

TEXTE

55/2026

Abschlussbericht

Bund-Länder-Dialog Fläche – Fazit

Bilanz des bundesweiten Dialoges zum Flächensparen

von:

Thomas Preuß, Robert Böhnke, Doris Reichel
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Lutke Blecken, Gabriel Götze
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche
Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Hamburg

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 55/2026

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718 75 002 0

Abschlussbericht

Bund-Länder-Dialog Fläche – Fazit

Bilanz des bundesweiten Dialoges zum Flächensparen

von

Thomas Preuß, Robert Böhnke, Doris Reichel
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Lutke Blecken, Gabriel Götze
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH, Wedel

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche
Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobili-
tät GbR, Hamburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstr. 13–15
10969 Berlin

Abschlussdatum:

April 2025

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen“
Detlef Grimski

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7911>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, April 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen*Autoren.

Kurzbeschreibung: Bund-Länder-Dialog Fläche – Fazit

In einem sechsjährigen Bund-Länder-Dialog Flächensparen erörterten zahlreiche Expert*innen des Bundes und der Länder, aus Kommunen, Wissenschaft und Verbänden sowie von Seiten der Landes- und Regionalplanung Wege zum Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf weniger als 30 Hektar pro Tag bzw. bis 2050 auf Netto-Null (Flächenkreislaufwirtschaft) zu reduzieren. Thematisch wurden die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme, die deutliche Verstärkung der Innenentwicklung sowie der Abbau von Fehlanreizen für das Flächensparen fokussiert. Einen besonderen Stellenwert nahmen hierbei die bestehenden Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Zielen des Flächensparen und den Flächenbedarfen und politischen Zielen u.a. für den Wohnungsbau und den Ausbau der erneuerbaren Energien ein, die in einem Konflikt mit dem Erhalt von Freiräumen z.B. für den natürlichen Klimaschutz und die Erzeugung von Nahrungsmitteln stehen. Neben der Durchführung von insgesamt 14 Veranstaltungen mit über 700 Teilnehmenden wurden im Vorhaben der Kommunale Flächenrechner weiterentwickelt und die Informationsplattform www.aktion-flaeche.de betrieben. Ein wesentliches Ergebnis des Dialogprozesses ist ein auf Basis der Dialoge erarbeitetes Papier mit Maßnahmenvorschlägen für eine Erreichung der bundespolitischen Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Es adressiert in erster Linie Bund und Länder als rahmensetzende Ebenen, wendet sich zugleich aber auch an Kommunen und die Ebene der regionalen Raumordnung als zentrale Umsetzungsebenen.

Abstract: Federal-state dialogue on land – conclusion

In a six-year federal-state dialogue on land numerous experts from the federal and state governments, municipalities, science and associations as well as from the state and regional planning sector discussed ways to achieve the federal government's land policy targets of minimising the land take for settlement and transport purposes to less than 30 hectares per day by 2030 and to no net land take by 2050 (circular land economy). The thematic focus was on limiting new land take, significantly increasing inner development and the reduction of disincentives to save land. Particular importance was attached to the existing conflicts of objectives and interests between the targets of saving land and the land requirements and political objectives for housing construction and the expansion of renewable energies, among others, which are in conflict with the preservation of open spaces, e.g. for natural climate protection and food production. In addition to organise a total of 14 events with over 700 participants the municipal land calculator was further developed and the information platform www.aktion-flaeche.de was continuously updated. A key result of the dialogue process is a paper drawn up on the basis of the dialogues with proposals for measures to achieve the federal land take targets. It primarily addresses the federal and state governments as the framework-setting levels, but also addresses municipalities and the regional spatial planning level as the central implementation levels.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildungsverzeichnis..... | 8 |
| Zusammenfassung..... | 11 |
| Summary | 18 |
| 1 Anlass und Gegenstand | 24 |
| 2 Bausteine..... | 26 |
| 3 Ergebnisse | 29 |
| 3.1 Dialogveranstaltungen | 29 |
| 3.1.1 Dialogveranstaltung: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung | 29 |
| 3.1.2 Dialogveranstaltung: Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht..... | 30 |
| 3.1.3 Dialogveranstaltung: Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?..... | 32 |
| 3.1.4 Dialogveranstaltung: Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch? | 34 |
| 3.1.5 Bund-Länder-Dialog Fläche: Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?..... | 36 |
| 3.1.6 Dialogveranstaltung: Bilanz des Bund-Länder-Dialogs | 38 |
| 3.2 Kommunaler Flächenrechner des Umweltbundesamtes | 39 |
| 3.3 Kommunikation zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen | 42 |
| 3.4 Papier „Vorschläge für einen Maßnahmenkatalog zum Flächensparen“ | 42 |
| 4 Schlussfolgerungen..... | 47 |
| 5 Quellenverzeichnis | 51 |
| A Anhang | 53 |
| A.1 Dialogveranstaltung: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung | 53 |
| A.1.1 Programm | 53 |
| A.1.2 Dokumentation | 54 |
| A.2 Dialogveranstaltung: Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht..... | 65 |
| A.2.1 Programm | 65 |
| A.2.2 Dokumentation | 67 |

| | | |
|-------|--|-----|
| A.3 | Dialogveranstaltung: Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides? | 74 |
| A.3.1 | Programm | 74 |
| A.3.2 | Dokumentation | 76 |
| A.4 | Dialogveranstaltung: Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?..... | 86 |
| A.4.1 | Programm | 86 |
| A.4.2 | Dokumentation | 87 |
| A.5 | Bund-Länder-Dialog Fläche: Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis? | 96 |
| A.5.1 | Programm | 96 |
| A.5.2 | Dokumentation | 97 |
| A.6 | Dialogveranstaltung: Bilanz des Bund-Länder-Dialogs | 107 |
| A.6.1 | Programm | 107 |
| A.6.2 | Dokumentation | 108 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 1: | Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online-Dokumentationswand | 30 |
| Abbildung 2: | Dialogveranstaltung ANK: Online-Dokumentationswand | 32 |
| Abbildung 3: | Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Mentimeterumfrage | 34 |
| Abbildung 4: | Dialogveranstaltung Flächenkonkurrenzen: Moderationswand | 36 |
| Abbildung 5: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Online-Dokumentationswand | 38 |
| Abbildung 6: | Kommunaler Flächenrechner (Screenshot mit Beispiel Dessau-Roßlau)..... | 40 |
| Abbildung 7: | Struktur der Datenblätter..... | 41 |
| Abbildung 8 | Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online Dokumentationswand | 62 |
| Abbildung 9 | Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online-Dokumentationswand | 63 |
| Abbildung 10: | Dialogveranstaltung Regionalplanung: Ergebnis-Pinnwand | 64 |
| Abbildung 11: | Dialogveranstaltung ANK: Online-Dokumentationswand (AG1) | 72 |
| Abbildung 12: | Dialogveranstaltung ANK: Online Dokumentationswand (AG2) | 73 |
| Abbildung 13: | Dialogveranstaltung ANK: Online Dokumentationswand (AG3) | 73 |
| Abbildung 14: | Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Mentimeterumfrage..... | 80 |
| Abbildung 15: | Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG1 | 83 |
| Abbildung 16: | Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG2 | 84 |
| Abbildung 17: | Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG3 | 85 |
| Abbildung 18: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter I | 99 |
| Abbildung 19: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter II | 99 |
| Abbildung 20: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter III | 100 |
| Abbildung 21: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Möglichkeiten zur Bedarfsermittlung AG1..... | 103 |
| Abbildung 22: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Planerische Instrumente AG2 | 104 |
| Abbildung 23: | Dialogveranstaltung Gewerbe: Nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete AG3..... | 106 |

Abkürzungsverzeichnis

| Abkürzung | Erläuterung |
|---------------------------|--|
| ALB | Automatisiertes Liegenschaftsbuch |
| ALKIS | Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem |
| ANK | Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMI | Bundesministerium des Innern und für Heimat |
| BMUV | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz |
| BMWK | Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz |
| BMWSB | Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen |
| Difu | Deutsches Institut für Urbanistik |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| FNP | Flächennutzungsplanung |
| GGR | Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR |
| GW | Gigawatt |
| ha | Hektar |
| HDE | Handelsverband Deutschland |
| ISEK | Integriertes Stadtentwicklungskonzept |
| IÖR | Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung |
| KNBau | Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt |
| LABO | Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz |
| LEP | Landesentwicklungsplan |
| MW | Megawatt |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| PV | Photovoltaik |
| Raum & Energie | Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| SuV | Siedlungs- und Verkehrsfläche |
| THG | Treibhausgas |
| TT4 | Transformationsteam 4 |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UMK | Umweltministerkonferenz |

| Abkürzung | Erläuterung |
|------------------|----------------------|
| WE | Wohneinheit, Wohnung |

Zusammenfassung

Im Zeitraum 2019 bis 2024 wurde der Bund-Länder-Dialog Flächensparen durchgeführt. Er startete im Jahr 2019 mit der ersten Projektphase bis zum Jahr 2021, die in einem Zwischenfazit dokumentiert wurde (Preuß et al., 2024). Daran hat sich im Zeitraum 2022 bis 2024 eine weitere Dialogphase angeschlossen. Der Dialog knüpft an die Ergebnisse des Projektes „Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen“ (FKZ 3714 11 103 1) an, das im Jahr 2018 im Auftrag des Umweltbundesamtes abgeschlossen wurde (Adrian et al., 2018). Im Ergebnis dieses Projektes liegen mit Blick auf das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung, bis zum Jahr 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) auf 30 Hektar zu reduzieren, Empfehlungen zu Instrumenten und Maßnahmen in den drei Aktionsfeldern „Kontingentierung einführen“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“ vor. Ziel des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen war es, einen breiten akteursübergreifenden umweltpolitischen Diskurs zu führen und für Bund und Länder konkrete Maßnahmen zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abzuleiten sowie ein konzertiertes Vorgehen einzuleiten. Dieses Vorgehen soll auf die Erreichung des bundespolitischen Ziels, bis zum Jahr 2030 die tägliche Flächenneuanspruchnahme auf durchschnittlich unter 30 Hektar zu senken (Die Bundesregierung, 2021, S. 270–271), abzielen. Zugleich adressiert der Bund-Länder-Dialog auch das langfristige bundespolitische Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050 (Die Bundesregierung, 2021, S. 271). Das Vorhaben knüpfte dabei eng an die aktuellen politischen (Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] et al., 2021) Herausforderungen zur Schaffung von Wohnraum, zur Erzeugung regenerativer Energien, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen sowie zum natürlichen Klimaschutz an (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [BMUV], 2023). Die daraus resultierenden Flächennutzungskonkurrenzen und mögliche Lösungsansätze zur Abmilderung von Ziel- und Interessenkonflikten waren fester Bestandteil der Debatten in den Dialogveranstaltungen.

In der Fortführungsphase im Zeitraum 2022 bis 2024 wurden verschiedene Dialogaktivitäten entwickelt und umgesetzt. Im Mittelpunkt standen Dialogveranstaltungen mit Vertreter*innen des Bundes und der Länder, mit Akteuren der Regionalplanung, aus Kommunen, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen. Die Projektergebnisse dieser Dialogphase werden im Folgenden dargestellt.

Ergebnisse

Qualifizierung des Dialogkonzepts

Das Konzept des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen mit dem Schwerpunkt auf Dialogveranstaltungen wurde für die Projektphase ab 2022 weiter qualifiziert. Nachdem zuvor die Hauptthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize grundlegend erörtert wurden, stand eine thematisch stärker zugespitzte Diskussion von Themen im Vordergrund, die im Spektrum der drei Hauptthemen lagen. Anliegen war es, ein Forum für den Austausch relevanter Akteure des Bundes, der Länder, der regionalen Raumordnung sowie aus Kommunen, Wissenschaft und Verbänden zu aktuellen fachpolitischen Themen mit einem engen Bezug zum Thema Flächensparen anzubieten. Hierbei wurde eng an Zielaussagen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 angeknüpft u.a. mit den Themen Wohnungsbau oder Ausbau erneuerbarer Energien. Thematisiert wurden die Bezüge des Aktionsprogramms „Natürlicher Klimaschutz“ zum Thema Fläche. Weiterhin wurden Aspekte der Innenentwicklung und der effizienten Nutzung von Flächen behandelt sowie in verschiedenen Kontexten Fragen der räumlichen Steuerung der Flächennutzung fokussiert. Dabei wurde wiederholt darüber beraten, wie

Interessen bzw. Konflikte, die im Zusammenhang mit verschiedenen sektorenbezogenen Flächennutzungen wie z.B. Wohnen, Gewerbe, erneuerbare Energien und Landwirtschaft bestehen, koordiniert bzw. abgemildert werden können. In die Debatten, die aus verschiedenen Blickwinkeln das Thema Flächennutzungskonkurrenzen beleuchteten, wurden von Bundesseite Vertreter*innen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) als Referierende oder Diskutant*innen eingebunden. Von Seiten der Länderministerien waren Vertreter*innen aus den Ressorts Umwelt, Klimaschutz, Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen, Wirtschaft, ländliche Räume, Verkehr und Landwirtschaft an den Dialogveranstaltungen beteiligt.

Dialogveranstaltungen

Während in der ersten Dialogphase alle Veranstaltungen pandemiebedingt digital durchgeführt werden mussten, fanden ab 2022 mehrere Dialogveranstaltungen in Präsenz statt. Zwischen 2022 und 2024 wurden insgesamt sechs Dialogveranstaltungen (dreimal Präsenz bzw. hybrid, dreimal digital) durchgeführt:

- ▶ Dialogveranstaltung: „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung“ am 2. September 2022 in Berlin (hybrid),
- ▶ Dialogveranstaltung „Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht“ am 12. Dezember 2022 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung: „Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?“ am 27. März 2023 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung: „Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?“ am 10. Oktober 2023 in Berlin (Präsenz),
- ▶ Dialogveranstaltung „Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?“ am 11. Dezember 2023 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung „Bilanz des Bund-Länder-Dialogs“ am 15. Mai 2024 (Präsenz).

In den Veranstaltungen erfolgte die Begrüßung der Dialog-Teilnehmenden in der Regel durch eine*n Vertreter*in des BMUV bzw. des UBA. Neben einer kurzen Einführung in den Bund-Länder-Dialog führten Vertreter*innen des Projektteams z.T. gemeinsam mit dem UBA fachlich in das jeweilige Dialogthema ein. Mit externen fachlichen Inputs bzw. Kommentaren zu wichtigen Teilaspekten des jeweiligen Dialogthemas von Expert*innen u.a. aus Kommunen, Landesplanung und Wissenschaft wurden wesentliche Teilaspekte vertieft. Die Teilnehmenden wirkten in Diskussionsrunden und Kleingruppen sowie mittels Online-Chat und Mentimeter-Umfragen aktiv an den Dialogveranstaltungen mit. Zusammenfassungen, inhaltliche Synthesen und Ausblicke der Veranstaltungen übernahmen UBA, BMUV und das Projektteam. Die Moderation und Dokumentation der Veranstaltungen erfolgten durch das Projektteam. Die Programme und Dokumentationen der zweiten Dialogphase sind diesem Bericht als Anhang A.1 bis A.6 beigelegt. Alle Programme und Dokumentationen des Vorhabens können auch auf der Plattform www.aktion-flaeche.de abgerufen werden.

Im Folgenden werden kurze Einblicke in die Themen, die in den Dialogveranstaltungen der zweiten Dialogphase erörtert wurden, gegeben.

Im Mittelpunkt der Dialogveranstaltung: „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung“ am 2. September 2022 in Berlin stand die zentrale Rolle der Regionalplanung auf dem Weg zur wirksamen Verminderung der Flächenneuanspruchnahme. Thematisiert wurden die Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten der regionalen Raumordnung als Bindeglied zwischen den Zielen der Landesentwicklungsplanung und der Bauleitplanung in den Kommunen. Es wurden die Handlungserfordernisse auf der Landes- und Bundesebene zur Stärkung der Regionalplanung herausgearbeitet und konkrete Schritte für eine Regionalplanung auf dem Weg zur Erreichung des flächenpolitischen Ziels bis 2030 skizziert. Hierbei ging es um die zentrale Frage, wie die Regionalplanung nicht nur wie bisher Siedlungsflächenwachstum ermöglichen, sondern die Flächenneuanspruchnahme wirksam begrenzen kann. Es referierten Vertreter*innen von regionalen Planungsverbänden, des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sowie der Wissenschaft. In den Inputs und der Diskussion wurde deutlich, dass in der Planungspraxis auf regionaler Ebene ein Bedarf nach klaren Vorgaben für eine qualitative Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme besteht. Hier werden Bund und Länder als rahmensetzende Ebenen in der Pflicht gesehen, aktiv zu werden. Steuerungsoptionen wie städtebauliche Dichtevorgaben wurden als wichtiger Ansatz für eine wirksame Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme identifiziert. Weiterhin wurde herausgearbeitet, dass planungsseitig die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme stärker als bisher im Kontext der Mobilisierung von bestehenden Innenentwicklungspotenzialen betrachtet werden sollte. Darüber hinaus bedürfe es der intensiven Kommunikation von Mehrwert und Notwendigkeit des Flächensparens und der hierfür einsetzbaren Werkzeuge und Instrumente. Auch hier komme der Regionalplanung eine aktive gestaltende Rolle zu.

Die Online-Dialogveranstaltung „Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht“ am 12. Dezember 2022 fokussierte auf die Handlungsfelder des natürlichen Klimaschutzes aus dem Aktionsprogramm des Bundes, die einen besonders engen Bezug zur Siedlungsentwicklung bzw. zum besiedelten Bereich aufweisen. Vertieft dargestellt wurden die Aspekte Bodenentsiegelung, Flächenrecycling, natürlicher Klimaschutz im Rahmen der Bauleitplanung und Zielvereinbarungen zum Flächensparen. Expert*innen aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), dem Umweltbundesamt (UBA) und aus der Wissenschaft lieferten die Inputs für eine Diskussion der fachlichen Schnittstellen des Aktionsprogramms „Natürlicher Klimaschutz“ (ANK) mit dem Flächensparen. Die Veranstaltung verdeutlichte die zentrale Rolle der Regional- und Bauleitplanung bei der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Bodenentsiegelungspotenziale müssten stärker ausgeschöpft und multifunktionale Flächennutzungen stärker umgesetzt werden. Flächensparmanager*innen sollten hierbei eine koordinierende und vermittelnde Funktion in den Kommunen wahrnehmen.

Wie die Ziele der Bundesregierung, jährlich bis zu 400.000 neue Wohnungen zu schaffen und zugleich den täglichen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, erreicht werden können, stand im Mittelpunkt der Online-Dialogveranstaltung: „Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?“ am 27. März 2023. Gegenstand der Debatte waren u.a. die bestehenden Wohnraumbedarfe, die Wohnbaupotenziale im Bestand, der notwendige Neu- und Umbaubedarf, die Aufgaben bzw. Rollen von Kernstädten, Umlandgemeinden und ländlichen Räumen, Aspekte der städtebaulichen Dichte sowie mögliche Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern. Es referierten Expert*innen aus dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), dem Umweltbundesamt (UBA) und aus mehreren Forschungseinrichtungen bzw. Planungsbüros. In Arbeitsgruppen wurden zentrale konzeptionelle Eckpunkte und Visionen für einen bedarfsgerechten und zugleich flä-

chensparenden Wohnungsbau erörtert. Es wurden Hemmnisse wie die unzureichende Förderung der Innenentwicklung diskutiert. Das Potenzial der Nachverdichtung und Aufstockung bestehender Gewerbeflächen für Wohnnutzungen sei vielfach noch ungenutzt, ebenso die Nutzung von Parkplätzen für Ergänzungsbauten zum Wohnen. Die Effizienz der Flächennutzung durch Mehrgeschossigkeit und Nutzungsmischung bei Gebäuden und Mehrfachnutzungen sei ausbaufähig. Bei der Wohnraumentwicklung sollten die Folgekosten betrachtet werden, um die langfristigen finanziellen Auswirkungen der Siedlungsentwicklung bereits frühzeitig in der Planungsphase zu berücksichtigen. Vorgeschlagen wurde auch eine Verteuerung der städtebaulichen Außenentwicklung zugunsten einer Förderung der Innenentwicklung durch ein Umlagesystem. Mit Blick auf das Flächensparen bestehende monetäre Fehlanreize wie die Entfernungspauschale, der kommunale Finanzausgleich oder die Grundsteuer (die in den meisten Bundesländern bzw. Gemeinden keine Anreize für die Entwicklung baureifer, aber unbebauter Grundstücke setzt) und Grunderwerbsteuer (die den Erwerb von Bestandsimmobilien im Vergleich zu unbebauten bzw. neu erschlossenen Grundstücken hoch belastet) sollten auf den Prüfstand. Diskutiert wurden die regionale und interkommunale Abstimmung für einen bedarfsgerechten und flächensparenden Wohnungsneubau. Die Teilnehmenden stimmten darin überein, dass die Wohnraumschaffung und das Flächensparen nicht unvereinbar sind. Es sollte daher im Zusammenwirken der relevanten Akteure nach passfähigen innovativen Lösungen gesucht werden, um beide Ziele zu erreichen.

In der Dialogveranstaltung: „Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?“ am 10. Oktober 2023 in Berlin standen die sektorenbezogenen Ansprüche bzw. Interessen in Bezug auf die Ressource Fläche im Fokus, die in den Fachpolitiken des Wohnungsbaus und der Erzeugung regenerativer Energien verfolgt werden. Für die Umsetzung der dort verfolgten sektorenbezogenen Ziele bedarf es des Zugriffs auf weitere landwirtschaftliche Flächen. Zugleich soll die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf weniger als 30 Hektar pro Tag reduziert werden, um Böden, Freiräume und Biodiversität zu schützen, CO₂-Senken zu erhalten und den Folgen des Klimawandels zu begegnen. Ziel der Dialogveranstaltung war es daher, diese Flächennutzungskonkurrenzen zu benennen und im Hinblick auf einen verantwortungsbewussten Umgang mit der Ressource Fläche sachlich einzuordnen. Es wurde diskutiert, wie Flächenbedarfe auf den Ebenen der Landes- und regionalen Raumordnung sowie der Flächennutzungsplanung raumordnerisch gelenkt werden können. Inputs für die Diskussion leisteten Referierende aus Bundes- und Landesministerien, der regionalen Raumordnung und aus der Wissenschaft. Deutlich wurde, dass eine ressortübergreifende Debatte um das Thema Flächenkonkurrenzen erst am Beginn steht. Bislang mangle es an einem übergreifenden Flächenkonzept des Bundes, um bestehende Konflikte zu benennen und zu entschärfen. Die Teilnehmenden stimmten darin überein, trotz der vielfältigen und teils neuen Ansprüche an die Fläche am bundespolitischen Ziel festzuhalten, bis 2030 täglich weniger als 30 Hektar Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu zu beanspruchen. Weiterhin sollten die statistischen Datengrundlagen insoweit verbessert werden, als eine deutliche Zuordnung von Flächenverbräuchen auf einzelne Nutzungen wie z.B. Freiflächen-Photovoltaikanlagen möglich ist und entsprechend kommuniziert werden kann. Zudem sollte der Ausbau von Photovoltaikanlagen im besiedelten Bereich (z.B. Gebäude, Parkplätze) forciert werden, um gleichzeitig weniger Freiräume und landwirtschaftliche Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien beanspruchen zu müssen. Insgesamt sei ein umfassendes Flächenkonzept des Bundes notwendig, um bestehende Nutzungskonflikte zu bewältigen. Zudem müssten Planungsprozesse effizienter gestaltet und das Monitoring auf Basis einer einheitlichen Flächenstatistik qualifiziert werden. Mit Blick auf die Wohnungsbauziele wurde resümiert, dass diese mit dem bundespolitischen Flächenzielen vereinbar seien.

Das flächenpolitische Ziel, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, stellt Anforderungen an einen sparsameren Umgang auch mit Gewerbeflächen. Ziel der Online-Dialogveranstaltung „Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?“ am 11. Dezember 2023 war es vor diesem Hintergrund, Möglichkeiten einer flächensparenden Planung und Entwicklung von Gewerbeflächen aufzuzeigen und zu diskutieren. Nachdem dargestellt wurde, wie Gewerbeflächenbedarfe ermittelt werden, sind Gewerbeflächenbedarfe und -entwicklung auf regionaler Ebene und aus Landessicht thematisiert worden. Im Weiteren wurden Vorgehensweisen und Wege einer flächensparenden Gewerbeentwicklung aus Bayern und Mittelhessen vorgestellt. Darüber hinaus wurden am Beispiel der Region Nordschwarzwald Aspekte der kooperativen Flächenentwicklung präsentiert. In der Diskussion über die fachlichen Inputs wurde deutlich, dass im gewerblichen Bereich noch großes Potenzial für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bestehe. Daher bedürfe es umfassender Flächenkonzepte, effizienterer Planungsprozesse und eines besseren Flächenmonitorings. Der Schlüssel für eine flächensparende Gewerbeentwicklung liege zudem in einer engen Zusammenarbeit aller relevanten Akteure.

In der Dialogveranstaltung „Bilanz des Bund-Länder-Dialogs“ am 15. Mai 2024 in Berlin stand die Diskussion eines Maßnahmenpapiers zum Erreichen der flächenpolitischen Bundesziele im Mittelpunkt. Die insgesamt neun vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf die Beibehaltung des Flächenindikators der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und auf wirksame Maßnahmen zur Verminderung der Flächenneuanspruchnahme, zur Stärkung der Innenentwicklung und zum Abbau von Anreizen, die die Flächenneuanspruchnahme fördern. Die Maßnahmenvorschläge wurden von Expert*innen aus Ländern, Kommunen, der regionalen Raumordnung und der Wissenschaft kommentiert. Außerdem brachte eine Expertin des Statistischen Bundesamts einen Beitrag zum Stand der weiteren Qualifizierung des Flächenindikators ein. Die Teilnehmenden begrüßten das Maßnahmenpapier und empfahlen verschiedene Überarbeitungen. Weiterhin stellte das Bearbeiterteam die Ergebnisse des über vierjährigen Bund-Länder-Dialogs Flächensparen dar. So habe der Austausch zwischen den Stakeholdern dazu beigetragen, dass ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Erfordernisse des Flächensparens gewachsen ist und eine weitere Sensibilisierung in Bezug auf die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikfeldern im Zusammenhang mit der Ressource Fläche erreicht werden konnte. Allerdings seien ein konstruktiver Umgang mit Flächennutzungskonkurrenzen und ein ressortübergreifendes Handeln erforderlich. Es bedürfe eines konzertierten Vorgehens aller relevanten Stakeholder, wenn die flächenpolitischen Bundesziele erreicht werden sollen. Hierfür seien weiterhin passfähige Dialogformate zum Thema Flächensparen notwendig.

In Kapitel 3.1 werden die einzelnen Dialogveranstaltungen und deren Ergebnisse zusammengefasst. Die Programme und Dokumentationen der Dialogveranstaltungen sind im Anhang A.1 bis A.6 beigefügt.

Ergänzend zu den sechs Dialogveranstaltungen fanden im April 2022 ein digitaler Workshop zur Qualifizierung eines Empfehlungen-Papiers (Preuß et al., 2024, S. 42–44) und im März 2024 ein digitaler Workshop zur Diskussion des Maßnahmen-Papiers statt (vgl. Kap. 3.4).

Weiterentwicklung des Kommunalen Flächenrechners

Der Kommunale Flächenrechner ist eine Webanwendung, mit der die Träger der kommunalen und regionalen Planung abschätzen können, was das Transformieren eines bundesweiten Flächensparziels für die künftige Siedlungsentwicklung auf den Ebenen von Gemeinden, Planungsregionen, und Kreisen bedeuten würde. Der Flächenrechner wurde im Zeitraum 2022 bis 2024 aktualisiert und weiter qualifiziert. Hierzu zählt die Aktualisierung der Datenbasis in Bezug auf

die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke für einen Bezugszeitraum von 2009 bis 2022. Außerdem wurde der Flächenrechner mit neuen Features wie u.a. einer Berichtsfunktion als Schnellübersichten für einzelne Gebietskörperschaften (mit Informationen über bisherige Flächenneuanspruchnahme, vorgeschlagene Kontingente und damit umsetzbare Siedlungsentwicklung, Reduktionsbedarf der jährlichen Flächenneuanspruchnahme) bzw. einer Funktion zum Export von Datensätzen ausgestattet. Ein Handbuch, in welchem die Inhalte und die Nutzung des Flächenrechners erläutert sind, wurde im Frühjahr 2024 erstellt. Nähere Informationen zum Flächenrechner enthält Kapitel 3.2.

