Informationen bereitstellen, welche Ebene (z.B. Bund, Länder, Kommunen) (Wer?) welche Art von Fläche (Was?) zu welchem Zeitpunkt (Wann?) in Anspruch nimmt



Round up: Flächensparen im Bund-/ Länder Dialog weitergedacht

Ergänzend zu den oben dargestellten Resultaten der Diskussionstische werden von den Teilnehmenden in der abschließenden Diskussion im Plenum weitere Impulse bzw. Denkanstöße für die Fortführung des Bund-/ Länder-Dialogs eingebracht. So wird das Erfordernis bekräftigt, ein konzertiertes Vorgehen zu initiieren, in dessen Rahmen Maßnahmen für eine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf den Weg gebracht werden. Dabei müsse es darum gehen, Diskussionen um einzelne (Planungs)Instrumente zu verlassen und auch den Bund-/ Länder-Dialog stärker auf die Umsetzung konkreter Maßnahmen auszurichten. Hierzu sei es erforderlich, dass es dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) gelinge, die relevanten Ressorts wie Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und Bundesministerium der Finanzen (BMF) aktiv in den Dialog einzubeziehen. Geeignet hierfür sei u.a. eine ressortübergreifende Besprechung zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“.

Schlusswort und Ausblick

Alice Schröder, Leiterin des Fachgebiets im Umweltbundesamt, resümiert, dass das Arbeitsgespräch die Komplexität des Themas Flächensparen vor Augen führt. Schließlich würden bereits seit 20 Jahren Aktivitäten diskutiert und realisiert, um das 30-ha-Ziel zu erreichen. Dennoch führten die Anstrengungen bislang nicht zu Erreichung des Ziels. Daher sei es nun vorrangig, die wirksamen Stellschrauben für weniger Flächenneuanspruchnahme und mehr Innenentwicklung zu benennen. Hierfür bedürfe es einem Mehr an Verbindlichkeit im Bund-/

Länder-Dialog, wofür alle relevanten Akteure u.a. die Bundesressorts anzusprechen und aktiv in den Dialog einzubeziehen seien. Weiterhin sollten auch Erkenntnisse aus anderen Forschungsvorhaben mit Bezug zum Thema Fläche in den Dialog einfließen. Dabei sei der Bund- / Länder Dialog anschlussfähig u.a. an die Aussagen des Koalitionsvertrags, an die Nationale Klimaschutzinitiative, an die aktuelle Fortschreibung der Nationalen Biodiversitätsstrategie sowie an die EU-Bodenstrategie für 2030.

Teilnehmende

Insgesamt 37 Personen, darunter Vertreter*innen aus:

- Bundesministerien (BMUV, BMWSB, BMEL)
- nachgeordneten Bundesbehörden (UBA, BBSR)
- Landesministerien mit Zuständigkeiten Umwelt, Raumordnung, Landwirtschaft und Wirtschaft
- Nachgeordnete Landesbehörden mit Zuständigkeit für Umwelt und Raumordnung
- Träger der Regionalplanung
- Kommunen
- Wissenschaftliche Institutionen

Wedel/ Berlin, 9.5.2022