Informations- und Kommunikationsplattform www.aktion-flaeche.de

Die Informationsplattform www.aktion-flaeche.de wurde laufend mit aktuellen Informationen rund um das Thema Flächensparen erweitert. Dabei sind Informationen zum Stand der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland, neuen Werkzeugen sowie Angeboten und Erkenntnissen zum Flächensparen eingeflossen. Dargestellt wurden Aktivitäten in Bund, Ländern, Kommunen und Forschung. Es wurden mehrere Newsletter „FlächenportalNews“ an einen Abonnent*innenkreis versandt. Es wurde ein neuer Menüpunkt eingerichtet, in welchem alle Informationen zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen abrufbar sind. Verfügbar sind Informationen über alle Dialogveranstaltungen sowie weitere Fachinformationen u.a. zum Aktionsplan Flächensparen und das im Bund-Länder-Dialog Flächensparen entwickelte Empfehlungen-Papier zum Erreichen der flächenpolitischen Bundesziele. Weiterhin ist mit einem Link auf der Startseite der Plattform der Kommunale Flächenrechner direkt erreichbar.

Maßnahmen-Papier

Im Vorhaben wurde im Jahr 2024 ein Maßnahmenpapier erarbeitet. Dieses baut auf einem Empfehlungen-Papier aus dem Jahr 2022 auf, das wesentlich weiter qualifiziert sowie in einem Workshop im März 2024 diskutiert und in der Bilanzveranstaltung des Bund-Länder-Dialog Flächensparens im Mai 2024 präsentiert und diskutiert wurde. Das Papier benennt und begründet neun Maßnahmen, mit denen die flächenpolitischen Bundesziele für die Jahre 2030 und 2050 zu erreichen sind:

Maßnahmenfeld: Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten

- ▶ Maßnahme 1: Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten

Maßnahmenfeld: Flächenneuanspruchnahme schrittweise auf Netto-Null reduzieren

- ▶ Maßnahme 2: Flächenneuanspruchnahme entlang flächenpolitischer Bundesziele kontingentieren
- ▶ Maßnahme 3: Stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung
- ▶ Maßnahme 4: Lebensnahe und adressatengerechte Kommunikationsstrategie

Maßnahmenfeld: Innenentwicklung kontinuierlich weiter stärken!

- ▶ Maßnahme 5: Innenentwicklung und Wohnen neu denken
- ▶ Maßnahme 6: Lückenloses Flächenmonitoring nach gemeinsamen Standards
- ▶ Maßnahme 7: Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren

Maßnahmenfeld: Fehlanreize abbauen und Anreize zum Flächensparen setzen

- ▶ Maßnahme 8: Fehlanreize auf den Prüfstand stellen

► **Maßnahme 9: Anreiz- und Förderprogramme für Innen- und Bestandsentwicklung setzen!**

Die Maßnahmen werden in dem Papier erläutert. Darüber hinaus werden die Hauptadressaten der einzelnen Maßnahmen benannt sowie ein Zeithorizont für die Realisierung dieser Maßnahmen vorgeschlagen (vgl. Kap. 3.4 und separate UBA-Fachbroschüre „Flächenverbrauch reduzieren: Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen“ (Preuß et al., 2025)).

Fazit

Die Diskussionen und der Erfahrungsaustausch in den Dialogveranstaltungen haben gezeigt, dass bei den beteiligten Stakeholdern wie Bund, Ländern, Akteuren der regionalen Raumordnung und Kommunen sowie aus Verbänden und Wissenschaft grundsätzlich ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Erfordernisse des Flächensparens besteht. Erkannt werden die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikfeldern, die in den Themen Bauen und Wohnen, Klimaschutz und -anpassung, Landwirtschaft, Erzeugung erneuerbarer Energien, Biodiversität und Freiraumschutz sowie natürlicher Klimaschutz besonders sichtbar werden. Hier bestehen zugleich Flächennutzungskonkurrenzen, die aus den Flächenbedarfen in verschiedenen Sektoren resultieren. Vor diesem Hintergrund ist die deutliche Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme eine enorme Herausforderung, die nur in einem ressortübergreifenden Handeln aller relevanten Akteure zu bewältigen ist. Erforderlich ist zunächst ein ressortabgestimmtes Vorgehen von Bund und Ländern – mit den für Umwelt, Naturschutz, Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen, Landwirtschaft, Klimaschutz, Verkehr und Finanzen zuständigen Ressorts – für ein konzertiertes Vorgehen mit allen relevanten Stakeholdern. Hier sind die Maßnahmen und Instrumente darzustellen, mit denen ein wirksames Flächensparen auf allen rahmensetzenden und Umsetzungsebenen realisiert wird.

Parallel bedarf es des weiteren Stakeholder-Dialogs zum Flächensparen, um Bedarfe, Handlungsoptionen sowie Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit einer konzertierten Aktion für das Flächensparen zu erörtern und weiterzuentwickeln. Weiterhin sollte das interdisziplinäre und herausfordernde Thema Fläche mit einer passfähigen Kommunikationsstrategie breit und zielgruppengerecht transportiert werden, um über Mehrwert und Sinn notwendiger Veränderungen im Umgang mit der knappen Ressource Fläche zu informieren und die Akzeptanz für die Maßnahmen einer konzertierten Aktion zu fördern.

Summary

The federal-state dialogue on saving land was conducted between 2019 and 2024. It started in 2019 with the first project phase until 2021, which was documented in an interim summary (Preuß et al., 2024). This was followed by a further dialogue phase from 2022 to 2024. The dialogue builds on the results of the project 'Instruments for reducing land take - Action Plan for Saving Land' (FKZ 3714 11 103 1), which was completed in 2018 on behalf of the German Environment Agency (Adrian et al., 2018). As a result of this project, recommendations on instruments and measures in the three fields of action of 'Introducing a quota system', 'Strengthening inner city development' and 'Reducing disincentives' have been made with regard to the federal government's original target of reducing the daily land take for new settlement and transport areas to 30 hectares by 2020. The aim of the federal-state dialogue on saving land was to conduct a broad, cross-stakeholder environmental policy debate and to derive specific measures for the federal and state governments to achieve the federal land take target and initiate a concerted approach. This approach is aimed at achieving the federal target of reducing daily land take to an average of less than 30 hectares by 2030 (Die Bundesregierung, 2021, pp. 270-271). At the same time, the federal-state dialogue also focused on the long-term federal policy target of a circular land use (no net land take) by 2050 (Die Bundesregierung, 2021, p. 271). The project was closely linked to the current political challenges of building new housing, generating renewable energy (Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] et al., 2021), creating equal living conditions in rural areas (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2019a, 2019b) and natural climate protection (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [BMUV], 2023). The resulting land use competitions and possible solutions to mitigate conflicts of objectives and interests were an integral part of the debates at the dialogue events.

In the continuation phase from 2022 to 2024, various dialogue activities were developed and implemented. The focus was on dialogue events with representatives of the federal and state governments, regional planning stakeholders, local authorities, associations and scientific institutions. The project results of this dialogue phase are presented below.

Deliverables

Qualification of the dialogue concept

The concept of the federal-state dialogue with a focus on dialogue events was further refined for the project phase from 2022. After the main topics of land take quota, inner development and disincentives had previously been discussed in depth, the focus was on a more focussed discussion of topics that fell within the spectrum of the three main topics. The aim was to offer a forum for the exchange of views between relevant players from the federal government, the federal states, regional spatial planning and local authorities, scientists and associations on current specialist policy issues closely related to the topic of land saving. This was closely linked to the targets set out in the federal government's coalition agreement from 2021, including the topics of housing construction and the expansion of renewable energies. The references of the "Natural Climate Protection" action programme to the topic of land take were discussed. Aspects of inner development and the efficient use of land were also discussed, as well as issues relating to the spatial management of land take in various contexts. There were discussions on how interests and conflicts that exist in connection with various sector-related land take, such as residential, commercial, renewable energies and agriculture, can be coordinated or mitigated. Representatives from the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV), the Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building (BMWSB), the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) and the Federal Ministry for

Economic Affairs and Climate Action (BMWK) were involved as speakers or panellists in the debates, which repeatedly highlighted the issue of land use competition from various perspectives. On the part of the state ministries, representatives from the environment, climate protection, regional planning, urban development, housing, economy, rural areas, transport and agriculture ministries were involved in the dialogue events.

Dialogue events

While all events in the first dialogue phase had to be held digitally due to the pandemic, several dialogue events were held in person from 2022 onwards. Between 2022 and 2024, a total of six dialogue events were held (three face-to-face or hybrid, three digital):

- ▶ Dialogue event: "Reducing new land take: potentials, role and tasks of regional planning" on 2 September 2022 in Berlin (hybrid),
- ▶ Dialogue event: "Natural climate protection by reducing land take and inner development – suggestions from a municipal perspective" on 12 December 2022 (digital),
- ▶ Dialogue event: "Building new housing and saving land – incompatible or is it possible?" on 27 March 2023 (digital),
- ▶ Dialogue event: "Competing for space at the turn of the century: Right of way for housing, renewable energies and what else?" on 10 October 2023 in Berlin (presence),
- ▶ Dialogue event "The challenge of commercial land take – demand or need?" on 11 December 2023 (digital),
- ▶ Dialogue event "Review of the federal-state dialogue" on 15 May 2024 (in person).

At the events, the dialogue participants were usually welcomed by a representative of the BMUV or the UBA. In addition to a brief introduction to the federal-state dialogue, representatives of the project team, sometimes together with the UBA, provided a technical introduction to the respective dialogue topic. External specialist input and comments on important aspects of the respective dialogue topic from experts from local authorities, state planning and science, among others, were used to deepen key aspects. Participants actively took part in the dialogue events in discussion rounds and small groups as well as via online chat and Mentimeter surveys. The UBA, BMUV and the project team were responsible for summarising, synthesising the content and providing an outlook for the events. The events were moderated and documented by the project team. The programmes and documentation of the second dialogue phase are attached to this report as Annexes A.1 to A.6. All programmes and documentation can also be accessed on the platform www.aktion-flaeche.de.

The following provides brief insights into the topics discussed at the dialogue events.

The focus of the dialogue event: "Reducing new land take: potentials, role and tasks of regional planning" on 2 September 2022 in Berlin was the central role of regional planning on the way to effectively reducing land take. The scope for action and control options of regional spatial planning as a link between the objectives of state development planning and urban land-use planning in the municipalities were discussed. The need for action at state and federal level to strengthen regional planning and concrete steps for regional planning on the way to achieving the federal land take target by 2030 were worked out. The central question here was how regional planning can not only enable settlement area growth as before, but can also effectively limit new land take. Representatives from regional planning associations, the Federal Ministry

for Housing, Urban Development and Building (BMWSB) and several scientists gave presentations. It became clear from the inputs and the discussion that there is a need in planning practice at regional level for clear guidelines for an effective limitation of new land take. The federal and state governments are seen as having a duty to take action in this area. Steering options such as urban planning density requirements were identified as an important approach for effectively reducing the utilisation of new land. It was also identified that on the planning side, the limitation of new land take should be considered more than before in the context of mobilising existing potential for inner development. In addition, there is a need for intensive communication of the added value and necessity of saving land and the tools and instruments that can be used for this. Regional planning also has an active role to play here.

The online dialogue event " Natural climate protection by reducing land take and inner development – suggestions from a municipal perspective" on 12 December 2022 focused on the fields of action of natural climate protection from the federal government's action programme, which are particularly closely related to settlement development and the populated area. The aspects of soil desealing, land recycling, natural climate protection in the context of urban land-use planning and target agreements on land saving were presented in detail. Experts from the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV), the German Environment Agency (UBA) and the scientific community provided input for a discussion of the technical interfaces between the German government's Action Program for Natural Climate Protection (ANK) and land saving. The event emphasised the central role of regional and urban land-use planning in reducing land take. Land desealing potential should be utilised to a greater extent and multifunctional land use should be implemented to a greater extent. Land-saving managers should fulfil a coordinating and mediating function in the municipalities.

How the German government's targets of creating up to 400,000 new homes per year and at the same time limiting the daily increase in settlement and transport areas to less than 30 hectares per day by 2030 can be achieved was the focus of the online dialogue event: " Building new housing and saving land – incompatible or is it possible?". The topics discussed included existing housing requirements, housing potential in existing housing stock, the need for new construction and conversion, the tasks and roles of core cities, surrounding municipalities and rural areas, aspects of urban density and possible conflicts of objectives with other policy areas. Experts from the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), the German Environment Agency (UBA) and several research institutions and planning offices gave presentations. Working groups discussed key conceptual points and visions for demand-orientated and space-saving housing construction. Obstacles such as the inadequate promotion of inner development were discussed. The potential for redensification and adding storeys to existing commercial areas for residential use is still largely untapped, as is the use of car parks for residential extensions. The efficiency of land utilisation through multi-storey and mixed-use buildings and multiple uses could be improved. The follow-up costs of residential development should be considered in order to take into account the long-term financial impact of housing development at an early stage in the planning phase. A proposal was also made to increase the cost of external urban development in favour of promoting internal development through a levy system. With a view to saving land, existing monetary disincentives such as the distance allowance, municipal financial equalisation or property tax (which in most federal states and municipalities does not incentivise the development of plots of land that are ready for construction but undeveloped) and land transfer tax (which places a high financial burden on the acquisition of existing properties compared to undeveloped or newly developed land) should be reviewed. Regional and inter-municipal coordination for demand-orientated and space-saving new housing construction was discussed. The participants agreed that creating

housing and saving land are not incompatible. The relevant stakeholders should therefore work together to find suitable innovative solutions in order to achieve both targets.

The online dialogue event: "Competition for space in the new era: Right of way for housing, renewable energies and what else?" on 10 October 2023 in Berlin focused on the sector-related demands and interests in relation to land as a resource that are being pursued in the specialist policies of housing construction and the production of renewable energies. In order to realise the sector-related targets pursued there, access to additional agricultural land is required. At the same time, new land take is to be reduced to less than 30 hectares per day by 2030 in order to protect soils, open spaces and biodiversity, preserve carbon dioxide sinks and counter the consequences of climate change. The aim of the dialogue event was therefore to identify these land use competitions and to classify them objectively with regard to the responsible use of the land resources. It was discussed how land requirements can be managed in terms of spatial planning at the levels of state and regional spatial planning and urban land use planning. Input for the discussion was provided by speakers from federal and state ministries, regional spatial planning and academic institutions. It became clear that a cross-departmental debate on the topic of land use competition is only just beginning. To date, there has been a lack of an overarching federal land saving concept to identify and defuse existing conflicts. The participants agreed that, despite the diverse and sometimes new demands on land, the federal policy target of using less than 30 hectares per day for settlement and transport areas by 2030 should be maintained. Furthermore, the statistical data basis should be improved to the extent that a clear allocation of land take to individual uses, such as ground-mounted photovoltaic systems, is possible and can be communicated accordingly. In addition, the expansion of photovoltaic systems in populated areas (e.g. buildings, car parks) should be accelerated so that less open space and agricultural land is required for the production of renewable energies. Overall, a comprehensive federal land saving concept is necessary in order to overcome existing conflicts of use. In addition, planning processes need to be organised more efficiently and monitoring needs to be qualified on the basis of standardised land statistics. With regard to the housing construction targets, it was summarised that these are compatible with the federal land take targets.

The land policy target of reducing the amount of land take to less than 30 hectares per day by 2030 requires a more economical use of commercial space. Against this backdrop, the aim of the online dialogue event "The challenge of commercial land take – demand or need?" on 11 December 2023 was to highlight and discuss options for land-saving planning and development of commercial land. After explaining how commercial land requirements are determined, commercial land requirements and development were discussed at regional level and from a state perspective. Furthermore, approaches and ways of land-saving commercial development from Bavaria and Central Hesse were presented. In addition, aspects of co-operative land development were presented using the example of the Northern Black Forest region. In the discussion on the technical inputs, it became clear that there is still great potential for reducing new land take in the commercial sector. Therefore, comprehensive land-use concepts, more efficient planning processes and better land-use monitoring are required. The key to land-saving commercial development also lies in close cooperation between all relevant stakeholders.

At the dialogue event "Review of the federal-state dialogue" on 15 May 2024 in Berlin, the focus was on discussing a paper of measures to achieve the federal land take targets. The total of nine proposed measures aim to maintain the land take indicator of the German Sustainable Development Strategy and to implement effective measures to reduce new land take, to strengthen inner development and to reduce incentives that promote land take. The proposed measures were commented on by experts from the federal states, municipalities, regional spatial planning and by scientists. An expert from the Federal Statistical Office also made a contribution on the status

of the further qualification of the land take indicator. The participants welcomed the measures paper and recommended various revisions. The team of experts also presented the results of the four-year dialogue between the federal government and the federal states. The exchange between the stakeholders had contributed to the development of a common understanding of the requirements of land saving and to further sensitisation to the diverse interactions between the various policy areas in connection with land as a resource. However, a constructive approach to competing land uses and interdepartmental action are required. Concerted action by all relevant stakeholders is required if the federal land take targets are to be achieved. Appropriate dialogue formats on the topic of land saving are still necessary for this.

Chapter 3.1 summarises the individual dialogue events and their results. The programmes and documentation of the dialogue events are attached in Annex A.1 to A.6.

In addition to the six dialogue events, a digital workshop was held in April 2022 to qualify a recommendations paper (Preuß et al., 2024, pp. 42–44) and a digital workshop was held in March 2024 to discuss the measures paper (see chapter 3.4).

Further development of the municipal land calculator

The municipal land calculator is a web application that enables local and regional planning authorities to estimate what the transformation of a nationwide land take target would mean for future settlement development at the levels of municipalities, planning regions and districts. The land calculator was updated and further qualified in the period from 2022 to 2024. This includes updating the database with regard to new land take for settlement and transport purposes for a reference period from 2009 to 2022. In addition, the land calculator was equipped with new features such as a report function as quick overviews for individual local authorities and a function for exporting data sets (data sheets). A manual explaining the content and use of the area calculator was created in spring 2024. Further information on the land calculator can be found in chapter 3.2.

Information and communication platform www.aktion-flaeche.de

The information platform aktion-flaeche.de has been continuously updated with the latest information on the topic of saving land. This includes information on the status of new land utilisation in Germany, new tools, offers and findings on land saving. Activities at federal, state and local level as well as research results were presented. Several "FlächenportalNews" newsletters were sent to a group of subscribers. A new menu item was set up in which all information on the federal-state dialogue on land saving can be accessed. Information is available on all dialogue events as well as further specialist information, including on the Action Plan for Saving Land and the recommendations paper developed in the federal-state dialogue on achieving the federal land take targets. Furthermore, the municipal land calculator can be accessed directly via a link on the home page of the platform (see chapter 3.3).

Measures paper

A measures paper was developed in the project in 2024. This builds on a recommendations paper from 2022, which was significantly further qualified and discussed in a workshop in March 2024 and presented and discussed at the review event of the federal-state dialogue in May 2024. The paper names and justifies nine measures with which the federal land take targets for 2030 and 2050 can be achieved:

Field of action: Maintain indicators for land take

- ▶ Measure 1: Maintain indicators for land take

Field of action: Gradually reduce new land take to net zero

- ▶ Measure 2: Contour new land take in line with federal land policy targets
- ▶ Measure 3: Stringent control at regional planning level
- ▶ Measure 4: Communication strategy that is relevant and appropriate to the target group

Field of action: Continuously strengthen inner-development!

- ▶ Measure 5: Rethinking inner development and housing
- ▶ Measure 6: Seamless land use monitoring according to common standards
- ▶ Measure 7: Quantify the follow-up costs of increasing new land take

Field of action: Reduce disincentives and incentivise land saving

- ▶ Measure 8: Put disincentives to the test
- ▶ Measure 9: Set incentive and support programmes for inner development and building stock development!

The measures are explained in the paper. In addition, the main addressees of the individual measures are named and a time horizon for the realisation of these measures is proposed (see chapter 3.4 and separate UBA technical brochure Flächenverbrauch reduzieren: „Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen“ (Preuß et al., 2025).

Conclusion

The discussions and exchange of experiences at the dialogue events have shown that there is a fundamental common understanding of the requirements of land saving among the stakeholders involved, such as the federal government, the federal states, regional planning and local authorities as well as associations and the scientific community. The diverse interactions between different policy areas are recognised, which are particularly visible in the areas of construction and housing, climate protection and adaptation, agriculture, renewable energy production, biodiversity and open space protection as well as natural climate protection. At the same time, there is competition for land use resulting from the demand for land in various sectors. Against this backdrop, the significant reduction of new land take is an enormous challenge that can only be overcome through interdepartmental action by all relevant stakeholders. The first step is for the federal and state governments – with the ministries responsible for the environment, nature conservation, housing, urban development and construction, agriculture, climate protection, transport and finance – to coordinate a concerted approach with all relevant stakeholders. The measures and instruments with which effective land saving can be realised at all framework and implementation levels are to be presented here.

At the same time, further stakeholder dialogue on saving land is required in order to discuss and further develop needs, options for action and framework conditions in connection with concerted action to save land. Furthermore, the interdisciplinary and challenging topic of reducing land take should be communicated widely and in a target group-appropriate manner with a suitable communication strategy in order to inform people about the added value and purpose of necessary changes in the use of land as a scarce resource and to promote acceptance for the measures of a concerted action.

1 Anlass und Gegenstand

Dieser Bericht vervollständigt die Dokumentation der Ergebnisse des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen, der als Projekt des Umweltbundesamtes (UBA-Vorhaben FKZ 3718 75 002 0 „Organisatorische und wissenschaftliche Unterstützung des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen“ vom Deutschen Institut für Urbanistik in Kooperation mit dem Institut Raum & Energie und der Büro Gertz Gutsche Rügenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR durchgeführt wurde. Im Fokus dieses Berichts stehen die Aktivitäten im Projektzeitraum Juni 2022 bis Mai 2024. Die Projektaktivitäten im Zeitraum Juni 2019 bis Mai 2022 wurden bereits in einem Zwischenfazit dokumentiert (Preuß et al., 2024). Dort sind Hintergrund, Bausteine und Methodik des Dialogprozesses ausführlich beschrieben. Sie werden nachfolgend kompakt zusammengefasst.

Fachlicher Ausgangspunkt des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen, der im Jahr 2019 startete, sind die Ergebnisse des UBA-Projektes „Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen“ (FKZ 3714 11 103 1) (Adrian et al., 2018). Darin wurden Instrumente und Maßnahmen in den drei Aktionsfeldern „Kontingentierung einführen“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“ gebündelt, welche aus damaliger Sicht geeignet waren, das ursprünglich für das Jahr 2020 anvisierte 30-Hektar-Ziel zu erreichen. Neben den Instrumenten und Maßnahmen war die Bedeutung einer konzertierten, ressortübergreifenden und Themen integrierenden Aktion aller relevanten Ressorts und Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) jedoch eine zentrale Erkenntnis und Schlussfolgerung dieses Projektes.

Entsprechend zielte der Bund-Länder-Dialog Flächensparen auf einen breiten und akteursübergreifenden umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen, aus dem heraus Maßnahmenvorschläge für Bund und Länder zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abgeleitet wurden (vgl. Kapitel 3.4 und separate UBA-Fachbroschüre „Flächenverbrauch reduzieren: Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen“ (Preuß et al., 2025)). Sie zeigen auf, wie bis zum Jahr 2030 das im Jahr 2017 angepasste bundespolitische Flächenziel (Begrenzung der Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag) (Die Bundesregierung, 2021, S. 271) erreicht werden kann, um bis zum Jahr 2050 die Flächenneuanspruchnahme schließlich auf „Netto-Null“ (Flächenkreislaufwirtschaft) herunterzuführen (Die Bundesregierung, 2021, S. 271).

Der Bund-Länder-Dialog Flächensparen ist in dieser umweltpolitischen Breite eng mit weiteren zentralen politischen Herausforderungen verknüpft, insbesondere mit der Schaffung von Wohnraum, der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen, der Erzeugung erneuerbarer Energien und dem natürlichen Klimaschutz (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2019a, 2019b; BMUV, 2023; SPD et al., 2021).

Nachdem im Bund-Länder-Dialog Flächensparen im Zeitraum November 2020 bis Juni 2021 fünf digitale Dialogveranstaltungen mit etwa 300 Teilnehmenden durchgeführt wurden, fanden ab 2022 weitere sechs Dialogveranstaltungen mit über 350 Teilnehmenden statt. Es beteiligten sich Personen u.a. aus Bundes- und Länderministerien und nachgeordnete Behörden, Kommunen, Regionalplanung, Verbände (u.a. Kommunale Spitzenverbände) und aus der Wissenschaft (vgl. Kap. 3.1).

Weiterhin wurde im Rahmen des Projekts der vom UBA bereitgestellte internetgestützte Kommunale Flächenrechner weiter qualifiziert. Er dient als Informationstool für Akteure in Ländern, Planungsregionen und Kommunen. Der Flächenrechner gibt Auskunft über die Flächenneuinan-

spruchnahme in der Vergangenheit und über mögliche jährlich entlang der Einwohner*innen-zahlen der jeweiligen Gemeinden zu beanspruchende Flächenkontingente für den Fall, dass ein bundesweit geltendes Flächensparziel verbindlich umzusetzen ist (vgl. Kap. 3.2).

Die seit Beginn des Bund-Länder-Diialogs Flächensparen betriebene Internetplattform des Bundes zum Flächensparen www.aktion-flaeche.de wurde mit neuen Informationen und einem Newsletter rund um das Thema Flächensparen fortgeführt (vgl. Kap. 3.3).

2 Bausteine

Das Projekt zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen wurde im Zeitraum 2019 bis 2024 durchgeführt, und zwar in einer ersten Phase bis zum Ende des Jahres 2021 und in einer sich daran anschließenden Phase von Anfang 2022 bis zum Frühjahr 2024.

In der ersten Phase des Vorhabens wurden verschiedene Bausteine zur fachlichen Vorbereitung des Dialogs bearbeitet, bevor im Jahr 2020 die Reihe von Dialogveranstaltungen startete. Dazu zählten die Klärung von Dialogthemen und -inhalten und die Erstellung eines Dialogkonzepts, die Auswahl und Ansprache der Dialogakteure sowie die Erarbeitung von Status-quo-Berichten in den themenbestimmenden Aktionsfeldern „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“. Diese Status-quo-Berichte wurden gemeinsam mit einem Zwischenfazit zum Dialog veröffentlicht (vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>). An eine Reihe von fünf Dialogveranstaltungen in der ersten Projektphase in den Jahren 2020 bis 2021 schlossen sich ab dem Jahr 2022 weitere sechs Dialogveranstaltungen an. Letztere zeichneten sich dadurch aus, dass durch konkrete thematische Vertiefungen die Dialog-Leitthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Anreize für das Flächensparen fokussierter diskutiert und neue Aspekte herausgearbeitet werden konnten. Darüber hinaus konnten die Themen dadurch in einem engen Kontext mit den Interessen- und Zielkonflikten bzw. Flächennutzungskonkurrenzen mit den Flächennutzungen für Wohnen, Gewerbe, Erzeugung erneuerbarer Energien und natürlichen Klimaschutz behandelt werden (vgl. Kap. 3.1). Die Programme und Dokumentationen der sechs Dialogveranstaltungen sind in Anhang A.1 bis A.6 beigefügt. Schließlich wurden in der zweiten Phase des Dialogvorhabens neben den Dialogveranstaltungen der Kommunale Flächenrechner und die Kommunikations- und Informationsplattform „[aktion-flaeche.de](https://www.aktion-flaeche.de)“ des Bundes weiterentwickelt.

Die einzelnen Bausteine der Projektphase 2022 bis 2024 werden im Folgenden näher dargestellt.

Qualifizierung des Dialogkonzepts

Das Konzept des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen mit dem Schwerpunkt auf Dialogveranstaltungen wurde für die Projektphase ab 2022 weiter qualifiziert. Nachdem zuvor die Hauptthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize grundlegend erörtert wurden, stand eine thematisch stärker zugespitzte Diskussion von Themen im Vordergrund, die im Spektrum der drei Hauptthemen lagen. Anliegen war es, den Austausch relevanter Akteure des Bundes, der Länder, der regionalen Raumordnung sowie aus Kommunen, Wissenschaft und Verbänden zu aktuellen fachpolitischen Themen mit einem engen Bezug zum Thema Flächensparen zu ermöglichen. Hierbei wurde eng an Zielaussagen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 angeknüpft u.a. mit den Themen Wohnungsbau oder dem Ausbau erneuerbarer Energien. Thematisiert wurden die Bezüge des Aktionsprogramms „Natürlicher Klimaschutz“ zum Thema Fläche. Weiterhin wurden Aspekte der Innenentwicklung und der effizienten Nutzung von Flächen behandelt sowie in verschiedenen Kontexten Fragen der räumlichen Steuerung der Flächennutzung fokussiert. Dabei wurde wiederholt darüber beraten, wie die Interessen bzw. Konflikte, die im Zusammenhang mit verschiedenen sektorenbezogenen Flächennutzungen wie z.B. Wohnen, Gewerbe, erneuerbare Energien und Landwirtschaft bestehen, koordiniert bzw. abgemildert werden können. In die Debatten, die aus verschiedenen Blickwinkeln wiederholt das Thema Flächennutzungskonkurrenzen beleuchteten, wurden von Bundesseite Vertreter*innen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie des Bundesministeriums

für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) als Referierende oder Diskutant*innen eingebunden. Von Seiten der Länderministerien waren Vertreter*innen aus den Ressorts Umwelt, Klimaschutz, Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen, Wirtschaft, ländliche Räume, Verkehr und Landwirtschaft an den Dialogveranstaltungen beteiligt.

Dialogveranstaltungen

Während in der ersten Dialogphase alle Veranstaltungen pandemiebedingt digital durchgeführt werden mussten, fanden ab 2022 mehrere Dialogveranstaltungen in Präsenz statt. Zwischen 2022 und 2024 fanden insgesamt sechs Dialogveranstaltungen (dreimal Präsenz bzw. hybrid, dreimal digital) statt:

- ▶ Dialogveranstaltung: „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung“ am 2. September 2022 in Berlin (hybrid),
- ▶ Dialogveranstaltung „Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht“ am 12. Dezember 2022 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung: „Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?“ am 27. März 2023 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung: „Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?“ am 10. Oktober 2023 in Berlin (Präsenz),
- ▶ Dialogveranstaltung „Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?“ am 11. Dezember 2023 (digital),
- ▶ Dialogveranstaltung „Bilanz des Bund-Länder-Dialogs“ am 15. Mai 2024 (Präsenz).

In den Veranstaltungen erfolgte die Begrüßung der Dialog-Teilnehmenden in der Regel durch das BMUV. Neben einer kurzen Einführung in den Bund-Länder-Dialog Flächensparen führten Vertreter*innen des Projektteams z.T. gemeinsam mit dem UBA fachlich in das jeweilige Dialogthema ein. Mit externen fachlichen Inputs bzw. Kommentaren zu wichtigen Teilaspekten des jeweiligen Dialogthemas von Expert*innen u.a. aus Kommunen, Landes- und Regionalplanung sowie Wissenschaft wurden wesentliche Teilaspekte vertieft. Die Teilnehmenden wirkten in Diskussionsrunden und Kleingruppen sowie mittels Online-Chat und Mentimeter-Umfragen aktiv an den Dialogveranstaltungen mit. Zusammenfassungen, inhaltliche Synthesen und Ausblicke der Veranstaltungen übernahmen UBA, BMUV und das Projektteam. Die Moderation und Dokumentation der Veranstaltungen erfolgten durch das Projektteam.

Darüber hinaus wurden ein digitaler Workshop zur Qualifizierung eines Empfehlungen-Papiers im April 2022 (Preuß et al., 2024, S. 42–44) und ein digitaler Workshop zur Diskussion des Maßnahmen-Papiers (vgl. Kap. 3.4 und separate UBA-Fachbroschüre „Flächenverbrauch reduzieren: Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen“ (Preuß et al., 2025)) im März 2024 durchgeführt.

In Kapitel 3.1 werden die einzelnen Dialogveranstaltungen und deren Ergebnisse zusammengefasst.

Weiterentwicklung des Kommunalen Flächenrechners

Der Kommunale Flächenrechner wurde im Zeitraum 2022 bis 2024 aktualisiert und weiter qualifiziert. Hierzu zählt die Aktualisierung der Datenbasis in Bezug auf die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke für einen Bezugszeitraum von 2009 bis 2022. Außerdem wurde der Flächenrechner mit neuen Features wie u.a. einer Berichtsfunktion als

Schnellübersichten für einzelne Gebietskörperschaften bzw. einer Funktion zum Export von Datensätzen (Datenblätter) ausgestattet. Ein Handbuch, in welchem die Inhalte und die Nutzung des Flächenrechners erläutert sind, wurde im Frühjahr 2024 aktualisiert. Nähere Informationen zum Flächenrechner enthält Kapitel 3.2.

Kommunikation zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen

Die bundesweite Plattform zum Flächensparen aktion-flaeche.de wurde technisch und inhaltlich fortgeführt. Es wurden zahlreiche neue Inhaltsbausteine zum Thema Flächensparen auf den Ebenen Bund, Länder, Kommunen und aus der Wissenschaft erstellt. Diese wurde zusätzlich mit dem Newsletter FlächenportalNews an einen festen Abonent*innenkreis versandt. In einem eigenständigen Menüpunkt zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen sind nun alle Informationen zu den Dialogaktivitäten übersichtlich zugänglich. Hierzu zählen auch die Präsentationen und Dokumentationen der Dialogveranstaltungen. Der Kommunale Flächenrechner ist weiterhin direkt von der Plattform aus verlinkt.

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie war das Projekt im Mai 2023 mit einem Vertreter an einem Gespräch zum Thema „Nachhaltige Stadtentwicklung, Bau- und Verkehrswende“ mit dem ressortübergreifenden Transformationsteam 4 (TT4) von BMWBS, BMWK und BMUV mit einem Vortrag zum Thema Flächensparen und über die Aktivitäten des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen zu diesem Thema beteiligt.

Weiterhin haben Vertreter des Projektteams in zahlreichen Vorträgen und in einem Zeitschriftenbeitrag über die Dialogaktivitäten berichtet.

Nähere Information zur Kommunikation zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen enthält Kapitel 3.3.

3 Ergebnisse

3.1 Dialogveranstaltungen

In den folgenden Kapiteln 3.1.1 bis 3.1.6 werden Inhalte und Diskussionsergebnisse aus sechs Dialogveranstaltungen detailliert dargestellt, die im Zeitraum September 2022 bis 2024 durchgeführt wurden.

3.1.1 Dialogveranstaltung: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung

In der Dialogveranstaltung „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung“ diskutierten am 5. September 2022 insgesamt 37 Teilnehmende die Bedeutung der Regionalplanung zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und das Erreichen des bundespolitischen Flächensparziels, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 unter 30 Hektar zu reduzieren. Im Zentrum dieser Veranstaltung stand die Frage, ob und welches Potenzial die Regionalplanung hat, Siedlungsflächenwachstum nicht nur wie bisher zu ermöglichen, sondern entlang der flächenpolitischen Zielsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auch zu begrenzen (siehe auch Anhang A.1).

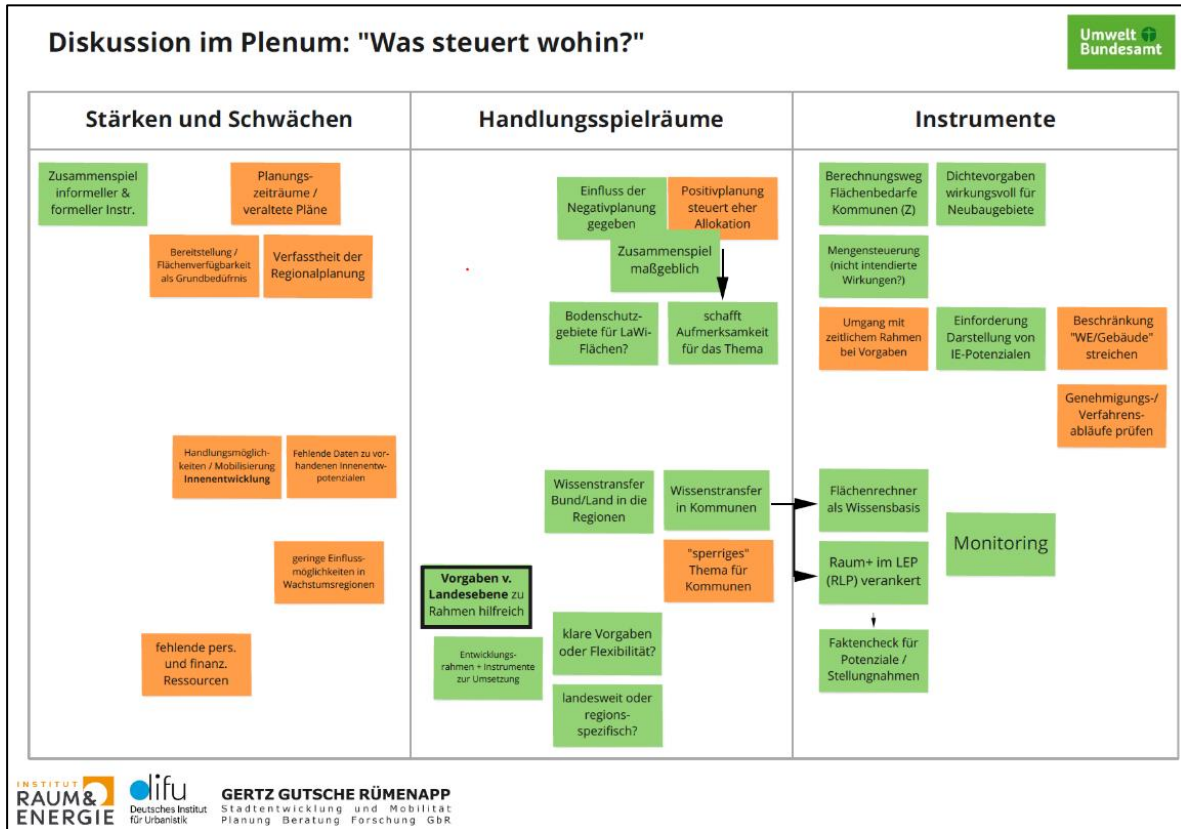
Die Teilnehmenden betonten die wichtige Zusammenarbeit zwischen Landesplanung, Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung. Notwendig seien in diesem Kontext klare Zielvorgaben auf Bundesebene und die Integration von Anreizsystemen. Übereinstimmend wurde die Rückmeldung gegeben, dass die Potenziale der Regionalplanung zur Mengensteuerung stärker genutzt werden sollten, um die flächenpolitischen Ziele zu erreichen. Hier sollte die Rolle der Regionalplanung als Scharnier zwischen Bund und Ländern sowie Kommunen gestärkt werden. Die Regionalplanung habe dabei eine zentrale Vermittlerebene in der wechselseitigen Kommunikation zwischen Bund, Ländern, Regionen und Kommunen im Sinne des Gegenstromprinzips. Als Herausforderung bei der Verteilung von Kontingenten durch Regionalverbände auf Kommunen wurde hervorgebracht, dass die Regionalplanung in vielen Ländern kommunal verfasst ist und ein zähes Ringen um die Verteilung von Kontingenten wahrscheinlich wäre. Um dies zu umgehen, wäre eine Verlagerung der Verantwortung in Bezug auf die Kontingentierung auf die landesplanerische Ebene sinnvoll.

Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung der Konfliktintensität auf regionaler Ebene wurde von den Teilnehmenden die Vorgabe klarer Regelungen wie Bedarfsnachweise, Nachweise über nicht vorhandene Innenentwicklungspotenziale oder eine strengere Definition der Eigenentwicklung gesehen. Aber auch mit verbindlichen städtebaulichen Dichtewerten könnten auf der Regionalplanungsebene stärkere Anreize in Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung gesetzt werden.

Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt lag auf der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen für bauliche Zwecke. Eine Kontingentierung sei nur dann zielführend, wenn gleichzeitig die Innenentwicklung vereinfacht werden würde. Dazu gebe es zwei Möglichkeiten, die idealerweise kombiniert werden: zum einen eine verbesserte Förderung der Brachflächenrevitalisierung und zum anderen Maßnahmen zur erleichterten Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Schließlich hätten die Kommunen häufig das Problem, dass Ihnen die Baulücken bzw. andere Flächenpotenziale, die sich im privaten Besitz befinden, nicht zugänglich sind (siehe Abbildung 1).

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass die Regionalplanung eine wichtige Rolle einnehmen kann, um auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Im Falle einer verbindlichen Umsetzung von Flächensparzielen sollte ihr eine aktive Gestaltungsrolle zukommen.

Abbildung 1: Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online-Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie (siehe auch Abbildung 8 in Anhang A.1.2)

3.1.2 Dialogveranstaltung: Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht

In der Dialogveranstaltung „Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht“, die am 12. Dezember 2022 stattfand, diskutierten rund 70 Teilnehmende verschiedene Aspekte des Flächensparens und des natürlichen Klimaschutzes. Im Zentrum der Dialogveranstaltung standen die Potenziale von Siedlungs- und Verkehrsflächen für den natürlichen Klimaschutz. Es sollten konkrete Ideen entwickelt werden, wie die im „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ (ANK) des Bundesumweltministeriums (BMUV, 2023) genannten Maßnahmen umgesetzt werden können (siehe auch Anhang A.2).

Zunächst wurde die Bedeutung des ANK und dessen Rolle bei der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme als wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz und zur Biodiversität dargestellt. Natürlicher Klimaschutz trage substantziell dazu bei, die Ziele der Bundesregierung zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Vorsorge gegen die Folgen der Klimakrise zu erreichen. Dazu gehört auch, dass sich der Siedlungsraum für den Menschen nicht immer weiter in den Freiraum ausdehnt und die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht ungebremst zunimmt. Vermiedene Flächenneuanspruchnahme sei somit natürlicher Klimaschutz, da auf den Eingriff

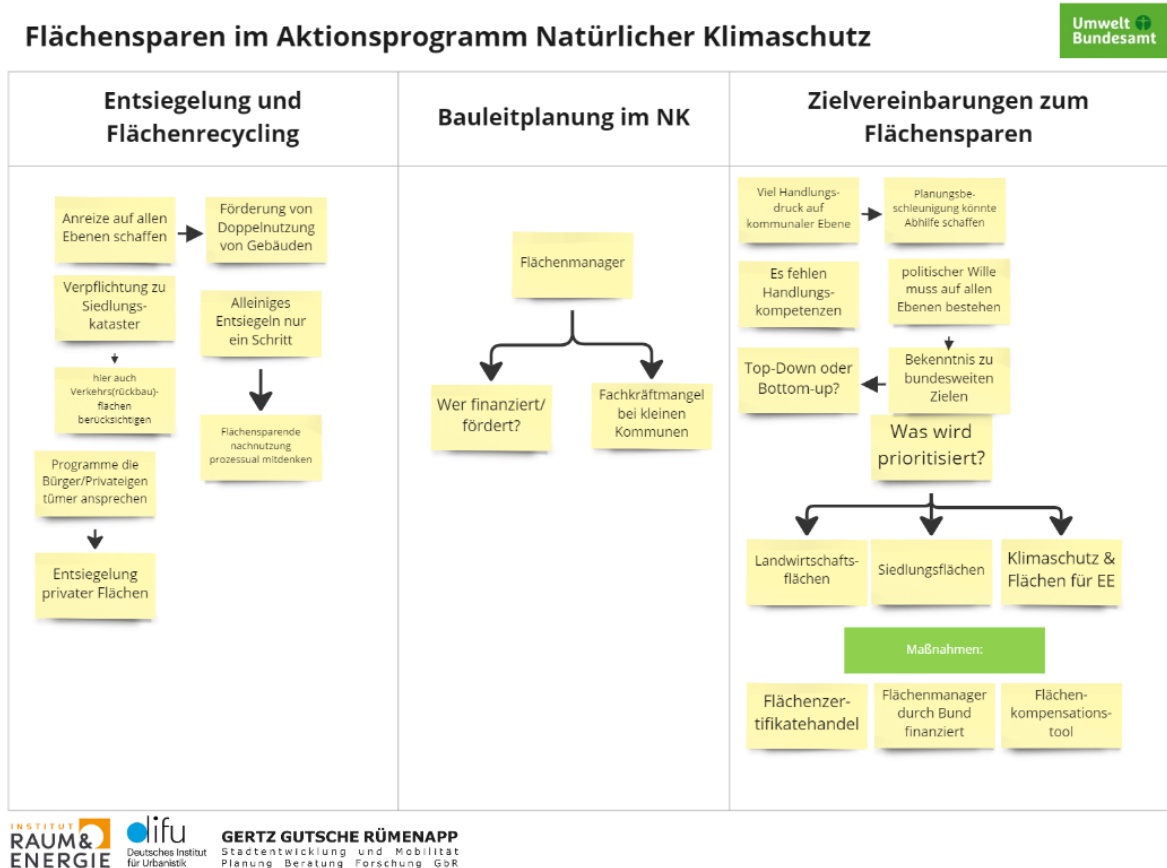
in bestehende Ökosysteme verzichtet wird und die natürlichen Kohlenstoffspeicher in Form von Boden und Vegetation bewahrt werden.

Ziel der im ANK formulierten Maßnahmen ist die Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen, was positive Effekte für den Boden-, Gewässer- und Naturschutz sowie für die Gesundheit hat. Die Notwendigkeit rechtlicher Anpassungen im Bereich der Bodenentsiegelung und des Flächenrecyclings sowie die Schaffung einer Austauschplattform für Städte und Kommunen wurden als mögliche Konkretisierungen des Programms genannt. Solche Austauschplattformen könnten dazu dienen, Möglichkeiten der Erfassung von Bodenentsiegelungspotenzialen und der Umsetzung von Bodenentsiegelung zu erarbeiten. Ergebnisse dieses Prozesses könnten in die Informationsplattform www.aktion-flaeche.de eingespeist und damit zur Information eines breiten Kreises von Anwender*innen dienen. Außerdem sollen Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten für Bodenentsiegelungsmaßnahmen entwickelt bzw. verknüpft (Klimaanpassung) und über Best-Practice-Beispiele bekanntgemacht werden.

Ein weiterer Themenschwerpunkt war der natürliche Klimaschutz in der Bauleitplanung. Die Teilnehmenden sprachen sich für den Einsatz von Flächensparmanager*innen in Kommunen aus, die im Rahmen der Bauleitplanung fachlich unterstützen und hinsichtlich der relevanten Aspekte des natürlichen Klimaschutzes beraten. Solche Personalstellen sollten von übergeordneten Ebenen (Bund, Land) gefördert bzw. finanziert werden. Hierbei ist die Gewinnung geeigneter Fachkräfte in diesem Aufgabenspektrum vor allem in ländlich strukturierten Gemeinden in den Blick zu nehmen (siehe Abbildung 2).

Einen hohen Stellenwert haben abgestimmte Siedlungsstrukturkonzepte mit zugrundeliegenden städtebaulichen Leitbildern, die den Zweck verfolgen, innerstädtische Flächen von Bebauung freizuhalten und die Ziele einer klimaangepassten Stadtentwicklung zu unterstützen. Notwendig sei eine kohärente und abgestimmte Strategie des Bundes einschließlich der Ressortzusammenarbeit, um das Flächensparen (weniger als 30 Hektar am Tag bis 2030) wirksam voranzubringen. Somit müssten die Bausteine Bodenentsiegelung, Innenentwicklung/Flächenrecycling sowie der natürliche Klimaschutz in der Bauleitplanung in eine Gesamtstrategie eingebettet werden.

Abbildung 2: Dialogveranstaltung ANK: Online-Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie (siehe auch Abbildung 11 in Anhang A.2.2)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Veranstaltung die zentrale Rolle der Regional- und Bauleitplanung bei der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme unterstreicht. Eine stärkere Nutzung von Bodenentsiegelungspotenzialen, die Einrichtung von Flächensparmanager*innen und die Förderung multifunktionaler Flächennutzungen wurden als wesentliche Maßnahmen identifiziert. Die Veranstaltung lieferte wertvolle Impulse für die weitere Ausgestaltung des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen und die Umsetzung des ANK.

3.1.3 Dialogveranstaltung: Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?

In der Dialogveranstaltung „Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?“ diskutierten am 27. März 2023 rund 70 Teilnehmende, wie die Ziele der Wohnraumschaffung und des Flächensparens miteinander vereinbart werden können. Gegenstand der Online-Veranstaltung waren u.a. bestehende Wohnraumbedarfe, die Wohnbaupotenziale im Bestand, der notwendige Neubaubedarf, die Aufgaben bzw. Rollen von Kernstädten, Umlandgemeinden und ländlichen Räumen, Aspekte der städtebaulichen Dichte sowie mögliche Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern (siehe auch Anhang A.3).

In die Veranstaltung flossen Ergebnisse des Positionspapiers des Umweltbundesamtes und der Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau) mit Empfehlungen für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau ein (Schubert et al., 2023). Diese Ergebnisse führen zu dem Schluss, dass gleichzeitig Wohnraum geschaffen und die ambitionierten europäischen und nationalen Klima- und Umweltschutzziele eingehalten werden können. Der Umbau und die Umnutzung des Gebäudebestands spielen hierbei eine herausragende Rolle für die Erreichung der

Ziele für den Klima- und Ressourcenschutz im Gebäudesektor. Ein zentrales Thema im Papier sind die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft.

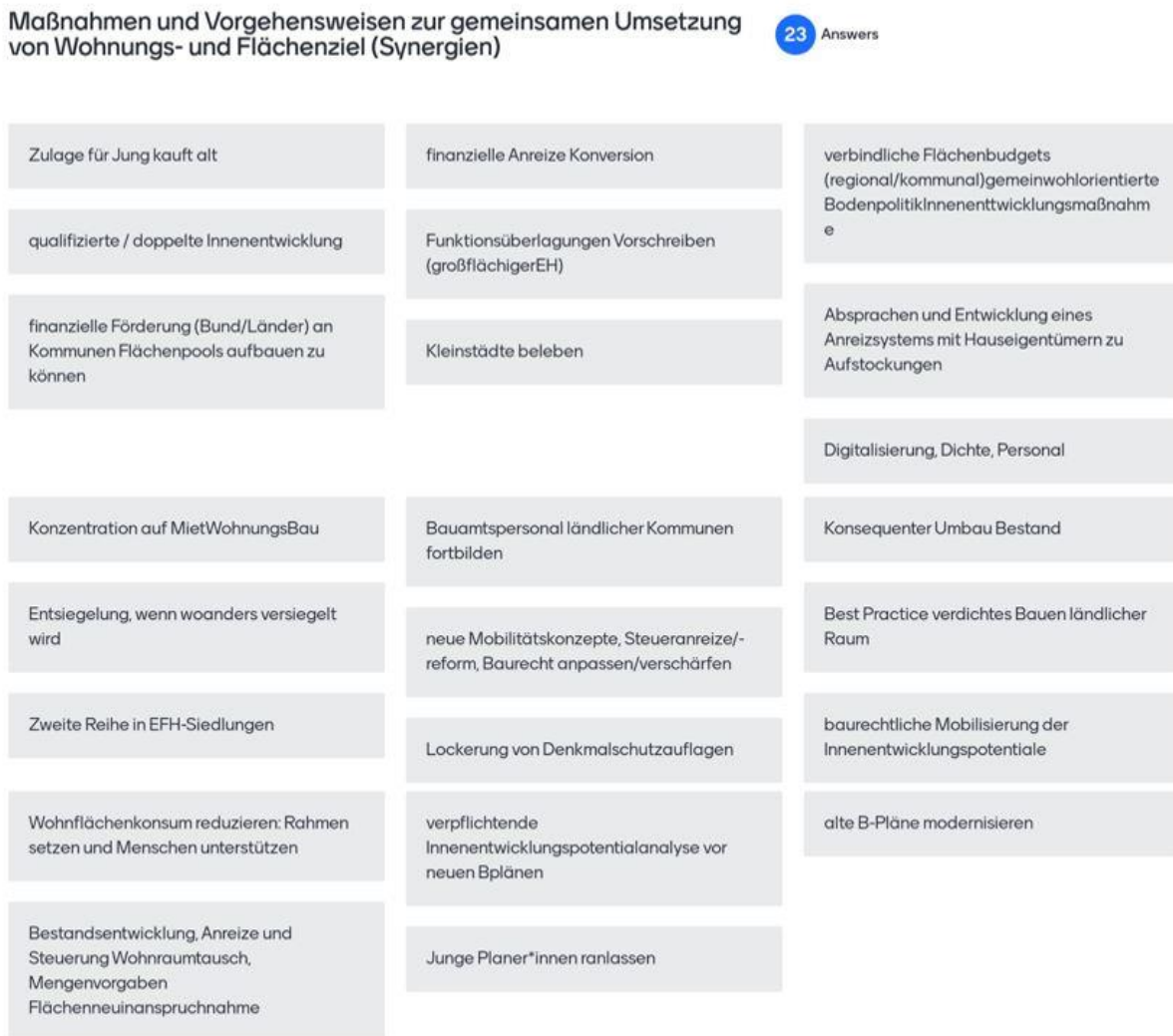
Die Teilnehmenden betonten bestehende Hemmnisse u.a. durch eine unzureichende Förderung der Innenentwicklung. Es seien passende ökonomische Anreize vor allem für Eigentümer*innen und Investor*innen erforderlich, um den höheren Aufwand von Innen- und Bestandsentwicklung gegenüber der Außenentwicklung auszugleichen. Aus Sicht der Teilnehmenden liege großes Potenzial in der Nachverdichtung und Aufstockung bestehender Gewerbeflächen. Freie Flächen für Ergänzungsbauten könnten durch die Neuordnung von Parkplatzflächen gewonnen werden. Eine intensivere Flächennutzung (Mehrgeschossigkeit, Nutzungsmischung, Mehrfachnutzung) könnte dazu beitragen, den bestehenden Druck auf Flächen zu reduzieren. Insgesamt sollten Lösungswege für die Erfüllung der hohen Wohnflächenbedarfe im Siedlungs- bzw. baulichen Bestand gesucht werden, um landwirtschaftlich genutzte Flächen zu schonen.

Ebenso sollten bei der Wohnraumentwicklung Folgekostenrechner stärker genutzt werden, um die langfristigen finanziellen Auswirkungen von Entwicklungen bereits frühzeitig in der Planungsphase zu berücksichtigen. Verschiedene Teilnehmende empfahlen, die städtebauliche Außenentwicklung zu verteuern und die Innenentwicklung durch ein Umlagesystem zu fördern. Damit könnte das Investitionsvolumen stärker auf die Bestandsentwicklung gelenkt werden. Beispielsweise könnte hierfür das Konzept der Baulandausweisungsumlage eingeführt werden. Aber auch andere monetäre Anreize sollten Flächenschutz anstelle der Flächenneuanspruchnahme begünstigen. Genannt wurden die Entfernungspauschale, das derzeitige System des kommunalen Finanzausgleichs oder die Grund- und Grunderwerbsteuer.

In der weiteren Diskussion ging es um die Bedeutung einer regionalen und interkommunalen Abstimmung, um Wohnungsneubau bedarfsgerecht und flächensparend zu gestalten. Mit regionalen Wohnraumkonzepten, die auf konkreten Werten zur Flächenneuanspruchnahme (anstelle Wohneinheiten) basieren, sollte eine interkommunale Abstimmung zum Wohnungsneubau erfolgen (siehe Abbildung 3).

Es herrschte Übereinstimmung darin, dass die Ziele der Wohnraumschaffung und des Flächensparens nicht unvereinbar sind und dass weiterhin Lösungen gesucht werden müssen, um beide Ziele zu erreichen. Die Dialogveranstaltung zeigte, dass durch innovative Ansätze und eine enge Zusammenarbeit aller relevanten Akteure beides möglich ist.

Abbildung 3: Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Mentimeterumfrage



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie (siehe auch Abbildung 14 in Anhang A.3.2)

3.1.4 Dialogveranstaltung: Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?

In der Dialogveranstaltung „Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?“ diskutierten am 10. Oktober 2023 insgesamt 34 Teilnehmende über die Nutzung der begrenzten Flächenressourcen und die damit verbundenen Nutzungskonflikte. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Notwendigkeit, Freiflächen als Lebensraum für künftige Generationen zu erhalten und gleichzeitig den steigenden Bedarf an Wohnraum und erneuerbaren Energien zu decken (siehe auch Anhang A.4).

Es wurde festgestellt, dass die Debatte um das Thema Flächenkonkurrenzen erst am Beginn stehe. So mangle es an einem übergreifenden Flächenkonzept des Bundes, um bestehende Konflikte zu benennen und zu bewältigen. Zugleich bestehe der Anspruch, Planungsprozesse zu beschleunigen und zu verschlanken. Unter den Teilnehmenden bestand ein Konsens darin, am bundespolitischen Flächenziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar zu reduzieren, festzuhalten. Falls dieser Zielwert infolge des rasanten Ausbaus erneuerbarer Energien überschritten werden sollte, seien eine belastbare Statistik sowie eine transparente öffentliche Kommunikation über die Zwecke der Flächenneuanspruchnahme erforderlich.

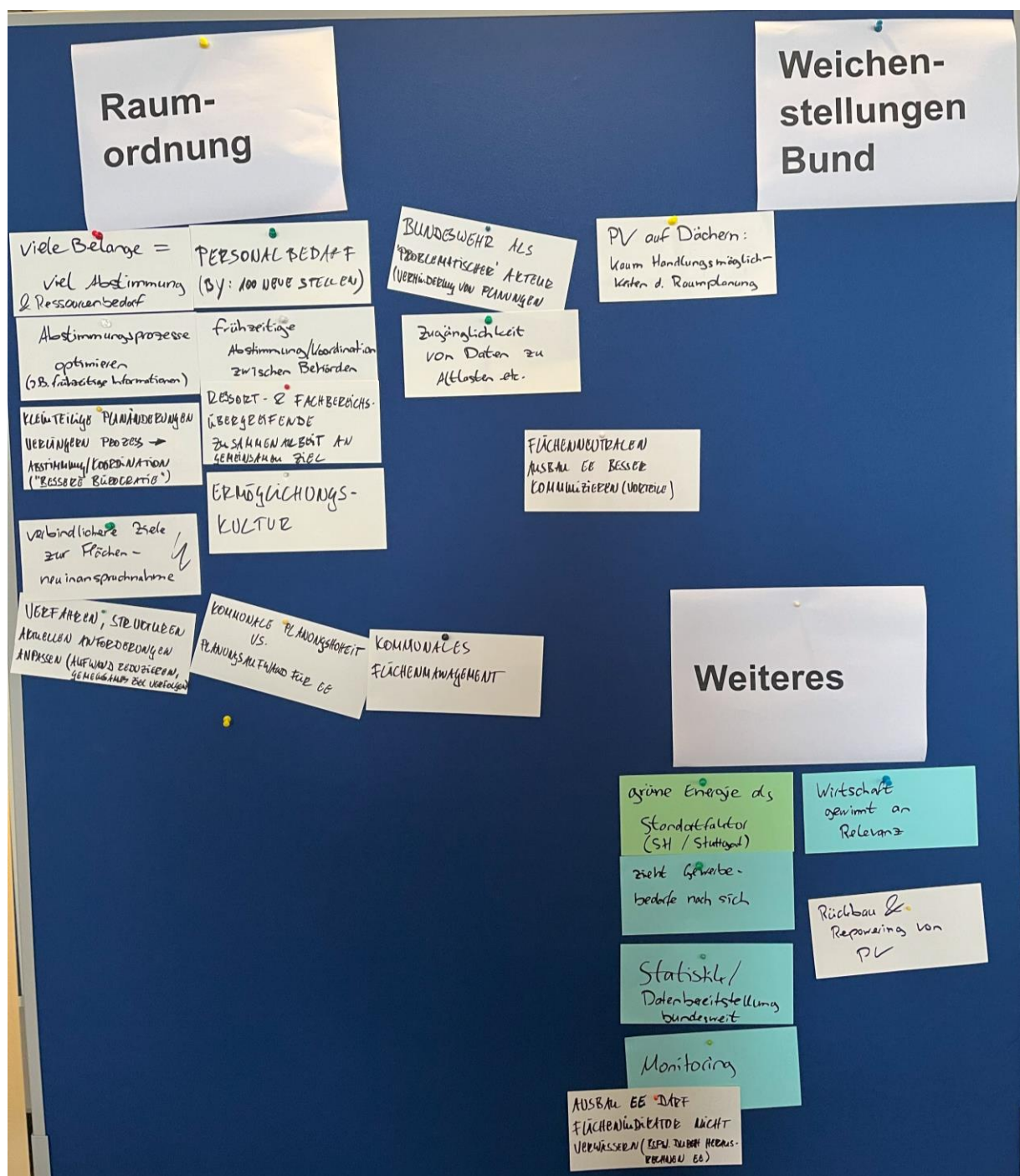
Ein weiterer zentraler Punkt der Veranstaltung war die Vorstellung eines laufenden UBA-Forschungsvorhabens zur Flächenneuanspruchnahme und zu Freiflächenverlusten bis zum Jahr 2030. Dabei wurde der jährliche Verlust an Freiflächen durch Umwandlung für Siedlungs- und Verkehrszwecke analysiert, der vor allem landwirtschaftliche Flächen, Wälder und sonstige Freiflächen betrifft. Die Teilnehmenden erörterten die komplexen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Faktoren, wie beispielsweise den Einfluss von Zuwanderung auf die Wohnraumnachfrage und den Flächenbedarf für erneuerbare Energien. In Bezug auf das Ziel der grünen Stadt sollten Grünflächen in der Stadt nutzbar gemacht werden. Vor allem in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt entstehe hier ein Nutzungskonflikt. Der Fokus sollte daher auf multifunktionaler sowie gemeinwohlorientierter Flächennutzung liegen. In Bezug auf Flächennutzungskonkurrenzen gehe es auch darum, freiwerdende Verkehrsflächen u.a. für Erholungszwecke bzw. Parkplatzflächen für Photovoltaikanlagen zu nutzen. Der Bedarf an neuen Wohnungen werde weiterhin steigen, weshalb der Fokus deutlicher auf Innenentwicklung und die effiziente Nutzung bestehender Gebäudestrukturen gelegt werden sollte. Es wurde betont, dass die Innenentwicklung ökonomische Anreize und klare rechtliche Rahmenbedingungen benötigt, um gegenüber der Außenentwicklung konkurrenzfähig zu sein.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die „Aufholjagd“ zur Nutzung von Flächen für erneuerbare Energien. Für die Erreichung der ambitionierten Klimaziele des Bundes sei der Ausbau der erneuerbaren Energien erforderlich. Windkraft und Photovoltaik benötigten Flächen. Zugleich sei die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr nach wie vor hoch. Auch die neuen Nutzungen im Zuge der Energiewende gingen zu Lasten der landwirtschaftlichen Fläche, die jedoch in erster Linie der Nahrungs- und Futtermittelproduktion dienen und zugleich wichtige Freiraum-, Landschafts- und Biotopfunktionen erfüllen sollen. Es wurde betont, dass der Ausbau von Solar- und Windenergieanlagen beschleunigt werden muss, um die Klimaziele zu erreichen. Dabei wurden auch innovative Ansätze wie die Integration von Photovoltaikanlagen in Siedlungsflächen und die Nutzung von Konversionsflächen für diese Zwecke hervorgehoben. Zudem wurde festgestellt, dass die Diskussionen über die Versorgungssicherheit und den Energiepreis für eine veränderte Wahrnehmung sorgen. Erneuerbare Energien würden zum Standortfaktor, wie Ansiedlungsbegehren größerer Unternehmen in verschiedenen Regionen zeigen. Zugleich seien die aktuellen Ergebnisse der Förderungen für den Ausbau von PV-Anlagen in der Siedlungsfläche (vor allem auf Dachflächen) nicht zufriedenstellend (siehe Abbildung 4).

Letztlich ging es auch um den Schutz von Flächen für Natur und Erholung. Die Teilnehmenden betonten die Bedeutung des Naturschutzes für das Klima und die biologische Vielfalt und diskutierten Möglichkeiten zur Mehrfachnutzung von Flächen, um sowohl Naturschutz als auch andere Nutzungsansprüche zu berücksichtigen.

Die Veranstaltung endete mit der Erkenntnis, dass ein umfassendes Flächenkonzept des Bundes notwendig sei, um bestehende Nutzungskonflikte zu bewältigen. Die Planungsprozesse müssten effizienter gestaltet sowie ein besseres Monitoring auf Basis einer einheitlichen Flächenstatistik etabliert werden. Es wurde herausgestellt, dass die Ziele der Wohnraumschaffung und des Flächensparens nicht unvereinbar sind und durch eine enge Zusammenarbeit aller Akteure erreicht werden können.

Abbildung 4: Dialogveranstaltung Flächenkonkurrenzen: Moderationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

3.1.5 Bund-Länder-Dialog Fläche: Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?

In der Dialogveranstaltung „Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?“ am 11. Dezember 2023 diskutierten die 76 Teilnehmenden über die hohe Flächenneuanspruchnahme durch gewerbliche Entwicklungen und die Notwendigkeit, Einsparpotenziale im gewerblichen Bereich zu realisieren. Ziel der Veranstaltung war es, Ansätze für eine bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung zu erörtern und Strategien zur Nutzung bestehender Flächen aufzuzeigen (siehe auch Anhang A.5).

Es wurde festgestellt, dass trotz vorhandener Potenziale im Innenbereich viele Industrie- und Gewerbebrachen nicht revitalisiert werden, hauptsächlich aufgrund der hohen Sanierungskosten und des Konkurrenzdrucks durch lagegünstige neu entwickelte Bauflächen. Die Teilnehmenden betonten, dass eine bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung durch gezielte Ausweisungen und eine stärkere Nutzung vorhandener Flächen erreicht werden kann.

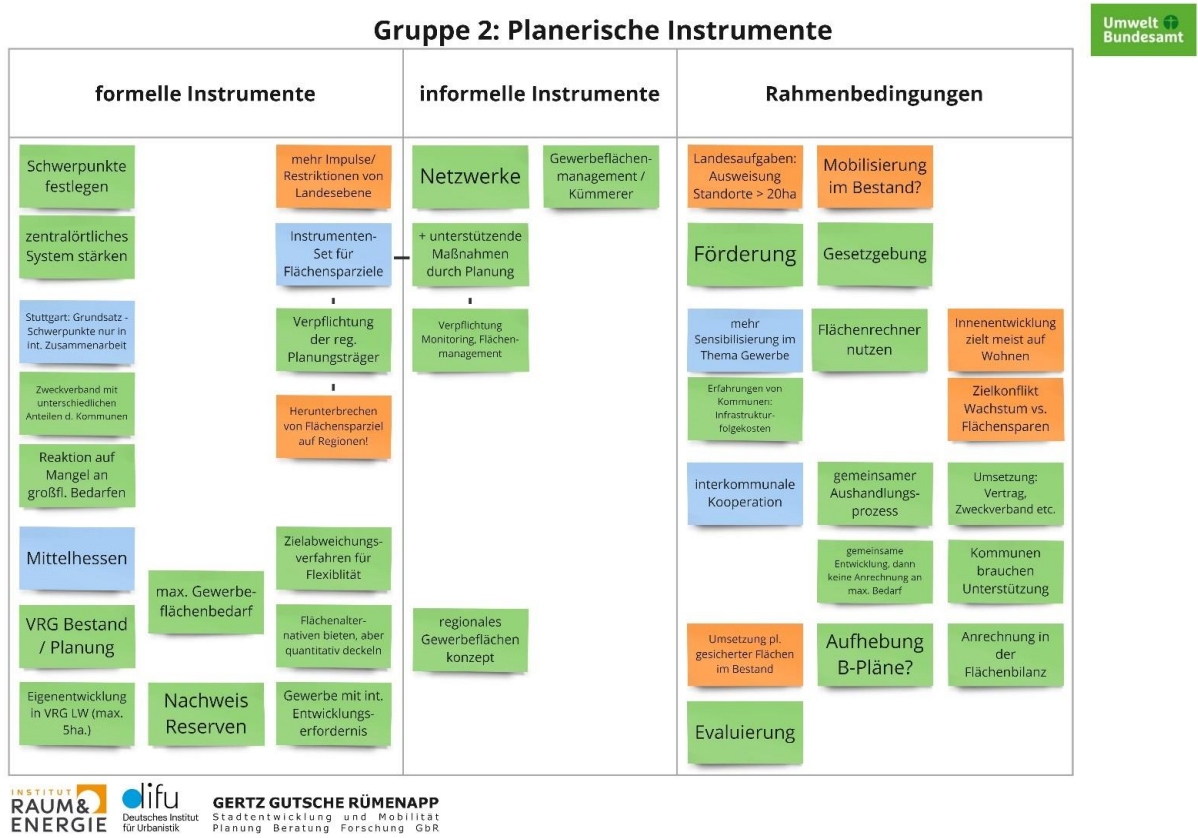
Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Bedarfsermittlung für Gewerbeflächen. Es wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Bedarfsermittlung oft nicht konsequent umgesetzt werden und dass es Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Plausibilitätsprüfung der Bedarfe gebe. Es wurde vorgeschlagen, Kriterien und Standards für die Bedarfsermittlung auf Landesebene festzulegen und eine stärkere Betrachtung der Folgekosten von Flächenneuausweisungen zu integrieren.

Der Austausch über planerische Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung zeigte, dass hier sowohl formelle als auch informelle Instrumente notwendig sind. Formelle Instrumente wie die Festlegung von Schwerpunkten und das zentralörtliche System sollten durch informelle Maßnahmen und Netzwerkstrukturen ergänzt werden. Informelle regionale Gewerbeflächenkonzepte wurden als wichtige Grundlage für eine bedarfsgerechte Entwicklung identifiziert.

Die nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete wurde ebenfalls thematisiert. Hemmnisse wie hohe Kosten, vielfältige Eigentumsstrukturen und der Bedarf an personellen Ressourcen wurden angesprochen. Erfolgsfaktoren seien die Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen, ein fest institutionalisiertes Gewerbeflächenmanagement und die Bereitstellung von Rotationsflächen. Insbesondere im Gebietsmanagement liege ein zentraler Ansatz für eine flächensparende Gewerbeflächenentwicklung, die Akteure vor Ort zusammenbringt und die lokalen Herausforderungen adressiert. In diesem Zusammenhang trügen vor allem zentrale Stellplätze, eine gemeinsam genutzte Produktionsinfrastruktur, die Bereinigung von Grundstückszuschnitten und die Multicodierung von Flächen im Sinne einer Mehrfachnutzung zur Weiterentwicklung der Bestands-Gewerbegebiete und zum sparsamen Umgang mit Flächen bei (siehe Abbildung 5).

Zusammenfassend wurde festgestellt, dass im gewerblichen Bereich noch großes Potenzial für eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bestehe. Betont wurde die Notwendigkeit eines umfassenden Flächenkonzepts, effizienterer Planungsprozesse und eines besseren Monitorings. Eine enge Zusammenarbeit aller Akteure sei entscheidend, um die Ziele des Flächensparens und einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung zu erreichen.

Abbildung 5: Dialogveranstaltung Gewerbe: Online-Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie (siehe auch Abbildung 22 in Anhang A.5.2)

3.1.6 Dialogveranstaltung: Bilanz des Bund-Länder-Dialogs

Im Mittelpunkt der Bilanzveranstaltung zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen mit 69 Teilnehmenden am 15. Mai 2024 in Berlin stand ein Papier mit Maßnahmenvorschlägen für das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes (siehe auch Anhang A.6).

Nach einer Keynote zu den Herausforderungen, Notwendigkeiten und Handlungserfordernissen des Flächensparens wurde seitens des Projektteams eine kurze Bilanz des Dialogprozesses dargestellt. Hierbei wurden die wesentlichen Aktivitäten bzw. Produkte wie die Dialogveranstaltungen, der Kommunale Flächenrechner, das Informationsportal www.aktion-flaeche.de und die im Prozess entwickelten Empfehlungspapiere und Veröffentlichungen (u.a. Zwischenbilanz des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen und Status-quo-Papiere) fokussiert. Zudem wurde ausgeführt, wie eng sich der Dialog thematisch an Fachdebatten bzw. Ziel- und Interessenkonflikten u. a. entlang den Themen Wohnungsbau, Ausbau der erneuerbaren Energien und natürlicher Klimaschutz orientiert hat. Breiten Raum nahm das Maßnahmenpapier ein, das insgesamt neun Maßnahmenvorschläge umfasst. Hierbei geht es um den Umgang mit dem Flächenindikator 11.1a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie um Maßnahmenvorschläge für eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme, eine deutliche Verstärkung von Aktivitäten der Innenentwicklung und zum Abbau von Fehlanreizen für das Flächensparen. Alle Maßnahmenempfehlungen wurden von Expert*innen aus der Landes- und Regionalplanung, einer Kommune sowie des Statistischen Bundesamt mit Inputs bzw. Kommentaren reflektiert bzw. untermauert. Darüber hinaus wurden aus dem Plenum zahlreiche Diskussionsbeiträge eingebracht. Deutlich wurde eine breite Zustimmung zu den Maßnahmenvorschlägen, wenngleich die einzelnen Bausteine für ein konsequentes Herangehen zum Erreichen von „weniger als 30 Hektar“ bis

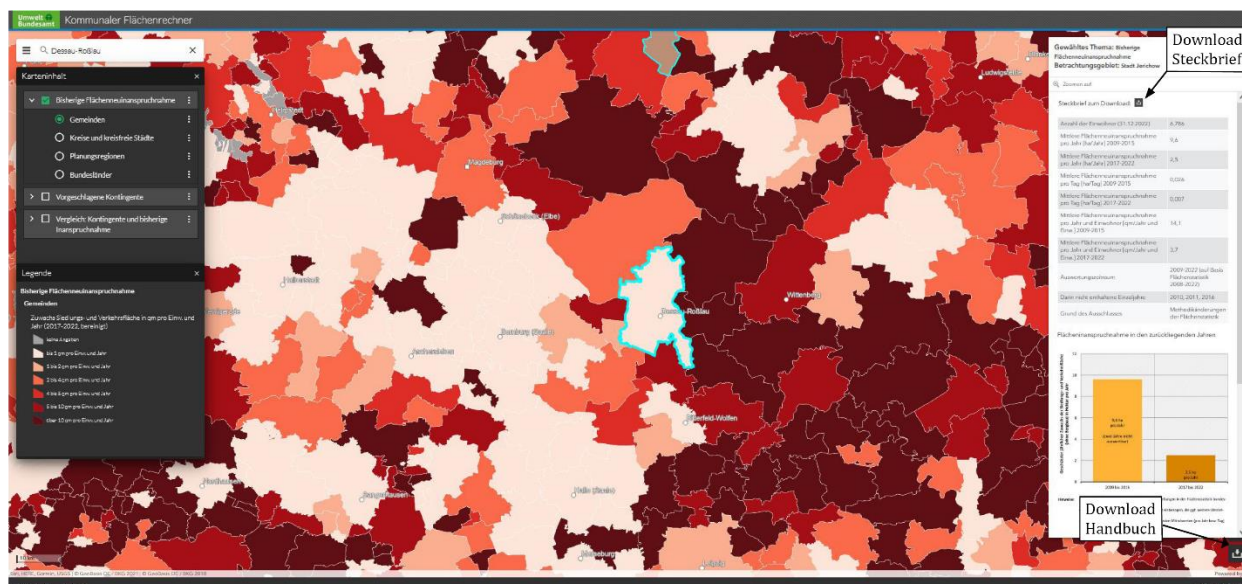
2030 bzw. „Netto-Null“ bis 2050 nach Einschätzung vieler Beteiligter ambitioniert, voraussetzungsvoll und teils auch konfliktbehaftet erscheinen. Verwiesen wurde darauf, dass Aspekte der interkommunalen Kooperation im Maßnahmenpapier ausgeführt werden sollten. Zudem sei zu würdigen, dass u.a. mit verschiedenen Novellierungen des Baugesetzbuchs bereits die Aspekte des sparsamen Umgangs mit Boden sowie der vorrangigen Innenentwicklung gestärkt wurden. Im Ausblick zur Bilanzveranstaltung wurde von Seiten des BMUV resümiert, dass dem Flächensparziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bereits mit vielen Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene gefolgt werde. Das Flächensparen sei ein zentrales umweltpolitisches Thema mit vielen Querbezügen u.a. zum Aktionsprogramm „Natürlicher Klimaschutz“, zur Wasserstrategie, zum Klimaanpassungsgesetz und zur Klimaanpassungsstrategie. Zudem berichte die LABO, die im Jahr 2025 einen Bericht zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Bodenversiegelung vorlegen wird, über die bislang erreichten Entwicklungen. Verwiesen wurde auf die Ergebnisse der BBSR-Baulandumfrage 2020, in welcher umfangreiche Innenentwicklungspotenziale ermittelt wurden. Der vom Bearbeiterteam vorgelegte Katalog von Maßnahmenvorschlägen enthalte wichtige Anregungen für die Ausgestaltung weiterer Aktivitäten. Gedankt wurde allen Stakeholdern, die sich aktiv in die Erstellung des Maßnahmenpapiers eingebracht haben. Es sei weiterhin notwendig, den Dialog zum Thema Fläche fortzusetzen. In diesem Sinne sollte der fachliche und strategische Austausch fortgesetzt werden, um gemeinsam erfolgversprechende Wege des Flächensparens zu erschließen und auszubauen.

3.2 Kommunaler Flächenrechner des Umweltbundesamtes

Im Rahmen der ersten Dialogphase des Projekts wurde der auf einer Excel-Anwendung basierende Kommunale Flächenrechner des Umweltbundesamtes zu einer GIS- und internetbasierten Online-Anwendung weiterentwickelt. Die technische Umsetzung und das Hosting erfolgten durch das Umweltbundesamt. Der Kommunale Flächenrechner ist seit Februar 2021 unter folgender Webadresse kostenlos verfügbar: <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html>.

Eine detaillierte Beschreibung der Grundstruktur und der Funktionalität des Flächenrechners findet sich in einem Handbuch, das unter der o.g. Webadresse des Flächenrechners heruntergeladen werden kann (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Kommunal Flächenrechner (Screenshot mit Beispiel Dessau-Roßlau)



Quelle: Konzeption, Daten und Infografiken: GGR unter Nutzung der amtlichen Flächenstatistik (eigene Bereinigung); technische Umsetzung: UBA; Unterstützung: IÖR

In der zweiten Dialogphase des Projektes (2022 bis 2024) wurden die Daten des Flächenrechners kontinuierlich aktualisiert, der Funktionsumfang ausgeweitet und einige inhaltliche Anpassungen vorgenommen, auf die in diesem Bericht nicht weiter eingegangen wird.

Datenbasis







Die Aktualisierung der dem Flächenrechner zugrundeliegenden Daten wurde im April 2024 vorgenommen. Der Anwendung liegen in der aktuellen Version die Flächennutzungsdaten der Statistischen Berichte des Statistischen Bundesamtes (Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung) von 2009 bis einschließlich 2022 zugrunde. Kommunal- bzw. Kreisgebietsreformen bis zum 31.12.2022 wurden berücksichtigt (Gebietsstand 31.12.2022).

Neue Funktion: Download der Steckbriefe

Die Nutzenden des Flächenrechners haben die Möglichkeit, sich zu jeder Gebietskörperschaft (Gemeinde, Landkreis, Planungsregion, Bundesland) ab 100 Einwohner*innen ein sechsstufiges Datenblatt herunterzuladen, in dem die Steckbriefe der Datenabfrage zusammengefasst sind.

Jedes Datenblatt ist nach der in Abbildung 7 dargestellten Struktur gegliedert.

Abbildung 7: Struktur der Datenblätter

| Struktur | Datenblätter |
|---|---|
| <p>Seite 1: Inhalte des Datenblatts Kurze Einführung in das Flächenthema und das 30-Hektar Ziel Erläuterung des Aufbaus und des Inhalts des Datenblatts Verweis auf dem Flächenrechner sowie auf mögliche Abweichungen von der amtlichen Flächenstatistik</p> |  |
| <p>Seite 2: Bisherige Flächenneuanspruchnahme Empirische Darstellung des Umfangs der bisherigen Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum 2009-2022 Unterscheidung von zwei Zeiträumen: 2009-2015 (= vor der Methodikumstellung) und 2017-2022 (= nach der Methodikumstellung (vgl. Erläuterung zur Methodikumstellung in Kap. 3.2.5) Tabelle mit Indikatoren „ha pro Jahr“, „ha pro Tag“ sowie „qm pro Tag und Ew.“</p> |  |
| <p>Seite 3: Vergleich mit der Flächenneuanspruchnahme in übergeordneten Gebietskörperschaften Kurze Einführung in das Flächenthema und das 30-Hektar Ziel Erläuterung des Aufbaus und des Inhalts des Datenblatts Verweis auf dem Flächenrechner sowie auf mögliche Abweichungen von der amtlichen Flächenstatistik</p> |  |
| <p>Seite 4: Vorgeschlagene Kontingente Erläuterung der Grundidee der Kontingentierung Darstellung eines kommunalen Kontingents für die ausgewählte Gebietskörperschaft, angelehnt an den Aufteilungsschlüssel des Planspiels Flächenhandel mit drei alternativen Reduktionspfaden (Bundesweite Zielwerte 30, 25 bzw. 20 Hektar in 2030). Kontingent für Kreise, Regionen und Länder entspricht der Summe der Gemeinden.</p> |  |
| <p>Seite 5: Mit diesen Kontingenten umsetzbare Siedlungsentwicklung Erläuterung der Gültigkeit des Kontingents (nur im Außenbereich, im Innenbereich unbegrenzte Entwicklung möglich) Veranschaulichung, wie viele Wohnungen (WE) mit dem Kontingent im Außenbereich realisierbar sind – in Abhängigkeit von der gewählten städtebaulichen Dichte.</p> |  |
| <p>Seite 6: Vergleich der Kontingente mit der bisherigen Flächenneuanspruchnahme sowie Reduktionsbedarf der jährlichen Flächenneuanspruchnahme Vergleich der realen Flächenneuanspruchnahme pro Jahr 2017-2022 und der kommunalen Kontingente 2022 bis 2030 in den drei Reduktionspfaden. Hinweis, dass die bisherige Flächenneuanspruchnahme ggf. übergeordnete Projekte von Bund und Land enthält, sich die Kontingente hingegen nur auf die kommunale Bauleitplanung beziehen. Ableitung eines Reduktionsbedarfs der bisherigen Flächenneuanspruchnahme</p> |  |

Quelle: Eigene Darstellung, Datenblätter: GGR unter Nutzung der amtlichen Flächenstatistik (eigene Bereinigung)

3.3 Kommunikation zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen

Im Zentrum der Kommunikation im Bund-Länder-Dialog Flächensparen stand die Plattform www.aktion-flaeche.de. Mit Inhaltsbausteinen wurden hier laufend aktuelle Informationen rund um das Thema Flächensparen eingespeist.

Für den Bund-Länder-Dialog Flächensparen wurde ein neuer Bereich auf der Website eingerichtet, der alle Informationen u.a. über die Dialogveranstaltungen beinhaltet. Über die Internetseite sind die Dokumentationen und Vorträge aller Dialogveranstaltungen abrufbar. Darüber hinaus sind weitere Fachinformationen u.a. zum Aktionsplan Flächensparen und das im Bund/Länder-Dialog entwickelte Empfehlungen-Papier zum Erreichen der flächenpolitischen Bundesziele auf der Plattform abrufbar. Außerdem ist der Kommunale Flächenrechner von der Plattform verlinkt erreichbar. Ebenfalls enthalten sind die zur Zwischenbilanz im Frühjahr 2022 zugehörigen Anhänge mit den Resultaten der vertiefenden Untersuchungen in den Aktionsfeldern des Aktionsplans Flächensparen (Status-quo-Berichte).

Die Internetseite www.aktion-flaeche.de registriert monatlich zwischen 1.000 und 5.000 Seitenabrufe von 700 bis 1.100 unterschiedlichen Besucher*innen pro Monat, die jeweils ein bis zwei Mal pro Monat die Plattform [aktion-flaeche.de](http://www.aktion-flaeche.de) aufsuchen. Diese Zahlen werden vermutlich höher liegen, da der Dokumentation der Abrufe enge datenschutzrechtliche Grenzen gesetzt sind. So dürfen nur Zugriffe von Personen gezählt werden, die diese Zählung explizit in ihren Browsereinstellungen zulassen.

3.4 Papier „Vorschläge für einen Maßnahmenkatalog zum Flächensparen“

Im Jahr 2024 wurde im Bund-Länder-Dialog Flächensparen ein Papier mit Maßnahmenvorschlägen für die Erreichung der bundespolitischen Flächenziele erarbeitet, das in erster Linie Bund und Länder als rahmensetzende Ebenen adressiert, sich zugleich aber auch an Kommunen und die Ebene der regionalen Raumordnung als zentrale Umsetzungsebenen wendet. Dabei handelt es sich um die Fortschreibung der Empfehlungen aus der ersten Dialogphase (Preuß et al., 2024, S. 42–44). Aus den neu hinzugewonnenen Erkenntnissen der Dialoge zwischen 2022 und 2024 u.a. zu den aktuell bestehenden Flächennutzungskonkurrenzen im Zusammenhang mit den Flächenbedarfen für erneuerbare Energien und für den Wohnungsbau, die Ziel- und Interessenkonflikte mit den Erfordernissen des Freiraumschutzes, der Erzeugung von Nahrungsmitteln und des natürlichen Klimaschutzes wurden weitere Maßnahmenvorschläge abgeleitet bzw. vorliegende nachjustiert. Eine Entwurfsfassung des Papiers wurde am 20. März 2024 zunächst in einem Workshop mit ausgewählten Expert*innen aus Bund, Ländern, Kommunen, regionaler Raumordnung, Verbänden und Wissenschaft erörtert und in der Bilanzveranstaltung des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen am 15. Mai 2024 präsentiert und abschließend diskutiert. Das Papier gliedert sich in insgesamt neun Maßnahmenempfehlungen, die sich auf die Aktionsfelder „Kontingentierung einführen“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“ beziehen. Vorangestellt ist eine Empfehlung zum Umgang mit dem Flächenindikator 11.1a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Maßnahmenvorschläge beschreiben notwendige Aktivitäten und Vorgehensweisen zur Erreichung der bundespolitischen Flächensparziele für die Jahre 2030 und 2050 (Flächenkreislaufwirtschaft). Das Maßnahmen-Papier mündet in der Aufforderung, in einer konzertierten Aktion mit konkreten programmatischen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in einem ressortübergreifenden Prozess konkrete Schritte zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele bis 2030 bzw. zur Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 zu vereinbaren und umzusetzen.

Im Folgenden wird eine Kurzfassung des Maßnahmenpapiers dargestellt. Eine ausführliche Fassung der Maßnahmenvorschläge einschließlich präzisierender Erläuterungen wurde in einer vom UBA herausgegebenen Broschüre veröffentlicht (Preuß et al., 2025).

Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten

Maßnahme 1: Bestehende Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten und weiter qualifizieren

Maßnahme 1 richtet sich in erster Linie an Bund und Länder als zentrale Akteure der amtlichen Flächenstatistik, die die Datengrundlage für den Flächenindikator 11.1a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist.

Eine sparsame Siedlungsentwicklung zu betreiben, ist angesichts sichtbarer Entwicklungen wie Starkregen, Dürre, Hitze und Überwärmung für die Bewohner*innen der Städte und Gemeinden aktueller denn je. Der vor über 20 Jahren eingeführte Flächenindikator „Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag“ ist ein bei Planungsträgern bekannter und etablierter Referenzwert und sollte daher unbedingt beibehalten werden. Angesichts der weiter hohen Flächenneuanspruchnahme bedarf es eines weiterhin kontinuierlichen Monitorings, das angesichts der Herausforderungen – etwa der Flächenbedarf für Erneuerbare Energien (EE) – weiter qualifiziert werden sollte. Dies auch mit Blick auf eine perspektivische Bilanzierung von Neuanspruchnahme und Rückwidmung in Freiflächen bzw. Bodenversiegelung/Bodenentsiegelung („Netto-Null“-Ziel).

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Flächenneuanspruchnahme schrittweise auf Netto-Null reduzieren

Maßnahme 2: Flächenneuanspruchnahme entlang flächenpolitischer Bundesziele kontingentieren

Maßnahme 2 adressiert sowohl Bund und Länder als rahmensetzende Ebenen in Belangen der Raumordnung als auch Kommunen und regionale Raumordnung als zentrale Akteure bei der Umsetzung einer Kontingentierung.

Das Ziel, die Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) bis 2030 auf täglich unter 30 Hektar zu reduzieren und bis 2050 „Netto-Null“ zu erreichen, muss operationalisiert und rechtlich verbindlich verankert werden. Der Bund muss dafür ein Gesamtvolumen an maximal zu beanspruchenden Flächenkontingenten bzw. -zertifikaten (Transformationspfad) sowie den Weg der Umsetzung festlegen (umweltökonomischer Ansatz mit handelbaren Flächenzertifikaten oder regulatorischer Ansatz mit raumordnerisch zugewiesenen Flächenkontingenten). Unabhängig vom gewählten Umsetzungsweg bedarf es einer Verständigung von Bund und Ländern über die konkrete Ausgestaltung und Aufteilung in einem Governanceprozess. Eine verbindliche Kontingentierung ist durch passfähige Maßnahmen zu flankieren, um Kommunen bei einer noch deutlich weiter verstärkten Innenentwicklung zu unterstützen. Nur so kann eine breite Akzeptanz für die Mengengrenzung erzielt werden.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Maßnahme 3: Stringente Steuerung auf Ebene der Regionalplanung

Maßnahme 3 ist insbesondere an die Akteure der Landes- und regionalen Raumordnung gerichtet.

Es braucht eine stringente Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung, um ökologischen, ökonomischen und sozialen Anforderungen der Raumentwicklung gerecht zu werden. Zudem können so die Bedarfe der Kommunen aufgrund ihrer räumlichen Verflechtungen und ihrer besonderen Funktionen besser berücksichtigt werden. Unabhängig von der Implementierung eines verbindlichen Flächensparziels muss hierfür das raumordnungsrechtliche Instrumentarium konsequent auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ausgerichtet werden. In vielen Planungsregionen gibt es bereits regionale Leitvorstellungen der Siedlungsentwicklung, die – je nach Struktur und Ausformung der Regionalplanung – in Form unterschiedlich konkreter Vorgaben für die Siedlungsentwicklung formuliert sind. Entsprechend muss die Rolle der Regionalplanung deutlich gestärkt sowie mit einer entsprechenden (personellen) Ressourcenausstattung ausgefüllt werden.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Maßnahme 4: Lebensnahe und adressatengerechte Kommunikationsstrategie

Maßnahme 4 richtet sich an Bund und Länder als potenzielle Initiatoren einer Kommunikationsstrategie sowie an Kommunen und alle weiteren am Flächengeschehen Beteiligten als Zielgruppen.

Die Notwendigkeit und der Mehrwert einer konzertierten Aktion zum Flächensparen inkl. der vielfältigen thematischen Verflechtungen mit Themen wie Wohnen und Lebensqualität, Klimaschutz und -anpassung, Ernährung, Freiraumschutz, Biodiversität und Mobilität sollten mit einer langfristig angelegten Kommunikationsstrategie unter Einbeziehung aller Flächenakteure (Bürger*innen, Kommunalpolitik und -verwaltung, Planende, Bau- und Immobilienwirtschaft, Architektur etc.) breit und zugleich zielgruppennah kommuniziert werden. Sie sollte die Chancen, die Spielräume und den Mehrwert von Innenentwicklung und flächensparsamer Siedlungsentwicklung, die eng mit einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme verknüpft sind, sowie den möglichen Umgang mit Folgen einer Verknappung von Bauland und „neue“ städtebauliche Leitbilder und Ziele aufzeigen.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Innenentwicklung kontinuierlich weiter stärken!

Maßnahme 5: Innenentwicklung und Wohnen neu denken

Maßnahme 5 betrifft Bund und Länder als rahmensetzende Akteure sowie Kommunen und weitere öffentliche bzw. private Akteure (u.a. Wohnungsunternehmen, Immobilienwirtschaft, Immobilieneigentümer*innen und -nutzende, Gewerbe/Industrie) als umsetzende Akteure.

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erfordert eine verstärkte Weiterentwicklung sowie den Umbau und die Qualifizierung des Siedlungsbestandes. Die flächensparende Siedlungsentwicklung in den Bereichen Wohnen und Gewerbe muss dabei in enger Abstimmung mit den Bedarfen des Freiraumschutzes, des natürlichen Klimaschutzes, von Klimaanpassung und nachhaltiger Mobilität erfolgen. Bestehende Flächenpotenziale im Innenbereich für den Neubau sind flächen- und energieeffizient und zugleich suffizient zu nutzen. Hierfür bedarf es seitens Bund und Länder eines stärker auf die Bedarfe des Umbaus ausgerichteten Planungs- und Bodenrechts und einer dementsprechenden Planungs-, Entscheidungs-, Förder- und Finanzierungspraxis, die es den Städten und Gemeinden ermöglicht, den komplexen Anforderungen an eine Siedlungsentwicklung unter den Prämissen einer gemeinwohlorientierten Wohnraumschaffung, der Bau-, Energie- und

Mobilitätswende sowie von Freiraumschutz, Biodiversität und Klimaanpassung im besiedelten Bereich gerecht zu werden.

Zeitschiene: kurz-, mittel- und langfristig (bis 2050)

Maßnahme 6: Lückenloses Flächenmonitoring nach gemeinsamen Standards

Mit Maßnahme 6 werden Bund und Länder als zentrale Akteure der amtlichen Flächenstatistik adressiert. Zugleich sind räumlich Planende der Ebenen Länder, Regionen und Kommunen angesprochen.

Politische Schlussfolgerungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme müssen auf validen Daten basieren. Erforderlich ist ein Monitoring der Flächeninanspruchnahme mit bundesweit verbindlichen Standards (u.a. Flächenkategorien, Mindestgrößen, Aktualisierungsturnus, Meldepflicht). Dieses sollte für Kommunen verpflichtend werden, zugleich müssen hierfür die personellen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Der Kommunale Flächenrechner (<https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html?lang=de>) sollte als Praxiswerkzeug eingeführt werden. Er kann Kommunen insbesondere in der Phase der strategischen Flächennutzungsplanung (FNP, ISEK, Entwicklungskonzepte, Baulandkonzepte, Gewerbeflächenkonzepte, Einzelhandelskonzepte...) unterstützen, die eigene Siedlungsentwicklung an die Anforderungen eines bundesweiten Flächensparziels anpassen zu können.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Maßnahme 7: Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren

Maßnahme 7 adressiert in erster Linie Kommunen als Träger der kommunalen Planungshoheit. Weiterhin sind Bund und Länder als rahmensetzende Ebenen angesprochen.

Mit Blick auf einen sich perspektivisch deutlich reduzierenden Umfang neuen Baulands sollten die Kommunen in der kommunalen Bauleitplanung die Folgekosten der Flächenneuanspruchnahme verbindlich quantifizieren. Hierbei sind die Kosten für die Schaffung der sozialen und technischen Infrastruktur, die für Baugebiete auf der grünen Wiese erforderlich sind, kurz-, mittel- und langfristig zu betrachten und den kommunalen Einnahmen gegenüberzustellen. Im Interesse einer flächenmäßig und ökonomisch nachhaltigen sowie effizienten Siedlungsentwicklung sollten auch mögliche Vorteile einer Innenentwicklung für den Erhalt städtebaulicher Funktionen und von Angeboten der Daseinsvorsorge in die Entscheidungen in Bezug auf die Allokation von Neubauvorhaben im Gemeindegebiet einbezogen werden.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

Fehlanreize abbauen und Anreize zum Flächensparen setzen

Maßnahme 8: Fehlanreize auf den Prüfstand stellen

Mit Maßnahme 8 werden Bund und Länder als rahmensetzende Akteure adressiert.

Es bedarf geeigneter Anreize, die die Inanspruchnahme neuen Baulands begrenzen bzw. Maßnahmen der Innen-/Bestandsentwicklung sowie des Flächenrecyclings unterstützen. Die weitere Inanspruchnahme von Bauland auf der grünen Wiese sollte dagegen nicht mehr von EU, Bund und Ländern gefördert werden. Hierzu sollten die Möglichkeiten der Nachjustierung bestehender planerischer bzw. bodenpolitischer ökonomischer, fiskalischer und förderpolitischer Instrumente geprüft

werden, um Fehlanreize in den Sektoren Wohnen und Gewerbe/Industrie, die die Flächenneuanspruchnahme begünstigen, abzubauen. Es sollten keine Instrumente aufgrund einer vermeintlich zu großen Komplexität von der Diskussion ausgeschlossen werden (z.B. Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, Grunderwerbsteuer).

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030), z.T. langfristig (bis 2050)

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

Maßnahme 9 adressiert primär Bund und Länder als rahmensetzende Akteure. Angesprochen sind zugleich Kommunen als Träger der kommunalen Planungshoheit.

Für die Umsetzung von Maßnahmen des Flächensparens sowie der Innen- und Bestandsentwicklung bedarf es geeigneter Anreize und Förderprogramme. Hierfür sind bestehende Förderprogramme von Bund, Ländern und Kommunen (z.B. Städtebauförderung, Dorferneuerung, EU-kofinanzierte Programme) noch stärker auf Belange der flächensparenden Siedlungsentwicklung auszurichten sowie neue geeignete Förderprogramme aufzulegen, die

- ▶ Kommunen finanziell, aber auch fachlich/personell befähigen, flächensparende Siedlungsentwicklung zu betreiben und Chancen der Innenentwicklung zu nutzen (z.B. durch den Einsatz von Flächenmanager*innen),
- ▶ eine Wiedernutzung von gewerblichen Brachflächen ermöglichen,
- ▶ für private Eigentümer*innen Umbau, Sanierung und energetische Erneuerung im Bestand attraktiver machen.

Bei Förderung von Innen- und Bestandsentwicklung sind im Sinne einer dreifachen Innenentwicklung grüne Infrastrukturen, Belange der Klimaanpassung und der Mobilität zu berücksichtigen.

Zeitschiene: kurz- bis mittelfristig (bis 2030)

4 Schlussfolgerungen

Das von 2019 bis 2024 durchgeführte Dialogvorhaben hat gezeigt, dass bei zahlreichen mit Planungsfragen befassten Akteuren aus Bund und Ländern sowie Kommunen, der regionalen Raumordnung sowie aus der Wissenschaft und Verbänden ein grundsätzliches gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Erfordernisse des Flächensparens und die daraus resultierenden vielfältigen Wechselwirkungen besteht. Die themen- bzw. sektorenübergreifenden Zusammenhänge und Probleme, die durch die fortschreitende Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen z.B. in Form von Biotop- und Freiflächenverlust, fortschreitende Bodenversiegelung und Landschaftszerschneidung sichtbar sind, werden grundsätzlich erkannt. Ebenso sind die Flächennutzungskonkurrenzen, die sich hauptsächlich zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen auswirken, unbestritten. Übereinstimmung besteht auch darin, dass die einzelnen, zum Teil divergierenden Interessenlagen mit ihren flächenintensiven Bedarfen nicht nur negativ auf die Ressource Fläche, sondern nachteilig auf die einzelnen Themen selbst (z.B. Bauwirtschaft und Immobilienmarkt, Landwirtschaft, Biodiversität) wirken. Es besteht allerdings ein sichtbares Defizit in der Bewältigung der Herausforderungen des Flächensparens in Form eines abgestimmten Vorgehens der Flächen zwischen den beanspruchenden Sektoren (z.B. Wohnungsbau, Erzeugung erneuerbarer Energien, Gewerbe und Industrie und Verkehr) sowie mit den Akteuren, die dem Schutz der natürlichen Ressourcen Boden bzw. Fläche sowie Freiräumen und weiteren Schutzgütern verpflichtet sind. Die Veranstaltungen des Bund-Länder-DIALOGS Flächensparen zeigten, dass Vertreter*innen verschiedener Bundes- und Länderressorts den offenen Raum des Austauschs nutzten sowie Positionen darstellten, eigene Belange erläuterten und die Erwartungen von Vertreter*innen jeweils anderer Zuständigkeitsbereiche aufnahmen. Damit hat der Dialog eine Grundlage für weitere Aktivitäten gelegt, die mit Blick auf die bundespolitischen Ziele und Zeithorizonte der Zielerreichung so bald wie möglich in verbindliche ressortübergreifende Abstimmungen über eine gemeinsam getragene Flächenpolitik münden sollten. Von einem konzertierten Vorgehen zur deutlichen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme oder einer gemeinsamen Flächenpolitik sind Bund und Länder noch deutlich entfernt. Jenseits der fachwissenschaftlichen Debatte ist eine politische Debatte trotz der skizzierten gesellschaftspolitischen Herausforderungen entweder nur regional oder bundesweit allenfalls in Ansätzen vorhanden. Eine Verständigung auf Ebene des Bundes und der Länder sollte zu der vielfach empfohlenen konzertierten, ressortübergreifenden und themenintegrierenden Aktion führen, die notwendig ist, um einen passfähigen Rahmen und praxisanwendbare Gestaltungsoptionen für die Akteure auf den umsetzenden Handlungsebenen Kommunen und regionale Raumordnung zu entwickeln. Letztere müssen sich deutlicher als bisher an den Erfordernissen einer flächeneffizienten und -suffizienten Siedlungsentwicklung ausrichten, wenn entlang den Bundeszielen weniger neues Bauland beansprucht und die Innentwicklung deutlich forciert werden soll. Feste Leitplanken und ein konkreter Zielkorridor (bzw. ein absolutes Flächenziel) würden hier allen Akteuren Planungssicherheit geben und notwendige Innovationsprozesse anstoßen.

Flächennutzungskonkurrenzen

Bewusst wurden im Rahmen des Dialogs konfliktbehaftete Fragen des Wohnraum- und Gewerbeflächenbedarfs, des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie des natürlichen Klimaschutzes im Zusammenhang mit der Ressource Fläche diskutiert. Die Debatten in den Dialogveranstaltungen haben verdeutlicht, dass sich die Flächennutzungskonkurrenzen in den zurückliegenden Jahren deutlich verstärkt haben. Auf die knappe Ressource Fläche richten sich nicht nur Bedarfe für Wohnen, Gewerbe und Industrie und Verkehr. Ein Nachfrageschub nach Freiflächen geht auch vom Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Freiflächen-Photovoltaik, aus. Dabei gehen alle neuen Nutzungen überwiegend zu Lasten vormals landwirtschaftlich genutzter

Flächen und des damit verbundenen Potenzials zur Erzeugung von Nahrungsmitteln. Diese Flächenneuanspruchnahme bedeutet nach wie vor einen enormen Freiraumverlust, obgleich die Bedeutung von Freiräumen und unversiegelten Böden für den natürlichen Klimaschutz bzw. die Klimaanpassung und den Schutz der Biodiversität unbestritten ist. Auch im besiedelten Bereich werden die natürlichen Bodenfunktionen für die Versickerung und Speicherung von Wasser sowie als Standort für Grün und Raum für Biodiversität durch hohe Bodenversiegelungsgrade und bauliche Nachverdichtung eingeschränkt. (Die Vermeidung von) Flächenneuanspruchnahme und (die Forderung nach einer) verstärkte(n) Innenentwicklung hängen mit Blick auf die bundespolitischen Flächenziele eng zusammen, allerdings ist eine verstärkte Innenentwicklung mit Blick auf einen resilienten und klimaangepassten Stadtumbau nicht konfliktfrei. Daher stehen die Städte und Gemeinden vor der Herausforderung, die Potenziale und Grenzen der doppelten bzw. dreifachen Innenentwicklung auszuloten.

Die zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen führen zudem zu Debatten über den Fortbestand des Zielwerts des Indikators 11.1a „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche: Senkung auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030“ der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Diese fokussieren auf die Flächenbedarfe für den rasanten Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen. Daher sollte dafür Sorge getragen werden, dass die ursprüngliche Intention des im Jahr 2002 in die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie eingeführten Indikators, die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Zuge der Siedlungsentwicklung im engeren Sinne deutlich zu begrenzen, weiterverfolgt wird. Die Dialogteilnehmenden sprachen sich ganz überwiegend für eine Beibehaltung der bisherigen bundespolitischen Ziele für 2030 und 2050 aus. Ein möglicher Anstieg der Flächenneuanspruchnahme infolge des Ausbaus insbesondere der Freiflächen-Photovoltaik sollte aber zum Anlass genommen werden, die einzelnen Bestandteile des Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche – auch die Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien – nutzungsbezogen und transparent zu erfassen und zu kommunizieren. Damit verbunden sollte für Bedarfsträger wie Wohnen, erneuerbarer Energien und Verkehr bereits auf der Bundesebene dargelegt werden, welche Flächenbedarfe hierdurch ausgelöst werden und wie diese Flächenbedarfe unter den Vorzeichen von Effizienz und Suffizienz so weit wie möglich reduziert werden können.

Wie das Beispiel des forcierten Ausbaus der erneuerbaren Energien zeigt, ist die knappe Ressource Fläche bislang kein Teil eines politischen Aushandlungsprozesses, da Fläche ungeachtet der im Raum stehenden Konflikte als selbstverständlich verfügbar betrachtet wird, wenn es um das Erreichen sektorenbezogener Zielsetzungen wie z.B. zur Schaffung von Wohnraum oder den Ausbau erneuerbarer Energien geht. Dennoch bleibt das Thema des Flächenschutzes (Freiraum) stark im umweltpolitischen oder Fachdiskurs verhaftet und ist damit ein Thema unter vielen. Trotz des bundespolitisch etablierten 30-ha-Ziels fehlt eine gesamtstaatliche Architektur zum Schutz des Freiraumes bzw. der Ressource Fläche, welche die unterschiedlichen Anforderungen – vom Ausbau der erneuerbaren Energien, über den Wohnungsbedarf, Klimaschutz und Klimaanpassung, Mobilität – abwägt und verbindet.

Maßnahmen zur Erreichung der flächenpolitischen Bundesziele

Das im Dialogvorhaben erarbeitete Papier mit Maßnahmenvorschlägen für das Erreichen des bundespolitischen Flächensparziels fand in der Bilanzveranstaltung am 15. Mai 2024 überwiegend Zustimmung. Es umfasst Maßnahmen, die sich an den für den Bund-Länder-Dialog Flächensparen thematisch leitenden Aktionsfeldern aus dem Aktionsplan Flächensparen orientieren. Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme, eine stringente quantitative Mengensteuerung auf Ebene der Regionalplanung sowie eine lebensnahe und adressatengerechte Kommunikationsstrategie werden darin als die zentralen Maßnahmen für eine schrittweise Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf Netto-Null dargestellt. Auf Zustimmung trafen auch

die Vorschläge für eine kontinuierliche Stärkung der Innenentwicklung mit der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen und Instrumente zur Mobilisierung von Flächen- und baulichen Potenzialen, ein lückenloses Flächenmonitoring und eine Quantifizierung der Folgekosten der Flächenneuanspruchnahme. Mitgetragen wurden auch die Vorschläge in Bezug auf die Schaffung von Anreizen für das Flächensparen sowie die kritische Überprüfung bzw. Neujustierung und ggf. den Abbau von bestehenden Fehlanreizen. Somit konnte als Ergebnis des Dialogvorhabens ein Set an Maßnahmen dargestellt werden, das zum Teil an bereits bekannte instrumentelle Änderungsvorschläge anknüpft und diese weiterentwickelt bzw. ergänzt. Zu nennen sind z.B. die Empfehlungen, den Flächenindikator 11.1a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche: Senkung auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 – beizubehalten, ein größeres Augenmerk auf die Bodenentsiegelung, die Treibhausgasfolgen der Siedlungsentwicklung sowie auf Aspekte der Wohnsuffizienz zu legen. Schließlich ist festzustellen, dass im Unterschied zum Beginn des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme inzwischen für erforderlich gehalten wird, wenn die Flächenneuanspruchnahme entlang dem bundespolitischen Flächensparziel deutlich reduziert werden soll. Zugleich wurde in diesem Zusammenhang von den Dialogteilnehmenden immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Kontingentierung wiederum zu einer deutlich verstärkten und bedarfsgerechten Innenentwicklung zwingen werde, um die vorhandenen Flächenpotenziale in Form von Baulücken und Brachflächen zu aktivieren sowie Um- und Ausbaupotenziale im baulichen Bestand nutzen zu können.

Weiterer Dialog notwendig

Unabhängig vom Fortgang von ressortübergreifenden Aktivitäten zum Thema Fläche entlang den Flächenindikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind weiterhin Dialogformate notwendig, die neben Bund und Ländern als rahmensetzenden Akteuren auch alle relevanten Akteure auf den Ebenen des Landes und der regionalen Raumordnung, der Kommunen, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, aus Verbänden, Wissenschaft sowie weitere Bedarfsträger bis hin zu Bürgerinnen und Bürgern aktiv einbeziehen. Hierbei sollte es darum gehen, bestehende Interessen- und Zielkonflikte und daraus resultierende Flächennutzungskonkurrenzen zu identifizieren und gemeinsam über Lösungswege zu diskutieren. Der Dialog sollte im Kontext mit den Politikfeldern Bauen und Wohnen, Landwirtschaft, erneuerbare Energien, Klimaanpassung, Mobilität sowie natürlicher Klimaschutz fortgeführt werden, denn die flächenpolitischen Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2030 bzw. 2050 (Die Bundesregierung, 2021, S. 271) werden nur in enger Abstimmung mit allen relevanten Akteuren, die am Flächengeschehen beteiligt sind, erreicht werden. Er sollte an den im bisherigen Bund-Länder-Dialog Flächensparen bereits erörterte Themen anknüpfen, diese weiter vertiefen sowie neue Themen wie z.B. Zukunft des bedarfsgerechten Wohnens, Wohnsuffizienz, Bestandsumbau und Mehrfachnutzungen von Flächen aufgreifen sowie die Kontexte zwischen Flächensparen, sozialen Faktoren und urbaner Resilienz thematisieren. Mit den passenden Dialogformaten sollten auch neue Zielgruppen adressiert werden.

Die Maßnahmenvorschläge aus dem Bund-Länder-Dialog Flächensparen verstehen sich hierfür als Debattenbeitrag bzw. als Angebot für den weiteren Stakeholder-Dialog unter aktiver Beteiligung von Bund und Ländern zum Thema Fläche.

Konzertierte Aktion zum Flächensparen als Ziel – gemeinsamer Handlungsrahmen von Bund und Ländern erforderlich

Die konzertierte, ressortübergreifende und themenintegrierende Aktion auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen zur Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme für Sied-

lungs- und Verkehrszwecke auf unter 30 Hektar Fläche bis zum Jahr 2030 bedarf eines Handlungsrahmens bzw. einer Gesamtarchitektur des Bundes für das Flächensparen. Darin sollten Aufgaben und Zuständigkeiten der Ressorts benannt werden, die in einem koordinierten Vorgehen zur Umsetzung der vielfältigen Maßnahmen zur Erreichung flächenpolitischer Ziele münden. Aufgrund der sichtbaren institutionellen und fachlichen Bezüge bzw. Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts zu Themen des Flächensparens sollten die für Umwelt, Wohnen, Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Wirtschaft, Klimaschutz, Verkehr und Finanzen zuständigen Ressorts in einer passenden ressortübergreifenden Struktur den Rahmen für eine konzertierte Aktion abstecken.

Dabei sollten alle Fragen der direkten (z.B. Baugesetzbuch) und indirekten (z.B. Pendlerpauschale) Flächenneuanspruchnahme behandelt und auf Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen ergebnisoffen diskutiert werden. In diesen Prozess sollten die Fachministerkonferenzen für Umwelt, Raumentwicklung und Landwirtschaft und Energie eingebunden werden.

Im Rahmen der konzertierten Aktion sollten die Zielstellungen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung der 20. Wahlperiode (Flächensparen, verstärkter Wohnungsbau, Stärkung Innenentwicklung, Energiewende, Bodenentsiegelung, natürlicher Klimaschutz, ...) (SPD et al., 2021), die zum Teil in einem engen Zusammenhang mit offensichtlichen Konkurrenzen um die begrenzt verfügbare Ressource „Fläche“ stehen, thematisiert und Lösungsansätze für die Abmilderung dieser Ziel- und Interessenkonflikte entwickelt werden.

Die Maßnahmenvorschläge aus dem Bund-Länder-Dialog Flächensparen sollten als fachliche Anknüpfungspunkte und Impulse für konkrete Umsetzungsaktivitäten von Bund und Ländern zur Schaffung eines Rahmens für ein zielgerichtetes Handeln zur wirksamen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in Richtung Netto-Null (Umweltministerkonferenz [UMK], 2020) dienen. Sie sind darüber hinaus anschlussfähig an aktuelle fachpolitische Vorhaben im Rahmen des ANK wie z.B. der geplante Maßnahmenkatalog Flächensparen bzw. die Erarbeitung von Zielvereinbarungen zum Flächensparen (Maßnahme 7.8) (BMUV, 2023).

5 Quellenverzeichnis

- Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. & Rakel, M. (2018). *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Aktionsplan Flächensparen* (Texte 38/2018). Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2019a). *Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)*. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?blob=publicationFile&v=2>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2019b). *Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzende zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unsere-plan-fuer-deutschland-leporello.pdf?blob=publicationFile&v=4>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. (2023). *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz: Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023*. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/ank_publication_bf.pdf
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. (2022). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften: (ROGÄndG)*. Gesetzentwurf der Bundesregierung. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/kabinettsfassung/ROG-AendG.pdf?blob=publicationFile&v=2>
- Die Bundesregierung. (2021). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Weiterentwicklung 2021*. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-weiterentwicklung-2021-langfassung-1875178>
- Preuß, T., Bock, S., Böhnke, R., Reichel, D., Fahrenkrug, K., Götze, G., Melzer, M., Blecken, L., Johncock, J. & Gutsche, J.-M. (2024). *Bund/ Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit: Zwischenbericht*. Forschungskennzahl 3718 75 002 0 (Texte 22/2024). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/22_2024_texte_bund_laender_dialog.pdf
- Preuß, T., Böhnke, R., Reichel, D., Blecken, L., Götze, G. & Gutsche, J.-M. (2025). *Flächenverbrauch reduzieren: Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen: Impulse aus dem Bund-Länder-Dialog Fläche*. UBA-Fachbroschüre - <http://www.uba.de/BLD-Broschüre>
- Schubert, S., Bartke, S., Becken, K., Breitmeier, M., Brozowski, F., DeTroy, S., Grimski, D., Ilvonen, O., Keßler, H., Messner, D., Meilinger, Valentin, von Schlippenbach, Ulrike, Schröder, A., Schuberth, J., Hillebrandt, A., Lerm, M., Lützkendorf, T. & Reicher, C. (2023). *Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern: Empfehlungen von UBA und KNBau für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau* (Position Mai 2023). Umweltbundesamt (UBA). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_uba_pos_wohnraum-schaffung_bf_2auflage.pdf

Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/ Die Grünen & Freie Demokratische Partei. (2021). *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Umweltministerkonferenz. (2020). *Ergebnisprotokoll: 95. Umweltministerkonferenz am 13. November 2020 per Videokonferenz*. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdf

A Anhang

A.1 Dialogveranstaltung: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung

A.1.1 Programm

Zeit und Ort

5. September 2022, 10:00 Uhr bis 16:00 Uhr

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Köthener Str. 2–3, 10963 Berlin, Raum KR 03.07.01 KTR, 7. Etage

Schlaglichter der Veranstaltung

- ▶ Regionalplanung als Bindeglied zwischen Zielen der Landesentwicklungsplanung und der Bauleitplanung
- ▶ Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten der regionalen Raumordnung bei der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (z.B. Kontingentierung, Dichtewerte, Bedarfsnachweis)
- ▶ Handlungserfordernisse auf Landes- und Bundesebene zur Stärkung der
- ▶ Regionalplanung

Programm

- ▶ 10:00 Uhr **Begrüßung**

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

- ▶ 10:20 Uhr **Regionalplanung im Kontext des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen Fläche**

Thomas Preuß, Difu, Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Gelegenheit zu Rück- und Verständnisfragen

- ▶ 10:30 Uhr **Neues aus der Raumordnung**

Jens-Uwe Staats, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

- ▶ 10:40 Uhr **Wie ist das Flächensparziel „weniger als 30 Hektar“ in der Praxis zu erreichen? Was kann Regionalplanung? Was sollte sie perspektivisch leisten?**

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

im Gespräch mit

Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar

- ▶ 11:00 Uhr **Input 1: Wirkung der Regionalplanung auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung: Status quo und Potenziale**

Befund aus Sicht der Wissenschaft:

Sebastian Eichhorn, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS), Dortmund

Befund und Handlungsbedarf aus Sicht der Praxis:

David Pehlke, Landkreis Harburg

Gelegenheit zu Rück- und Verständnisfragen

- ▶ 11:30 Uhr **Input 2: Was wäre wenn? – Mehr Wohnbaupotenzial bei Umsetzung ambitionierter Vorgaben der Regionalplanung**

Dr. Dirk Seidemann, Verbandsdirektor Regionalverband Neckar-Alb, Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der baden-württembergischen Regionalverbände

Gelegenheit zu Rück- und Verständnisfragen

- ▶ 12:00 Uhr **Dichtevorgaben, Wohnbaulandkontingente, Eigenentwicklung, Bedarfsnachweis, ...: Was steuert wohin?**

Blitzlichter aus dem Plenum

- ▶ 12:40 Uhr **Mittagspause** mit Imbiss
- ▶ 13:20 Uhr **Input 3: Flächenziele – Bauland – Dichte – Wohnungen: Kommunaler Flächenrechner als Planungsinstrument für die Regionalplanung?**

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp, Stadtentwicklung und Mobilität GbR

Gelegenheit zu Rück- und Verständnisfragen

- ▶ 13:50 Uhr **Kurzinput: Flächensparziel „weniger 30 Hektar“ – Regionalplanerische Steuerung vs. Handel mit Flächenzertifikaten**

Thomas Preuß, Difu

- ▶ 14:00 Uhr **„Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“**

Diskussion in Arbeitsgruppen

- ▶ 15:25 Uhr **Konkrete Schritte: Regionalplanung auf dem Weg zu „weniger als 30 Hektar“ im Jahr 2030 (Round-up im Plenum)**

Kernbotschaften aus den Arbeitsgruppen Beiträge aus dem Plenum

Synthese

- ▶ 16:00 Uhr **Schlusswort und Ausblick**

Alice Schröder, Umweltbundesamt

A.1.2 Dokumentation

Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme: Potenziale, Rolle und Aufgaben der Regionalplanung

Montag, 5. September 2022, 10:00 bis 16:00 Uhr, hybrid (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV))

Moderation: Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

Begrüßung

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

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmenden zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen, der im hybriden Format mit 22 Teilnehmenden vor Ort und 15 online-Teilnehmenden durchgeführt wurde. In Bezug auf das Flächensparen verweist er auf die drei Handlungsfelder „Verminderung der Flächenneuanspruchnahme“, „Stärkung der Innenentwicklung“ und „Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung“. Nach einem Hinweis auf das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ stellt er die Notwendigkeit sowie die Hintergründe des bundespolitischen Flächensparziels dar. Im Rahmen der Veranstaltung soll die Rolle der Regionalplanung auf dem Weg zur wirksamen Verminderung der Flächenneuanspruchnahme diskutiert werden. Bereits 2018 hatte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Aktionsplan Flächensparen zwei Wege zur Erreichung des Mengenziels aufgezeigt: zum einen den umweltökonomischen Ansatz mit einem Flächenzertifikatehandel und zum anderen einen regulatorischen Ansatz, der durch die Raumordnung erfolgt. Beide Ansätze gehen von einer vorherigen Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme aus. Die Dialogveranstaltung werde sich mit dem raumordnerischen Ansatz auseinandersetzen. Es soll erörtert werden, ob und welches Potenzial die Regionalplanung hat, Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum nicht nur wie bisher zu ermöglichen, sondern entsprechend der flächenpolitischen Zielsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auch zu begrenzen. Hierbei soll es auch darum gehen, wie die Regionalplanung dahingehend gestärkt werden kann. In diesem Kontext verweist Herr Fritsch auch auf die Bodenschutzklausel in § 1a BauGB.

Regionalplanung im Kontext des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen

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

Thomas Preuß stellt zunächst den Bund-Länder-Dialog Fläche und dessen Ziel vor, einen breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen zu initiieren, um im Anschluss Handlungsempfehlungen für Bund und Länder zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele ableiten zu können. Im Rahmen der Vorstellung des Vorhabens werden vergangene Veranstaltungen des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen vorgestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass mit der Dialogveranstaltung am 5. September 2022 zum Thema Regionalplanung die Reihe von Dialogen bis ins Jahr 2024 fortgesetzt wird. Weiterhin werden Themenallianzen und Schnittstellen zu laufenden (fach-)politischen Prozessen (u.a. bezahlbares Wohnen, gleichwertige Lebensverhältnisse, natürlicher Klimaschutz) vorgestellt, die mit den relevanten Akteuren eng in den Bund-Länder-Dialog Fläche eingebunden werden sollen. Lutke Blecken stellt zwei weitere Ressortvorhaben vor, die enge Bezüge zu den Leitthemen des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen aufweisen. Hierbei geht es zum einen um ein Vorhaben zur fachlichen Unterstützung des Dialogprozesses, in dessen Rahmen u.a. mögliche Implikationen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung identifiziert werden sollen. Weiterhin wird im Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ herausgearbeitet, wie das Flächensparziel in Form verbindlicher Ziel- oder Mengenvorgaben operationalisiert werden kann. Abschließend stellte Thomas Preuß ausgewählte Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung vor und weist auf die zentrale Rolle der Regionalplanung bei der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme hin, um das „weniger als 30 Hektar“ Ziel bis 2030 wirksam umzusetzen.

Neues aus der Raumordnung

Jens-Uwe Staats, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Jens-Uwe Staats berichtete zu folgenden Themen:

Bei der Ministerkonferenz Ende Mai 2022 wurden zwei Grundsatzbeschlüsse gefasst. Zum einen wird sich die Ministerkonferenz für Raumordnung nach Inkrafttreten der Novelle des ROG (vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 28. September (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen [BMWSB], 2022)) in Raumentwicklungsministerkonferenz umbenennen. Sie will damit ihren Anspruch verdeutlichen, neben der Umsetzung von Rechtsangelegenheiten auch ihren Beitrag zu räumlichen Entwicklungen zu leisten. Der zweite Grundsatzbeschluss betrifft die Themen Klimawandel und Energiewende. Hier gehe es darum, zu ermitteln, wie sich der Stand der raumordnungspolitischen und planerischen Umsetzung darstellt und welche neuen Akzente gesetzt werden müssen, damit auch die räumliche Planung einen Beitrag dazu leisten kann. Herr Staats weist zudem auf die Schwierigkeit eines gemeinsamen Grundlagendatenaustausches zwischen Bund und Ländern sowie des Zugangs auf regionaler und kommunaler Ebene hin, der als eine wichtige Grundvoraussetzung für Planungsprozesse angesehen wird. Diesbezüglich müssten die Fachministerkonferenzen verstärkt kommunizieren. Zuletzt wies er auf drei aktuelle Projekte hin. Das erste Projekt betrifft die Vorbereitung des Raumordnungsberichts 2024, der sich mit der Umsetzung des raumordnerischen Leitbilds von Bund und Ländern mit dem Thema „Klimawandel und Energiewende steuern“ befasst. Die regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung ist Gegenstand des zweiten Projekts. Im dritten Projekt, welches sich in Vorbereitung befindet, soll der Beitrag der Landes- und Regionalplanung und der interkommunalen Zusammenarbeit zur Sicherung des bedarfsgerechten bezahlbaren Wohnungsneubaus an raumordnungsverträglichen Standorten im Mittelpunkt stehen.

Wie ist das Flächensparziel „weniger als 30 Hektar“ in der Praxis zu erreichen? Was kann Regionalplanung? Was sollte sie perspektivisch leisten?

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie, im Gespräch mit Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar

Katrin Fahrenkrug diskutiert mit Dr. Claus Peinemann, wie der Verband Region Rhein-Neckar in der Metropolregion Rhein-Neckar dazu anregt, sich auf kommunaler Ebene intensiv mit dem Flächenziel auseinanderzusetzen. Dr. Claus Peinemann verdeutlicht zunächst die bedeutende Rolle der Regionalplanung als zentrale Vermittlerebene in der wechselseitigen Kommunikation zwischen Bund, Ländern, Regionen und Kommunen im Sinne des Gegenstromprinzips. Mit Blick auf seine Tätigkeit im Verband Region Rhein-Neckar betont er die Herausforderung und die Ambivalenz im aktuellen Verfahren zur 1. Änderung des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar, wenn es darum geht, die Interessen und Wünsche der Landkreise und Kommunen zusammenzubringen und diese mit Blick auf das Flächensparziel einzuordnen. Eine gemeinsame Ausrichtung der unterschiedlichen Kommunen und beteiligten Landkreise sowie die Erstellung eines Ländergrenzen übergreifenden Einheitlichen Regionalplans sei aufgrund der verschiedenen Voraussetzungen der drei beteiligten Bundesländer und der unterschiedlichen Vorgaben der Landesentwicklungspläne eine große Herausforderung. Das betreffe u.a. die Formulierung von Zielen und Grundsätzen in der regionalen Raumordnungsplanung. Insgesamt seien Vorgaben auf Ebene der jeweiligen Landesplanung hinsichtlich der Formulierung eines Zielwertes für die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme hilfreich. Zudem wären ein Faktencheck und die Fortschreibung belastbarer Informationen und Grundlagen hinsichtlich der Flächenpotenziale sinnvoll, um zu vermeiden, dass auf Basis überholter bzw. veralteter Informationen geplant wird. Dies sei auch unerlässlich, um vorhandene Flächenpotenziale sicher und genau identifizieren zu können. Dem regionalen Flächenmanagement käme dementsprechend eine große Bedeutung zu.

Input 1: Wirkung der Regionalplanung auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung: Status quo und Potenziale

Sebastian Eichhorn, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) und David Pehlke, Landkreis Harburg

Sebastian Eichhorn und David Pehlke stellten zentrale Ergebnisse des DFG-geförderten Forschungsprojekts „Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz: Eine vergleichende Analyse von Steuerungsfähigkeit und Steuerungswirkungen“ vor ([Link zum Arbeitspapier](#)). Im Kern ging es darin um die Evaluation des Einflusses der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung, wobei die Operationalisierung der regionalplanerischen Steuerung und die Messung der Wirksamkeit der Steuerung auf die Wohnbauflächenentwicklung untersucht wurden. Herr Eichhorn führte aus wissenschaftlicher Sicht in das Vorhaben ein. Demnach erfolgte zur Operationalisierung der Regionalplanung eine zweiteilige Betrachtung der Steuerungsansätze in positiv- und negativplanerischen Steuerungsansätzen. Im Anschluss wurde analysiert, inwiefern die Steuerungsansätze in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen in Deutschland und der Schweiz zur Anwendung kommen. Auf dieser Basis wurde ein Regulierungsindex (RI) für ganz Deutschland und die Schweiz herausgearbeitet. Herr Pehlke erläuterte, inwiefern die Projektergebnisse einen praktischen Handlungsbedarf begründen. Eng verbunden sei damit die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen Regionalplanung besonders wirksam steuert. Insbesondere die Negativplanung scheint einen starken Einfluss auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland zu haben, so eine zentrale Erkenntnis. Abschließend wurden Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen aus der Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit dargestellt. So könnten z.B. Dichtevorgaben für neue Baugebiete ein wirksames Instrument sein. Für eine Kontingentierung seien die Voraussetzungen bislang nicht gegeben. Sollte diese jedoch eingeführt werden, bräuchte es von Seiten des Bundes und Länder einen klar definierten Rahmen, in dem die Regionalplanung agieren kann.

Input 2: Was wäre, wenn? – Mehr Wohnbaupotenzial bei Umsetzung ambitionierter Vorgaben der Regionalplanung

Dr. Dirk Seidemann, Verbandsdirektor Regionalverband Neckar-Alb, Arbeitsgemeinschaft der baden-württembergischen Regionalverbände

Dr. Dirk Seidemann stellt ein Projekt der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg vor, in welchem untersucht wurde, wie die regionalplanerisch vorgegebenen Mindest-Bruttowohndichten der Regionalverbände in den Bauleitplänen umgesetzt werden. Dafür wurden zunächst die Vorgaben in zwölf Regionalplänen ausgewertet, mit denen unterschiedliche Mindest-Bruttowohndichten vorgegeben werden. Im Rahmen des Siedlungsdichtemonitorings wurden über 1.400 Bebauungspläne ausgewertet. In der Analyse der Bebauungspläne wurden die erreichte Bruttowohndichte und die Abweichung von den Referenzdichtewerten ermittelt. Es ist zu verzeichnen, dass Oberzentren eine höhere Bruttowohndichte aufweisen als Mittel-, Unter- und Kleinzentren. Außerdem ist die Bruttowohndichte in der Raumkategorie der Verdichtungsgebiete am höchsten. Es wird deutlich, dass in Oberzentren und in Verdichtungsräumen die Mindest-Bruttowohndichten häufig überschritten werden, während in ländlichen Räumen die Referenzdichtewerte häufig nicht erreicht werden. Eine erhöhte Flächenneuanspruchnahme im Wohnungsneubau aufgrund einer geringen Bruttowohndichte ist demnach die Folge, insbesondere in Gemeinden der ländlichen Räume. Die Ergebnisse wurden im Anschluss an die Erhebungen zum einen auf die Anzahl der Einwohner*innen bezogen, die in den Baugebieten hätten angesiedelt werden können. Zudem wurde berechnet, wie viel Fläche (Wohnbauland) hätte eingespart werden können. Aus den Projektergebnissen wurde der Schluss gezogen, dass Dichtevorgaben ein hilfreicher Beitrag zur Steuerung der Flächenneuanspruchnahme sind. Außerdem wurde weiterer Handlungsbedarf formuliert. Dieser bestehe bei der Formulierung von Dichtewerten, die eine sichere Grundlage für die Positionierung der Regionalplanung

in Bebauungsplanverfahren bieten. Auch wären Hinweise auf mögliche städtebauliche Lösungen mit flächensparender Wirkung (z.B. Stellplatzvorgaben) sinnvoll. Es müsste systematisch eingefordert werden, dass die Gemeinden bestehende Baulücken und weitere Innenentwicklungsflächen im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung nachweisen. Zudem müsse im Nachgang ermittelt werden, inwieweit z.B. Baulücken mobilisiert wurden.

Input 3: Flächenziele – Bauland – Dichte – Wohnungen: Kommunalen Flächenrechner als Planungsinstrument für die Regionalplanung?

Dr. Ing. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp, Stadtentwicklung und Mobilität GbR

Dr. Jens-Martin Gutsche stellt den Kommunalen Flächenrechner als Web-Anwendung vor und erläutert zunächst die Ziele des Werkzeugs. Mit dem Flächenrechner können Planungsträger per Mausklick Informationen über ihre Flächenneuanspruchnahme in der Vergangenheit und über Kontingente, die ihnen bei einem bundesweit verbindlich geltenden Flächensparziel auf Basis ihrer Einwohner*innenzahl in der Zukunft zustehen könnten, abrufen. Die vom Flächenrechner bereitgestellten Daten basieren auf der Flächenstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, bereinigt um erkennbare Effekte methodischer Umstellungen. Für Gemeinden, kreisfreie Städte, Kreise, Planungsregionen und Bundesländer können jeweils die folgenden Informationen abgerufen und verknüpft werden:

- ▶ Die bisherige Flächenneuanspruchnahme,
- ▶ Vorgeschlagene Kontingente für zukünftige Flächenneuanspruchnahme auf Basis von drei denkbaren Reduktionspfaden gemäß dem Flächenziel „weniger als 30 Hektar pro Tag im Jahr 2030“ der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie,
- ▶ Vergleich der bisherigen Flächenneuanspruchnahme und der vorgeschlagenen Kontingente,
- ▶ Anzahl der Wohneinheiten, die mit den vorgeschlagenen Kontingenten in unterschiedlichen Bauformen (Einfamilienhaus, Mehrfamilienhaus, ...) rechnerisch im Außenbereich realisiert werden könnten, sofern 100% der Kontingente für Wohnen und nicht für Gewerbe und andere Nutzungen verwendet werden. Wohn- und Gewerbeentwicklungen im Innenbereich werden nicht auf die Kontingente angerechnet.

Im Zuge der nachfolgenden Diskussion hob u.a. Dr. Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar, die Bedeutung von quantitativen Informationsinstrumenten wie dem Flächenrechner für die Versachlichung der regionalen Diskussion zur Siedlungsentwicklung hervor.

Kurzinput: Flächensparziel „weniger als 30 Hektar“ – Regionalplanerische Steuerung vs. Handel mit Flächenzertifikaten

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß beleuchtete in einem Kurzinput die Frage, wie das Flächensparziel „30 Hektar“ bis zum Jahr 2030 erreicht werden kann. Hierbei bezieht er sich auf die beiden Ansätze einer Kontingentierung, die für ein treffsicheres Erreichen dieses sogenannten 30 Hektar Ziels diskutiert werden: die regionalplanerische Steuerung als regulatorischer Weg und der Handel mit Flächenzertifikaten als umweltökonomischer Weg. Im Anschluss stellt Thomas Preuß die drei unterschiedlichen Möglichkeiten der institutionellen Verankerung und der Verteilung von Kontingenten vor. Das Bundesmodell sieht eine direkte Verteilung von Bund auf Kommunen vor, während im Bund-Länder-Modell die Länder als Ebene zwischen Bund und Kommune hinzutreten. Im Regionen-Modell erfolgt die Verteilung von Bund auf Länder auf Regionen und in einem letzten Schritt auf die Kommunen. Herr Preuß weist darauf hin, dass in Bezug auf die mögliche Verteilung von Flächenkontingenten noch viele offene Fragen zu klären sind. Das betrifft u.a. die

Rolle der Regionalplanung als Ebene zwischen der Landesraumordnung und der kommunalen Bauleitplanung.

Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme – Diskussion in drei Arbeitsgruppen

Im Rahmen von drei parallel durchgeführten Arbeitsgruppen (zwei AGs vor Ort, eine AG virtuell) wurde diskutiert, mit welchen Instrumenten die Regionalplanung wirksam steuern kann, um auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Zudem fokussierte der Austausch auf die Rolle der Regionalplanung im Zusammenhang mit einer Umsetzung operationalisierter Mengenziele.

Zusammengefasste Diskussionsbeiträge aus den drei Arbeitsgruppen

Wie kann durch eine Zusammenarbeit von Landesplanung, Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung wirksam gesteuert und gehandelt werden?

- ▶ Durch eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern könnten die Landesplaner*innen über Landesentwicklungspläne Vorgaben machen, die zu einer flächensparenden Planung auf kommunaler und regionaler Ebene führen können. Dafür müssen konkrete Ziele bzw. Mengen festgelegt werden, was einer vorherigen Aushandlung zwischen Bund und Ländern bedarf. Die Ziele bzw. Mengen sollten als Leitplanken festgelegt werden, innerhalb derer ein Gestaltungsspielraum für die konkrete Umsetzung der Zielerreichung (z.B. Wahl der Instrumente bzw. Steuerungsansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf kommunaler Ebene) ermöglicht werden sollte.
- ▶ Für eine Kontingentierung ist die Integration von Begleitmaßnahmen oder Regulationsaspekten (z.B. Belohnung/Anreizsystem, finanzielle Förderung von Innenentwicklung und Brachflächenentwicklung) notwendig, da eine alleinige Kontingentierung die Gemeinden kaum in die Lage versetzen dürfte, die Flächenneuanspruchnahme wirksam zu reduzieren.
- ▶ Verfügbare Flächendaten sowie Potenzialanalysen auf allen räumlichen Ebenen sind eine wichtige Voraussetzung für die Zusammenarbeit von Landesplanung, Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung bei der wirksamen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Welche Vorgaben der Länder sind als Entwicklungsrahmen für die Regionen erforderlich?

- ▶ Der Vorteil von Landesvorgaben – und gleichzeitig herausfordernd – in Bezug auf eine Limitierung der Flächenneuanspruchnahme könnte sein, dass nicht (mehr) die Konkurrenz um Einwohner*innen und Gewerbeansiedlungen zwischen den Regionen eine Haupttriebfeder der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung wäre. Gleichzeitig wird zu bedenken gegeben, dass ländliche Regionen bei einer einwohner*innenbasierten Verteilung der Kontingente die Sorge haben müssten, dass der Großteil der Kontingente in die Ballungszentren fließt und ländliche Regionen/Kommunen benachteiligt werden. Dies sei ein Konflikt, der in der Regionalplanung ausgefochten werden müsste, wenn die Verteilung der Kontingente über das Land direkt an die Kommunen erfolgen würde. Werden die ländlichen Räume bei einer Verteilung von Kontingenten über die Länder nicht stärker einbezogen, würde dies eine mangelnde Akzeptanz zur Folge haben.
- ▶ Das Instrument der Eigenentwicklung wird zu hoch angelegt und sollte auf den Prüfstand gestellt und modernisiert werden. Vielerorts lässt Eigenentwicklung bisher zu viel Entwicklung zu, die über den Bedarf aufgrund der natürlichen Entwicklung der Bevölkerung und über den inneren Bedarf hinausgeht, welcher sich insbesondere durch die Verbesserung der

Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, die Erweiterung ortsansässiger Betriebe und die Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur ergibt.

Sind strikte Vorgaben sinnvoll oder soll im Rahmen der Vorgaben Flexibilität gewahrt werden?

- ▶ Der Bund sollte den Prozess anstoßen und klare Vorgaben machen. Grundlage für jedes Handeln sollte eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern sein, die gemeinsam verbindliche Flächensparziele festlegen. Zudem sollten auf Ebene des Bundes die Verantwortlichkeiten bestimmt und auf dieser Basis nach unten bis hin zu den Kommunen verteilt werden.
- ▶ Es braucht klare Zielvorgaben von Bund und Ländern. Bei der Frage nach harten Vorgaben seitens des Bundes und der Länder werden Zweifel daran geäußert, ob diese flächendeckend durchsetzbar seien.
- ▶ Um auf kommunaler Ebene den Fokus auf Innenentwicklung vor Außenentwicklung zu setzen und die Innenentwicklung zu forcieren, braucht es dringend eine Kontingentierung, die von oben kommt.

Braucht es bundes-/landesweite Vorgaben oder sollten diese regionalspezifisch formuliert werden?

- ▶ Die Kontingentierung sollte in ein Gesamtkonzept der Raumordnung eingebunden werden. Hierfür ist die Abstimmung zwischen Bund und Ländern wichtig.
- ▶ Die Verteilung der Kontingente durch Regionalverbände auf die Kommunen würde sich als schwierig erweisen, da die Regionalplanung häufig kommunal verfasst ist. Ein zähes Ringen um die Verteilung der Kontingente auf Ebene der kommunal verfassten Regionalplanung wäre wahrscheinlich. Um dies zu umgehen, wäre eine Verlagerung der Verantwortung in Bezug auf die Kontingentierung auf landesplanerische Ebene sinnvoller. Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung der Konfliktintensität auf regionaler Ebene wäre die Vorgabe klarer Regelungen wie Bedarfsnachweise, Nachweise über nicht vorhandene Innenentwicklungspotenziale oder eine strengere Definition der Eigenentwicklung.
- ▶ Die Diskussion bezüglich der Flächenentwicklung auf kommunaler Ebene zeigt, dass Kommunen häufig kein Interesse an der Reaktivierung vorhandener Flächen haben. Ein Weg zur Entschärfung dieser Problematik bestünde in Druck von oberer Ebene, wonach neue Flächen nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die Innenentwicklungspotenziale ausgeschöpft sind. Daher wäre in diesem Zusammenhang das Regionenmodell ein sinnvolles Verteilungsmodell.
- ▶ Die Regionalplanung wird als wichtige Vermittlerebene verstanden.

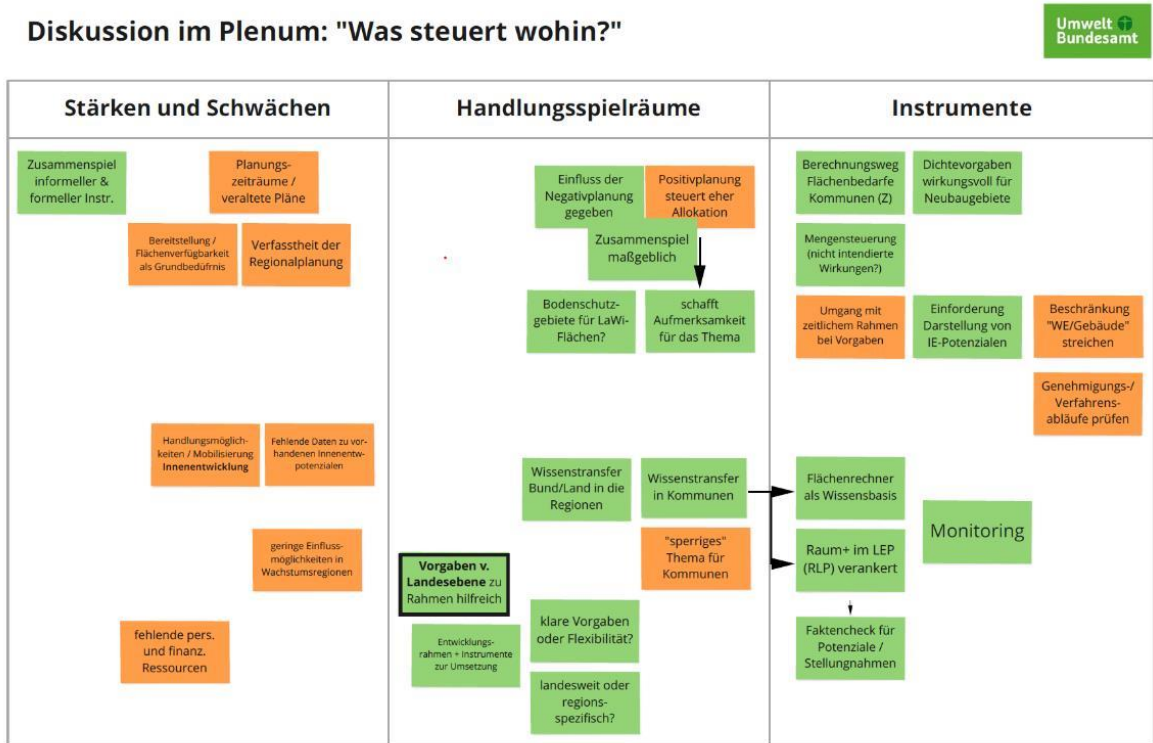
Wie können Regionen die Kommunen zum flächensparenden Verhalten anregen?

- ▶ Dichtewerte werden für den Flächenschutz als wichtig und sinnvoll empfunden. Über vorgegebene Dichtewerte könnten eine höhere Verbindlichkeit und zugleich Anreize in Bezug auf eine flächensparende Siedlungsplanung erreicht werden.
- ▶ Die Evidenzbasierung im Aushandlungsprozess zwischen Regionalplanung und den Kommunen sollte eine größere Rolle spielen. Es wäre wichtig, dass die Regionalplanung und die Kommunen ein gemeinschaftliches System entwickeln, um Informationen/Grundlagendaten über Innenentwicklungspotenziale zusammenzutragen. Die Entwicklung solcher Informationssysteme sollte als Verpflichtung für die Praxis formuliert werden.

- ▶ Eine Kontingentierung ist nur dann zielführend, wenn gleichzeitig die Innenentwicklung vereinfacht und ermöglicht wird. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten, die idealerweise kombiniert werden: zum einen eine verbesserte Förderung der Branchenrevitalisierung und zum anderen Maßnahmen, die die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen erleichtern. Schließlich hätten die Kommunen häufig das Problem, dass sie nicht an die Baulücken bzw. die Flächenpotenziale herankommen (aus finanziellen Gründen oder weil kein Kontakt zu den Eigentümer*innen hergestellt werden kann).
- ▶ Es wird für Kooperationsräume plädiert, in denen die Gemeinden untereinander zu einem gerechten Ausgleich kommen. Dafür ist eine Differenzierung in den Herangehensweisen erforderlich, je nachdem, ob es sich um stark kontingentierte Bereiche mit Siedlungsdruck oder um ländliche Räume handelt.
- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass es mit Blick auf den Kommunalen Flächenrechner problematisch wäre, wenn die Flächen z.B. für zu große Verkehrsinfrastrukturprojekte nicht aus dem Kontingent für die Kommunen herausgenommen werden würden. Es wird konstatiert, dass im Kommunalen Flächenrechner bereits eine bestimmte Menge von den 30 Hektar, die theoretisch für eine Verteilung zur Verfügung stehen würden, für bundes- und landesweite Infrastrukturprojekte abgezogen werden müsste. Die Kommune könnte dann mit dem ihr zugewiesenen Kontingent Siedlungsentwicklung betreiben und würde nicht im Nachhinein noch mit der Flächenneuanspruchnahme großer Verkehrsinfrastrukturprojekte belastet werden.
- ▶ Es sollte von gesetzlicher Seite eine stärkere Verknüpfung von ÖPNV-Maßnahmen und kommunaler Siedlungsentwicklung geben. Die Vorgaben sollten in die Richtung gehen, dass schlecht angebundene Eigenentwicklungs-Gemeinden nicht wachsen dürfen und für gut angeschlossene Standorte oder für Standorte, die wirtschaftlich besonders relevant sind, eine Entwicklungspflicht besteht. Dieser Bereich der Entwicklungspflicht wird von der Kontingentierung bisher nicht erfasst.
- ▶ Dichtewerte als Form der Steuerung sind sinnvoll. Allerdings braucht es Dichtewerte sowohl für Wohnen als auch für Gewerbe. Hierbei ist die Kombination aus Dichtevorgaben und gutem Städtebau bedeutsam.

Whiteboard mit den Diskussionsergebnissen

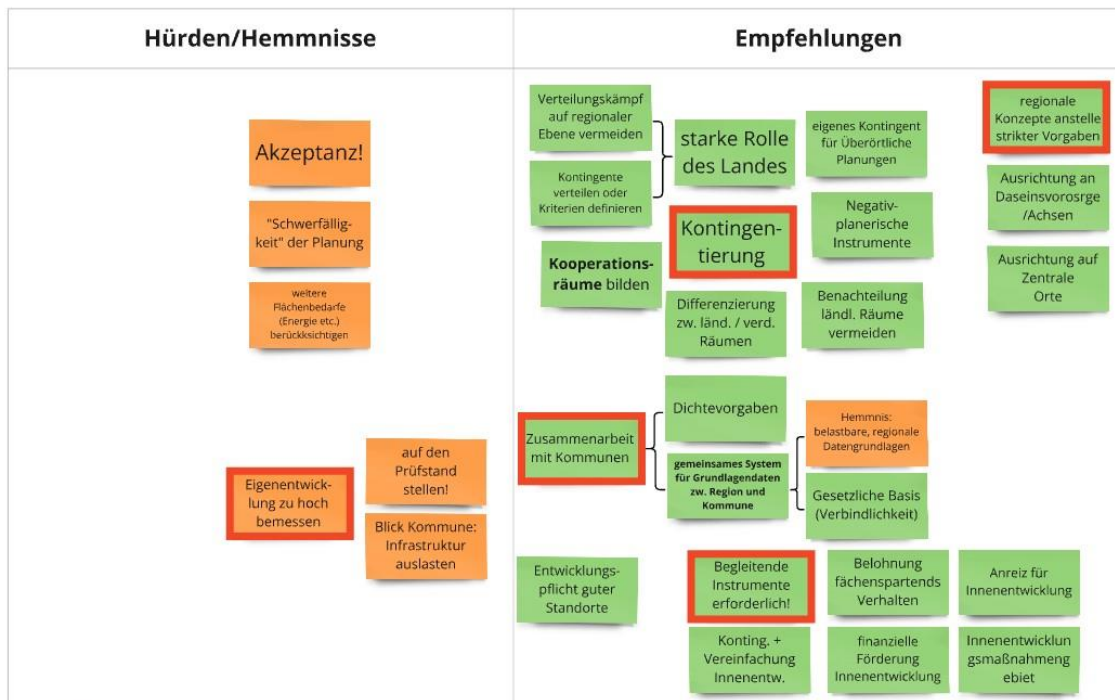
Abbildung 8 Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

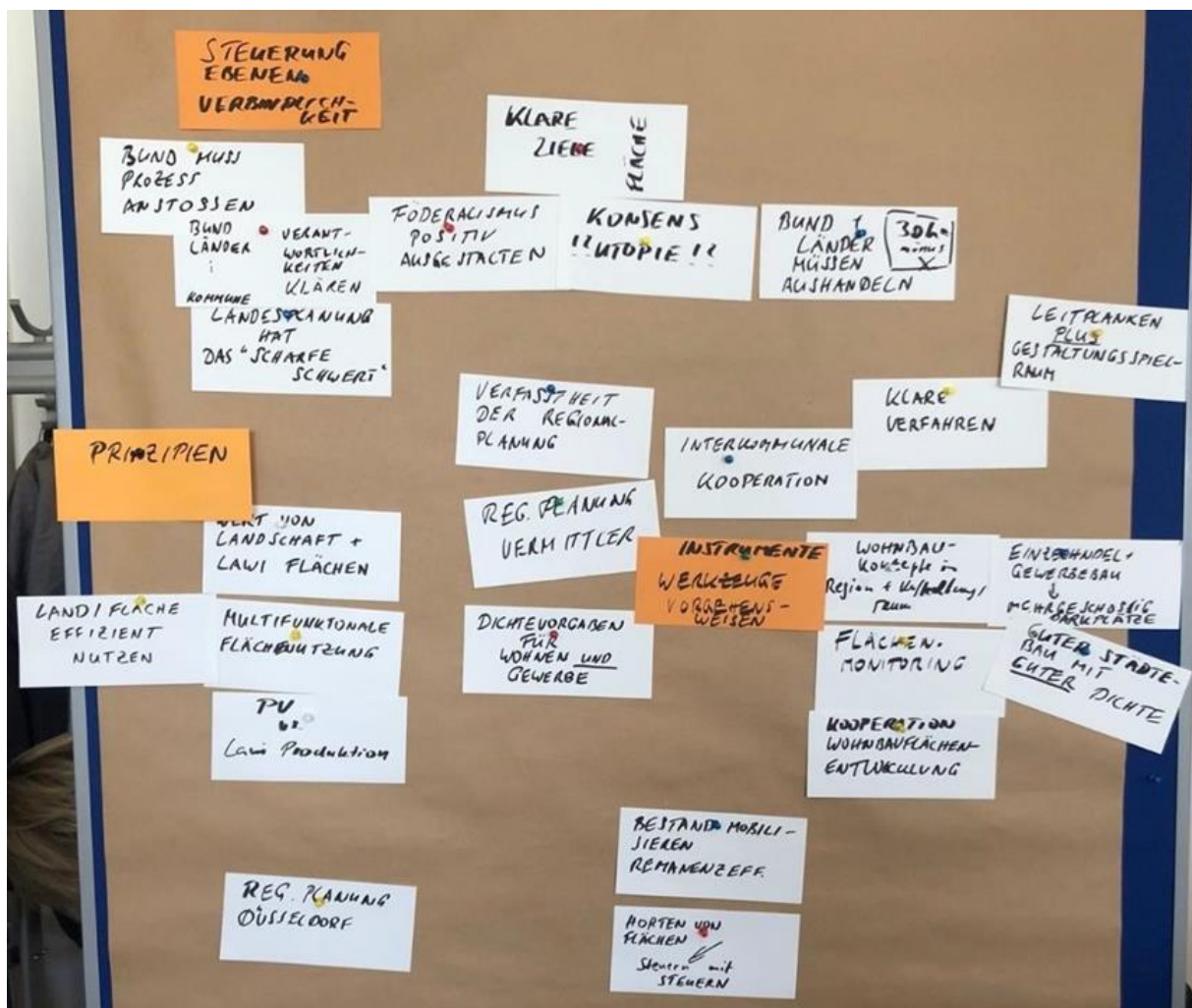
Abbildung 9 Dialogveranstaltung Regionalplanung: Online-Dokumentationswand

Zusammenwirken von Landesplanung - Regionalplanung - Bauleitplanung



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 10: Dialogveranstaltung Regionalplanung: Ergebnis-Pinnwand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Synthese

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

In der Veranstaltung, den Diskussionen und Gesprächen ist deutlich geworden, dass der Bedarf besteht, klare Vorgaben zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme einzuführen. Zudem werden Bund und Länder in der Pflicht gesehen, aktiv zu werden, was die Bedeutung der heutigen Veranstaltung unterstreicht. Steuerungsmaßnahmen wie Dichtevorgaben haben sich in den Diskussionen als wichtige Maßnahmen, die zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme beitragen können, herausgestellt. Das Thema der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme sollte verstärkt im Kontext der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen gesehen werden. Darüber hinaus hat sich der Punkt der Kommunikation darüber, was Flächensparen bedeutet, und welche Werkzeuge und Instrumente genutzt werden können, als wichtig herausgestellt. Herr Preuß sieht sich in der Annahme bestätigt, dass sich die Regionalplanung in der Verantwortung sehen sollte, im Falle einer verbindlichen Umsetzung von Flächensparzielen aktiv zu werden, und dass ihr daher eine aktive Gestaltungsrolle zukommen sollte.

Schlusswort und Ausblick

Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)

Detlef Grimski dankt den Teilnehmenden und den Veranstalter*innen der Dialogveranstaltung und unterstreicht, dass die Potenziale der Regionalplanung zur Mengensteuerung noch stärker

genutzt werden sollten. Er weist auf zukünftige Veranstaltungen im Rahmen des Bund- Länder-Dialogs hin. In diesem Jahr soll noch ein weiterer Dialog stattfinden, für den die Vorbereitungen gerade angelaufen sind. Das bereits zu Veranstaltungsbeginn genannte „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ des Bundesumweltministeriums wird dafür sicherlich einen Anknüpfungspunkt darstellen (www.bmu.de/natuerlicher-klimaschutz). Darin werden konkret drei Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes auf Siedlungs- und Verkehrsflächen mit Bezug zum Flächensparen genannt. Den Bund-Länder-Dialog Flächensparen benennt das Aktionsprogramm in einer Maßnahme sogar explizit, um Bausteine für Zielvereinbarungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu erarbeiten und darauf aufbauend einen „Maßnahmenkatalog Flächensparen“ zu entwickeln. Daran gilt es anzuknüpfen. Der Entwurf des „Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“ befindet sich seit dem 05.09.2022 in einem Online-Dialog, um auch der Öffentlichkeit Gelegenheit zu geben, Erfahrungen und Ideen zum Natürlichen Klimaschutz in den Prozess einzubringen.

Teilnehmende

Insgesamt 37 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
- ▶ Träger der Regionalplanung
- ▶ Kommunen
- ▶ Wissenschaftlichen Institutionen

Wedel/Berlin, 21.10.2022

A.2 Dialogveranstaltung: Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht

A.2.1 Programm

Zeit und Ort

12. Dezember 2022, 10:00 Uhr bis 13:00 Uhr, digital via Webex

Intention/Schlaglichter der Veranstaltung

Natürlicher Klimaschutz trägt substanziell dazu bei, die Ziele der Bundesregierung zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Vorsorge gegen die Folgen der Klimakrise zu erreichen. Die Wiederherstellung und Bewahrung von Ökosystemen wie Wälder und Meere leistet einen Beitrag zum natürlichen Klimaschutz. Dazu gehört auch, dass sich der Siedlungsraum für den Menschen nicht immer weiter in den Freiraum ausdehnt und die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht ungebremst zunimmt. Vermiedene Flächenneuanspruchnahme ist somit natürlicher Klimaschutz, da auf den Eingriff in bestehende Ökosysteme verzichtet und die natürlichen Kohlenstoffspeicher von Boden und Vegetation bewahrt werden. Bis 2026 stehen für verschiedene Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes insgesamt vier Milliarden Euro aus dem

„Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz“ (ANK) des Bundesumweltministeriums zur Verfügung.

Im ANK sind neben der Betonung von Böden als Kohlenstoffspeicher auch Ansätze zur Vermeidung und Verminderung von Flächenneuanspruchnahme genannt, die insbesondere die kommunale Ebene adressieren:

1. Maßnahmenkatalog Entsiegelung und Flächenrecycling stärken, Landschaftsebene mitdenken – Grundlagen und Förderung für passgenaue Entsiegelungsprojekte entwickeln
2. Beratung von Kommunen bei der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung
3. Maßnahmenkatalog Flächensparen – Erarbeitung von Zielvereinbarungen

Zielsetzung des Dialoges ist es, die Potenziale von Siedlungs- und Verkehrsflächen für den natürlichen Klimaschutz zu diskutieren und konkrete Ideen zu entwickeln, wie die im ANK genannten Maßnahmen umgesetzt werden können.

Programm

▶ 10:00 Uhr Begrüßung

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

▶ 10:10 Uhr Was eigentlich ist natürlicher Klimaschutz? – Einführung in das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz des Bundesumweltministeriums (Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen)

Dr. Lukas Schulte, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

▶ 10:25 Uhr Input 1: Bund-Länder-Dialog Flächensparen: Schnittstellen zwischen Natürlichem Klimaschutz und Flächensparen

Thomas Preuß, Difu

▶ 10:40 Uhr Input 2: Entsiegelung und Flächenrecycling als Beiträge zum natürlichen Klimaschutz

Nadine Pannicke-Prochnow, UBA

▶ 11.10 Uhr Pause

▶ 11:20 Uhr Input 3: Natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung – Weiterbildungsbedarf der Kommunen

Tobias Wagner, Öko-Institut e.V., Darmstadt

▶ 11:40 Uhr Reflexion der Inputs und Sammlung von Ideen für die Untersetzung der Maßnahmen zur Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme im ANK

Diskussionsgruppe 1: *Thomas Preuß, Difu*

Diskussionsgruppe 2: *Robert Böhnke, Difu*

Diskussionsgruppe 3: *Lutke Blecken, Institut Raum & Energie*

► 12.30 Uhr **Ergebnisse aus den Diskussionsgruppen, Synthese und Abschlussdiskussion**

Difu, Institut Raum und Energie

► 12:50 Uhr **Schlusswort und Ausblick**

Detlef Grimski, UBA

► 13:00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

A.2.2 Dokumentation

Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht

Montag, 12. Dezember 2022, 10:00 bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Moderation: Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie

Begrüßung

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

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmenden zum digitalen Bund-Länder-Dialog Flächensparen mit etwa 70 Teilnehmenden. Er verweist auf den Entwurf des „Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“ (ANK) und insbesondere auf die darin enthaltenen Bezüge zum Flächensparen in den Maßnahmenbereichen „7.8. Maßnahmenkatalog Flächensparen – Erarbeitung von Zielvereinbarungen“, „6.7. Maßnahmenkatalog Entsiegelung und Flächenrecycling stärken, Landschaftsebene mitdenken – Grundlagen und Förderung für passgenaue Entsiegelungsprojekte entwickeln“ und „7.7. Beratung von Kommunen bei der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung“. Natürlicher Klimaschutz trägt, so Peter Fritsch, substantziell dazu bei, die Ziele der Bundesregierung zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Vorsorge gegen die Folgen der Klimakrise zu erreichen. In diesem Zusammenhang sei vermiedene Flächenneuanspruchnahme mehr als ein Beitrag zur Verminderung des CO₂-Ausstosses. Zudem seien neue Flächenbedarfe für die Erzeugung erneuerbarer Energie kein Anlass, am Flächenziel „weniger als 30 Hektar“ zu rütteln. Im Rahmen dieser Veranstaltung soll die Rolle des „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ auf dem Weg zur wirksamen Verminderung der Flächenneuanspruchnahme diskutiert werden.

Was ist eigentlich natürlicher Klimaschutz? – Einführung in das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ des Bundesumweltministeriums (Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen)

Dr. Lukas Schulte, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

Dr. Lukas Schulte stellt in einem Vortrag die Ziele, Finanzierung und geplante Umsetzung des ANK vor. Mit dem ANK der Bundesregierung sollen Synergien von Klima- und Biodiversitätsschutz genutzt werden, um die Nationalen Klimaschutzziele nach § 3a Klimaschutzgesetz (KSG) zu erreichen. Hierfür ist eine enge Kooperation auf EU-, Länder-, regionaler, kommunaler und Verbandsebene erforderlich. Das ANK besteht aus zehn Maßnahmenfeldern mit insgesamt über 60 Maßnahmen. Hierfür stehen bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds des Bundes zur Verfügung. Nach Abschluss und Auswertung des Beteiligungs-/Dialogprozesses zum Entwurf soll im Frühjahr 2023 ein Kabinettsbeschluss zum ANK gefasst werden. Danach sei mit der Veröffentlichung der ersten Förderrichtlinien zu rechnen.

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

In seinem Vortrag geht Thomas Preuß insbesondere auf die Maßnahmen „7.8. Flächensparen – Erarbeitung von Zielvereinbarungen“ des ANK ein. Darin geht es um die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag und bis 2050 um das Ziel „Netto-Null“. Er verweist auf die bestehenden Anknüpfungspunkte im laufenden Bund-Länder-Dialog Flächensparen mit den Dialogveranstaltungen, dem Kommunalen Flächenrechner und der Informationsplattform www.aktion-flaeche.de. Letztere könnte so weiterentwickelt werden, dass Informationen für das praktische Handeln der Kommunen zum Flächensparen weiter ausgebaut werden. Hierbei könne auf einem Empfehlung-Papier zum weiteren Bund-Länder-Dialog Flächensparen aufgebaut werden, in welchem eine Reihe von Maßnahmen zur Erreichung des Ziels „weniger als 30 Hektar“ im Sinne eines konzertierten Vorgehens von Bund, Ländern, regionaler Raumordnung und Kommunen vorgezeichnet wurden.

Input 2: Entsiegelung und Flächenrecycling als Beiträge zum natürlichen Klimaschutz

Dr. Uwe Ferber, StadtLand GmbH

Dr. Uwe Ferber geht in seinem Vortrag auf den Maßnahmenpunkt „6.7. Entsiegelung und Flächenrecycling stärken, Landschaftsebene mitdenken – Grundlagen und Förderung für passgenaue Entsiegelungsprojekte entwickeln“ des ANK ein. Ziel ist die Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen durch Bodenentsiegelungsmaßnahmen. Hierdurch wird mit der Wiederherstellung von Ökosystemleistungen ein Beitrag zur Klimaanpassung insbesondere in verdichteten urbanen Gebieten geleistet. Er betont, dass Entsiegelungsmaßnahmen positive Effekte für Bodenschutz, Gewässer- bzw. Grundwasserschutz, Naturschutz und Gesundheitsschutz (Minderung von Hitze, Hitzevorsorge) mit sich bringen. Um dieses zu erreichen, sollen laut ANK rechtliche Instrumente weiterentwickelt und eine Austauschplattform für Städte und Kommunen geschaffen werden. Letztere soll dazu dienen, Möglichkeiten der Erfassung von Entsiegelungspotenzialen und der Umsetzung von Bodenentsiegelung zu erarbeiten. Ergebnisse dieses Prozesses sollen in die Informationsplattform www.aktion-flaeche.de eingespeist werden. Außerdem sollen Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten für Entsiegelungsmaßnahmen entwickelt bzw. verknüpft (Klimaanpassung) und Pilotvorhaben als Best-Practice-Beispiele durchgeführt werden. Dabei sollte der Erwerb von Grundstücken z.B. im Rahmen kommunaler Grundstücksfondsmodelle einbezogen werden.

Input 3: Natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung – Weiterbildungsbedarf der Kommunen

Tobias Wagner, Öko-Institut e.V.

Tobias Wagner beschreibt in seinem Vortrag das Projekt „THG-Minderungspotenziale durch Flächensparen“ (Kurztitel), welches durch das Ökoinstitut und Gertz Gutsche Rümenapp (GGR) im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wird. Die Flächenneuanspruchnahme verursacht Treibhausgasemissionen und daher trägt das Flächensparen zum Klimaschutz bei. Ausgangspunkt des Projektes ist, dass bislang das Potenzial, durch das Flächensparen einen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leistet, in Planungsprozessen kaum oder gar nicht berücksichtigt wird. Ziel des Projektes ist daher die Ermittlung des Ausmaßes von Klimaschutzwirkungen einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme. Es wird eine Methode entwickelt, um erzielbare Potentiale zur Treibhausgasminderung durch Flächensparen zu ermitteln und zu visualisieren. Auf dieser Basis soll eine Handlungshilfe entwickelt werden, die Kommunen dabei hilft, bei Planungen eigenständig abzuschätzen, wie sich durch eine geringere Flächenneuanspruchnahme Treibhausgasemissionen verringern lassen. Somit werden in dem Vorhaben mögliche Anknüpfungspunkte für die Maßnahme 7.7. des ANK „Beratung von Kommunen bei der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung“ entwickelt. Das Programm sieht

vor, ein Beratungsprogramm für Kommunen zum natürlichen Klimaschutz in der Bauleitplanung zu entwickeln. Hierzu soll auch eine Handlungshilfe für Kommunen zählen.

Reflexion der Inputs und Sammlung von Ideen für die Untersetzung der Maßnahmen zur Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme im ANK

Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, diskutierten die Teilnehmenden in drei Gruppen parallel über die mögliche Ausgestaltung des ANK in den drei Themenbereichen „Entsiegelung und Flächenrecycling“, „natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung“ und „Zielvereinbarungen zum Flächensparen“. Die Arbeit in den Gruppen erfolgte entlang folgender Leitfragen:

- ▶ Wie kann der ANK zum Flächensparen beitragen?
- ▶ Welche Maßnahmen sollten über ANK gefördert werden?
- ▶ Gibt es weitere Ideen zur Qualifizierung des Maßnahmenprogramms?

Ergebnisse aus den drei Diskussionsgruppen

Entsiegelung und Flächenrecycling

- ▶ Es braucht neben finanziellen Anreizen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Entsiegelung und zum Flächenrecycling auf den institutionellen Ebenen des Bundes, der Länder, der Regionen und Kommunen auch Nachjustierungen bei Regelungen zur Vermeidung von Bodenversiegelung (z.B. Stellplatzsatzungen) und Verpflichtungen zur Erfassung von Entsiegelungspotenzialen.
- ▶ Die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Außenbereich muss wesentlich teurer sein als die Aktivierung von Innenbereichspotenzialen. Dies könnte u.a. über einzuführende Baulandabgaben gesteuert werden.
- ▶ Es sollten verstärkt Fördermittel für die Altlastensanierung bereitgestellt werden und auch Verursacher wie z.B. der Bund (insbes. militärische Konversionsflächen) und die Deutsche Bahn finanziell für die Sanierung aufkommen.
- ▶ Die alleinige Entsiegelung von Flächen ist nur ein Teil im Gesamtprozess. Insbesondere die flächensparende Nachnutzung dieser Entsiegelungsflächen sollte stärker im Fokus stehen als die reine Entsiegelungsmaßnahme.
- ▶ Die Sensibilisierung und Beratung von Eigentümer*innen zur Entsiegelung privater Flächen sollte verstärkt werden, u.a. in Landesförderprogramme für Entsiegelungs- und Rückbaumaßnahmen und Flächenrecycling (Beispiel Sachsen¹, Schleswig-Holstein²).
- ▶ Die Verpflichtung der kommunalen Nutzung eines Siedlungskatasters würde zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit örtlichen Entsiegelungspotenzialen führen.
- ▶ Die Priorisierung von Entsiegelungs- und Recyclingpotenzialen hat einen hohen Stellenwert, insbesondere sollten städtebaulich gut integrierbare Flächen mit hoher Priorität berücksichtigt werden. Die Ausschöpfung der Entsiegelungspotenziale sollte u.a. mit Blick auf aktivierbare naturräumliche und ökologische Potenziale erfolgen.
- ▶ Die Einführung von Ökokonten zur gezielten Bevorratung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und deren Flexibilisierung könnten dafür genutzt werden, finanzielle Mittel für die

¹ <https://www.sab.sachsen.de/landesprogramm-r%C3%BCckbau-wohgeb%C3%A4ude-l-rw->

² <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/03000/drucksache-19-03020.pdf> (S. 69 ff.)

Entsiegelung von Flächen etwa im näheren Umkreis des naturschutzfachlichen Eingriffs zu generieren. Eine finanzielle Förderung zur Einrichtung solcher Ökokonten wäre eine hilfreiche Maßnahme zum natürlichen Klimaschutz. Die Entsiegelungspflicht nach § 5 BBodSchG müsse mit einer höheren Verbindlichkeit umgesetzt werden; hierbei seien insbesondere die nach Landesrecht zuständigen Behörden stärker in die Pflicht zu nehmen. Für eine zielgerichtete Umsetzung müssten Verwaltungen im Bereich des Umwelt-, Boden- und Ressourcenschutzes personell gestärkt werden. Hier wird eine finanzielle Unterstützung durch die Länder empfohlen.

Natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung

- ▶ In den Kommunen einzusetzende Flächensparmanager*innen könnten im Rahmen der Bauleitplanung fachlich unterstützen und hinsichtlich der relevanten Aspekte des natürlichen Klimaschutzes beraten. Solche Personalstellen sollten von übergeordneten Ebenen (Bund, Land) gefördert bzw. finanziert werden. Hierbei ist die Gewinnung geeigneter Fachkräfte in diesem Aufgabenspektrum vor allem in ländlich strukturierten Gemeinden in den Blick zu nehmen.
- ▶ Die Einführung von städtebaulichen Dichtewerten wird als zentrale Stellschraube der Bauleitplanung für das Flächensparen identifiziert. Eine hohe Dichte und kurze Wege bieten die Chance, natürliche Ressourcen einzusparen und die Umwelt zu schonen.
- ▶ Abgestimmte Siedlungsstrukturkonzepte mit zugrundeliegenden städtebaulichen Leitbildern können dazu dienen, innerstädtische Flächen von Bebauung freizuhalten und die Ziele einer klimaschonenden Stadtentwicklung zu unterstützen. Die Förderung solcher Konzepte mit dezidierten Aussagen zu natürlichen Klimaschutzbelangen könnte einen großen Mehrwert zum natürlichen Klimaschutz bieten.
- ▶ Bestehende und mögliche neue planungsrechtliche Darstellungen bzw. Festsetzungen entsprechender Flächen für Klimaschutz und -anpassung sowie Freiraumschutz sollten auf Ebene der regionalen Raumordnung sowie der vorbereitenden Bauleitplanung geprüft bzw. überprüft werden.
- ▶ Die Förderung multifunktionaler Flächennutzungen sollte so forciert werden, dass ein Mehrwert im Sinne des natürlichen Klimaschutzes erreicht wird.
- ▶ PV-Potenziale sollten zunächst im örtlichen Gebäudebestand ausgebaut, bevor landwirtschaftliche Flächen hierfür in Anspruch genommen werden. Zudem sollten planungsrechtliche Optionen zur Festsetzung von Solarenergie-Mindestflächen bei Neubaugebieten stärker in der kommunalen Praxis angewandt werden.

Zielvereinbarungen zum Flächensparen

- ▶ Es bestehe viel Handlungsdruck auf kommunaler Ebene, zugleich mangelt es dort an Kompetenzen und Ressourcen für flächensparendes Handeln. Für die Umsetzung flächenpolitischer Ziele braucht es mehr personelle und finanzielle Mittel in den Verwaltungen.
- ▶ Ein politischer Wille sowie die Akzeptanz und Verbindlichkeit flächenpolitischer Ziele auf allen Planungsebenen gelten als Grundvoraussetzungen für die wirksame Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.
- ▶ Flächenpolitische Ziele bzw. Vorgaben sind bzw. wären hilfreich für die Kommunikation mit Bürgermeister*innen.

- ▶ Es sollte geprüft werden, ob Zielvereinbarungen und die Anwendung von Maßnahmen bzw. Instrumenten Top-down oder Bottom-up implementiert werden sollten; aufgrund der eingeschränkten Problemwahrnehmung des Flächensparens insbes. in ländlichen Kommunen spreche vieles für verbindliche Vorgaben des Bundes.
- ▶ Es sollte geprüft werden, ob es angesichts zunehmender Nutzungskonkurrenz/ vielfältiger Nutzungsansprüche in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen einer Priorisierung von Nutzungen bedarf (Fläche für Nahrungsmittelproduktion, Siedlungsfläche Wohnen/ Gewerbe/ Verkehr, Fläche für Klimaschutz/ erneuerbare Energien).
- ▶ Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien sollten nicht aus der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke herausgerechnet werden.
- ▶ Es braucht verbindliche und von allen (auch kleinen) Kommunen handhabbare Mittel, um Innenentwicklungspotenziale stärker als bisher für bauliche Zwecke zu aktivieren.
- ▶ Eine geeignete Maßnahme zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele in den Kommunen wäre die Einstellung von Flächensparmanager*innen (durch den Bund gefördert), die Etablierung eines Flächenzertifikatehandels sowie die Entwicklung eines Flächenkompensationstools.
- ▶ Eine kohärente und abgestimmte Strategie des Bundes einschließlich der Ressortzusammenarbeit ist erforderlich, um das Flächensparen (weniger als 30 Hektar bis 2030) wirksam voranzubringen; Entsiegelung, Innenentwicklung/Flächenrecycling sowie natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung sind wichtige Bausteine, die allerdings in eine Gesamtstrategie eingebettet werden müssen.

In den folgenden Whiteboards sind die Stichworte aus den Gruppendiskussionen noch einmal, gegliedert nach den drei Themenbereichen, dargestellt. Auf eine Synthese der Diskussionsergebnisse wurde verzichtet. Vielmehr werden die Ideen und Handlungsvorschläge von UBA und BMUV in den Beteiligungsprozess zum ANK eingespeist. Darüber hinaus sollen Impulse aus der Veranstaltung in die weitere Ausgestaltung des Bund-Länder-Diialogs Flächensparen einfließen.

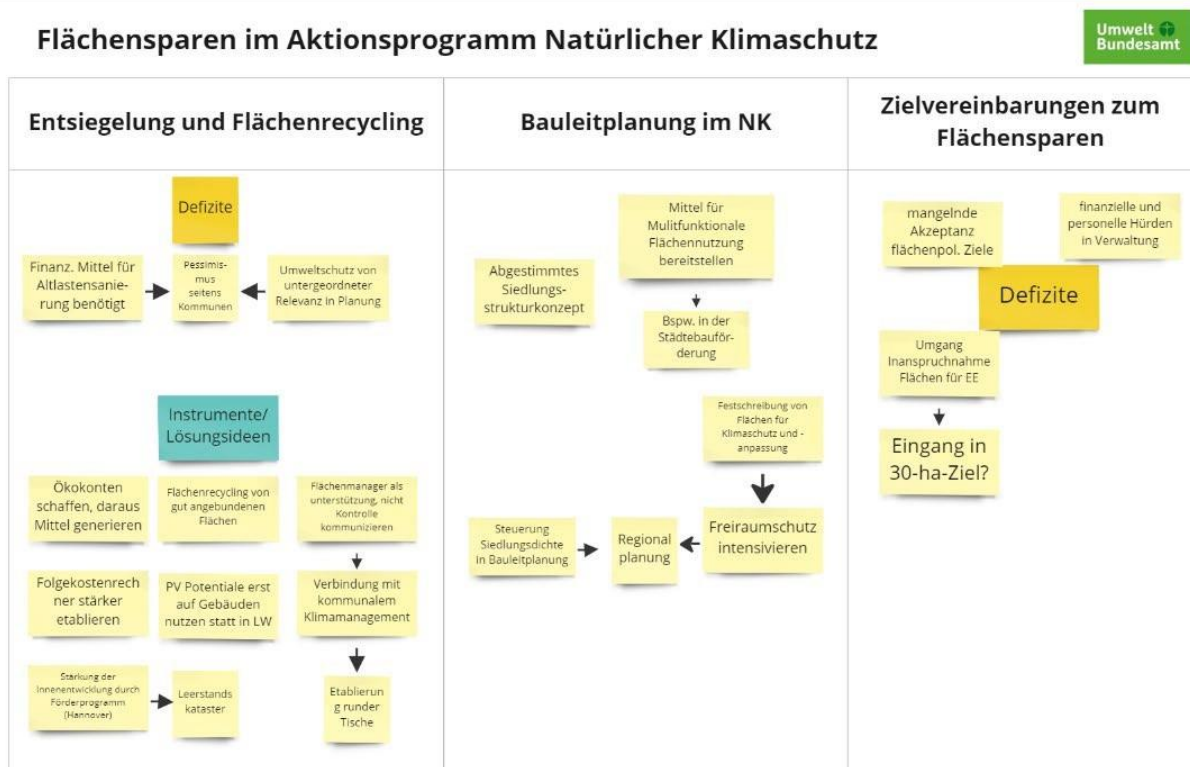
Whiteboards mit den Diskussionsergebnissen

Abbildung 11: Dialogveranstaltung ANK: Online-Dokumentationswand (AG1)



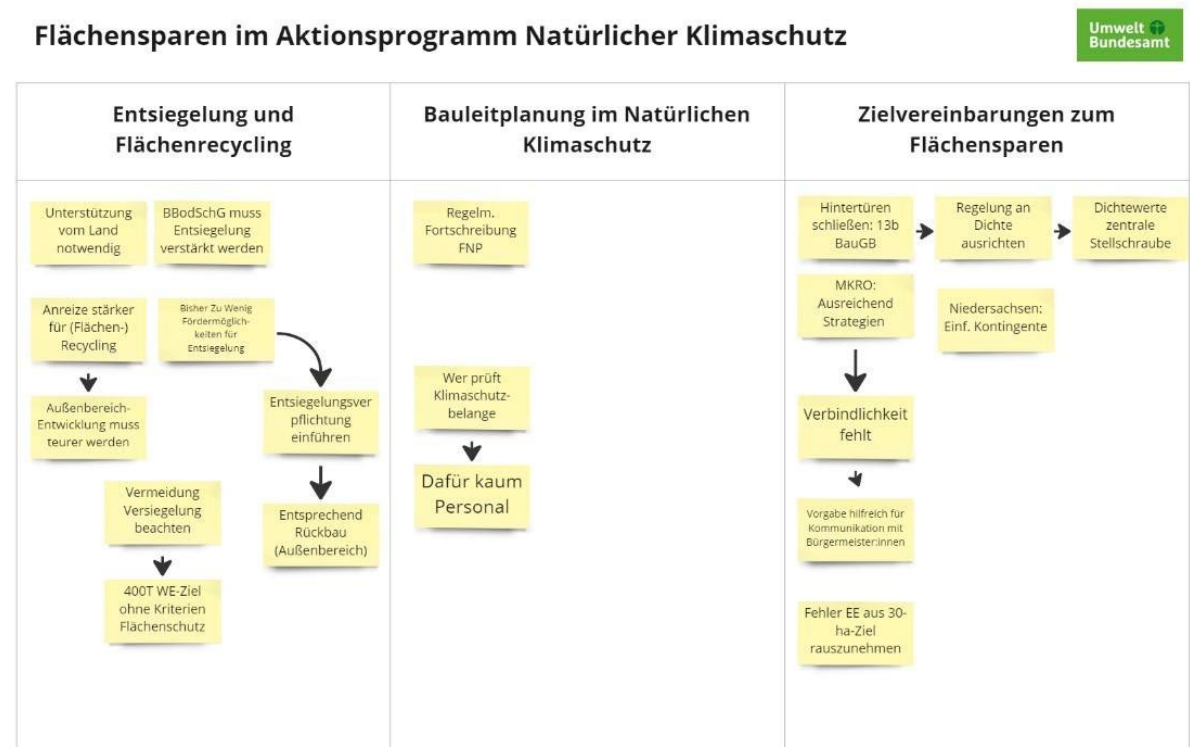
Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 12: Dialogveranstaltung ANK: Online Dokumentationswand (AG2)



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 13: Dialogveranstaltung ANK: Online Dokumentationswand (AG3)



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Schlusswort

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Herr Grimski dankt allen Teilnehmenden der Dialogveranstaltung für die rege Diskussion und die vielfältigen Hinweise für eine Ausgestaltung und Umsetzung des ANK. Viele Impulse dienen auch der weiteren Qualifizierung des Bund-Länder-Dialog Flächensparen. Mit besonderem Interesse wurden die Darlegungen zu den Synergien, aber auch die Ziel- und Nutzungskonflikte aufgenommen, denkt man z.B. an die zusätzlichen Flächenbedarfe für die Erzeugung erneuerbare Energien. Eine weitere Herausforderung, der sich der Bund-Länder-Dialog Flächensparen stellen sollte, sei die Zielstellung der Bundesregierung, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu realisieren. Mit Blick auf das bundespolitische Ziel „weniger als 30 Hektar bis 2030“ sei der Diskurs darüber notwendig, wie die Siedlungsentwicklung künftig in einer Weise erfolgen sollte, dass die verschiedenen Zielstellungen aufeinander abgestimmt erreicht werden.

Herr Grimski verweist auf den weiteren Fortgang des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen u.a. mit zahlreichen weiteren Dialogveranstaltungen bis zum Jahr 2024.

Teilnehmende

Insgesamt 72 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
- ▶ Träger der Regionalplanung
- ▶ Kommunen
- ▶ Wissenschaftlichen Institutionen

Wedel/Berlin, 09.01.2023

A.3 Dialogveranstaltung: Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?

A.3.1 Programm

Zeit und Ort

27. März 2023, 09:30 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Zielsetzung der Veranstaltung

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag ehrgeizige Ziele gesetzt: Bis zu 400.000 neue Wohnungen sollen pro Jahr entstehen. Andererseits soll der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenneuanspruchnahme) bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 Hektar pro Tag gesenkt werden.

In der Dialogveranstaltung soll darüber diskutiert werden, wie beide Ziele gemeinsam erreicht werden können. Gegenstand der Debatte werden u.a. die bestehenden Wohnraumbedarfe, die

Wohnbaupotenziale im Bestand, der notwendige Neubaubedarf, die Aufgaben bzw. Rollen von Kernstädten, Umlandgemeinden und ländlichen Räumen, Aspekte der städtebaulichen Dichte sowie mögliche Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern sein.

In Arbeitsgruppen möchten wir gemeinsam mit Ihnen zentrale konzeptionelle Eckpunkte und Visionen für einen bedarfsgerechten und gleichzeitig flächensparenden Wohnungsbau erörtern.

Programm

► 09:30 Uhr **Begrüßung**

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

► 9:45 Uhr **Bund-Länder-Dialog Flächensparen: Fläche sparen im Kontext vielfältiger Herausforderungen**

Thomas Preuß, Difu, Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

► 10:00 Uhr **Das Positionspapier des Umweltbundesamtes und der Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau) mit Empfehlungen für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau**

Dr. Susanne Schubert, Umweltbundesamt (UBA)

Rückfragen

► 10:15 Uhr **Chancen durch Umbau – Die Zukunft des Bestands**

Prof. Dietmar Walberg, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V.

Rückfragen

► 10:35 Uhr **Neue Wohnungen braucht das Land**

a) Wohnungsnachfrage und Wohnungsneubau – Veränderungen und regionale Unterschiede

Alexander Schürt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

b) Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?

Dr. Ralph Henger, IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., Köln

Rückfragen

► 11:10 Uhr **Pause**

► 11:20 Uhr **Neubau – Bestand – Effizienz im Wohnungsbau. Was geht?**

a) Flächenpotenziale der Innenentwicklung – Ergebnisse der BBSR- Baulandumfrage 2020

Silas Eichfuss, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

b) Dichte entscheidet! Erkenntnisse aus dem Kommunalen Flächenrechner

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp. Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Hamburg

Rückfragen

- ▶ 12:00 Uhr **Arbeitsgruppen: „Unsere Visionen für bedarfsgerechten, flächensparenden und kostengünstigen Wohnungsbau 2030“**

Diskussion in drei moderierten Arbeitsgruppen

- ▶ 12:45 Uhr **Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen: Synthese**

Abschlussdiskussion

- ▶ 12:55 Uhr **Schlusswort und Ausblick**

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

- ▶ 13:00 Uhr **Ende**

A.3.2 Dokumentation

Wohnraum schaffen und Flächensparen – unvereinbar oder geht beides?

Montag, 27. März 2023, 9:30 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Moderation: Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

Begrüßung

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

Alice Schröder begrüßt die Teilnehmenden zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen, der im digitalen Format mit ca. 70 Personen durchgeführt wird. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen, davon 100.000 Sozialwohnungen. Gleichzeitig bekennt sich die Bundesregierung zu ambitionierten Zielen im Umwelt- und Klimaschutz. Eine umweltpolitische Zielstellung ist es, die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf „weniger als 30 Hektar“ und auf „Netto-Null“ bis 2050 zu reduzieren. Nachdem die Zahlen zwei Jahrzehnte langsam aber kontinuierlich zurückgegangen sind, wurde seit 2020 wieder eine leichte Zunahme gemessen. Mit Blick auf den Klimaschutz hat das UBA Mitte März die UBA-Prognose zu den Treibhausgasemissionen 2022 vorgestellt. Trotz einer Emissionsminderung überschreitet der Gebäudesektor die erlaubte Jahresemissionsmenge gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz nach wie vor.

Im Mittelpunkt dieser Dialogveranstaltung steht daher die Frage, wie die Ziele zur Wohnraumschaffung und zum Flächensparen ebenso wie Ziele von Klimaschutz und -anpassung und Biodiversitätserhalt gemeinsam erreicht werden können.

Frau Schröder verweist in diesem Zusammenhang auf zwei Publikationen des UBA: Im Februar 2023 stellte das UBA gemeinsam mit der Kommission für Nachhaltiges Bauen Empfehlungen zum nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau vor (siehe Beitrag Dr. Schubert). Die Broschüre „Umlandstadt umweltschonend“ (2021) enthält Empfehlungen für die nachhaltige Verflechtung von Wohnen, Arbeiten, Erholung und Mobilität. Mit Blick auf die aktuelle dynamische Suburbanisierung wurden Empfehlungen zum flächensparenden Wohnen und zur besseren interkommunalen Abstimmung sowie für neue Bilder für verdichtetes Wohnen im Stadtumland formuliert.

Bund-Länder-Dialog Flächensparen: Fläche sparen im Kontext vielfältiger Herausforderungen

Thomas Preuß, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Thomas Preuß stellt den Bund-Länder-Dialog Flächensparen vor und erläutert die diesbezüglichen Ziele, Themen und Aktivitäten. Das Dialogvorhaben dient dem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen. Seit 2020 finden regelmäßig Dialogveranstaltungen statt, u.a. zum Flächenrechner. Dieser dient als Informations-, Sensibilisierungs- und Planungswerkzeug. Ein weiterer Baustein des Dialogs ist die Informationsplattform www.aktion-flaeche.de, auf welcher sich auch ein Link zum Flächenrechner befindet.

Lutke Blecken stellt zwei weitere Ressortvorhaben vor, die enge Bezüge zu den Leitthemen des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen aufweisen. Hierbei geht es zum einen um ein Vorhaben zur fachlichen Unterstützung des Dialogprozesses, in dessen Rahmen u.a. mögliche Implikationen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung identifiziert wurden. Das Projekt befindet sich aktuell in der Abschlussphase. Weiterhin wird im Vorhaben „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ herausgearbeitet, wie das Flächensparziel in Form verbindlicher Ziel- oder Mengenvorgaben operationalisiert werden kann. Abschließend stellt Thomas Preuß die Themen der heutigen Veranstaltung vor. Neben Wohnungsbedarfen, Wohnungsbestand und Neubaubedarf soll es auch um das Bauen und Wohnen im Kontext von Mobilität, Klimaanpassung, Flächenschutz etc. gehen.

Das Positionspapier des Umweltbundesamtes und der Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau) mit Empfehlungen für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau

Dr.-Ing. Susanne Schubert, Umweltbundesamt (UBA)

Dr. Susanne Schubert stellt in ihrem Vortrag das Positionspapier des UBA und der KNBau vor (Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern. Empfehlungen von UBA und KNBau für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau, Positionspapier, Februar 2023; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umwelt-klima-schuetzen-wohnraum-schaffen>). Zur Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit nahmen an der Vorstellung des Positionspapiers Anfang 2023 auch Bundesbauministerin Klara Geywitz und Bundesumweltministerin Steffi Lemke als wichtige Adressatinnen des Papiers teil. Die Empfehlungen zeigen auf, wie gleichzeitig Wohnraum geschaffen werden kann und die ambitionierten europäischen und nationalen Klima- und Umweltschutzziele eingehalten werden können. Bestandserhaltung und -entwicklung gelten dabei als Stellschrauben des Wandels. Der Umbau und die Umnutzung des Gebäudebestands spielen hierbei eine herausragende Rolle für die Erreichung der Ziele für Klima- und Ressourcenschutz im Gebäudesektor. Verbunden damit ist ein Paradigmenwechsel von der bisher überwiegend linearen hin zur zirkulären Bauwirtschaft. Ein zentrales Thema im Papier ist die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft. Der notwendige Neubau ist vorrangig durch Innenentwicklung zu realisieren sowie Potenziale im Gebäudebestand zu mobilisieren. Um die Innenentwicklung ökologisch zu gestalten, soll das Leitbild der dreifachen Innenentwicklung gestärkt werden, das auf die Verbindung von baulicher Innenentwicklung, Stärkung der urbanen grünen Infrastruktur sowie Umsetzung der urbanen Verkehrswende zielt. Eine weitere Empfehlung lautet, den Wohnflächenkonsum zu reduzieren. Das Positionspapier empfiehlt daher u.a. eine Sensibilisierung für die Relevanz des Wohnflächenkonsums zur Erreichung der umwelt- und klimapolitischen Ziele.

Chancen durch Umbau – Die Zukunft des Bestands

Prof. Dietmar Walberg, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V.

Einleitend wird ein Videoausschnitt von dem Fachforum auf dem 13. Wohnungsbau-Tag 2022 eingeblendet (www.youtube.com/watch?v=3UhlL36TmTI),

Anschließend thematisiert Prof. Dietmar Walberg in seinem Vortrag die Folgen der Coronazeit auf den Wohnungsbau, insbesondere in Bezug auf die Bedeutung des Homeoffice. Flächenanalysen zeigen, dass im Homeoffice der Platzbedarf geringer ist als bei einem Büroarbeitsplatz. Er präsentiert mehrere Projekte zur Umwandlung und Umnutzung von Gebäuden im Wohnungsbau, darunter die Umnutzung von Gebäuden aus der Postmoderne der 1980er Jahre, von Speichergebäuden des Reichsernährungsprogramms und Typenbauten aus dem Jahr 1938. Gebäude wie Büros sollten vermehrt für den Wohnungsbau umgenutzt werden, da es kostengünstiger und effizienter ist. Die bereits vorhandene Infrastruktur kann genutzt werden, Umbaumaßnahmen sind schneller und einfacher durchzuführen und die Umweltbelastung wird reduziert. Zudem kann der wachsende Bedarf an Wohnraum gedeckt werden. Prof. Dietmar Walberg ist der Ansicht, dass das Ziel von 400.000 neuen Wohnungen bis 2040 ohne zusätzliche Bodenversiegelung durch Nachverdichtung, Umnutzung und Umbau im Gebäudebestand erreicht werden kann. Bestehende Flächen sollen optimal genutzt und bereits vorhandene Gebäude umgewandelt werden, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Weitere Informationen u.a. in: Wohnungsbau: Die Zukunft des Bestandes; <https://www.gdw.de/media/2022/02/studie-wohnungsbau-tag-2022-zukunft-des-bestandes.pdf>

Neue Wohnungen braucht das Land

a) Wohnungsnachfrage und Wohnungsneubau – Veränderungen und regionale Unterschiede

Alexander Schürt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) Referat WB 1 „Wohnungs- und Immobilienmärkte“

BBSR-Wohnungsmarktexperte Alexander Schürt berichtet davon, dass die wachsenden und schrumpfenden Wohnungsmärkte für unterschiedliche Nachfrageverhältnisse sorgen. Der Wohnungsbau verteilt sich allgemein regional und nach Segmenten sehr unterschiedlich. Der Geschosswohnungsbau dominiert in den zurückliegenden 10-15 Jahren. Herr Schürt zieht als Fazit, dass auch mit der Alterung der Gesellschaft die Wohnungsnachfrage weiterhin anhält. Außerdem sieht er den Neubau, die Bestandsentwicklung sowie die Umwandlung als gleichsam notwendig an. Aktuelle Rahmenbedingungen hemmen den Wohnungsbau sowie die Bestandsentwicklung. Herr Schürt verweist auf eine intensivere Nutzung der Gebäudebestände. Weitere Informationen u.a. in: Kleineräumige Trends auf städtischen Mietwohnungsmärkten. Ergebnisse aus der Innerstädtischen Raumbenutzung und der Wohnungsmarktbeobachtung des BBSR BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2022; [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-09-2022-dl.pdf? blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-09-2022-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2)

b) Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?

Dr. Ralph Henger, IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

In seinem Vortrag präsentiert Dr. Ralph Henger das IW-Wohnungsbedarfsmodell, das auf verschiedenen Komponenten basiert. Das Modell berücksichtigt den Zeitraum von 2021 bis 2035 und nutzt dabei die Raumordnungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Es zeigt sich, dass es in vielen Großstädten an Wohnungen mangelt und Probleme wie Lock-in-Effekte, Überbelegung, Verdrängung sowie eine hohe Wohnkostenbelastung und Pendleraufkommen auftreten. In vielen ländlichen und wenig dynamischen Regionen werden im Außenbereich zu viele Neubauten errichtet, während gleichzeitig Bestände leer stehen. Das führt zu einer ineffizienten Flächennutzung. Nicht nur der Freiflächenschutz, auch die steigenden Infrastrukturkosten spielen hierbei eine große Rolle. Die Innenentwicklung muss gestärkt und ein verdichteter Neubau an den richtigen Standorten entwickelt werden.

Es gibt verschiedene Lösungsansätze, um das Problem des übermäßigen Neubaus zu lösen. Eine Möglichkeit wäre, Freiflächen durch die Einführung von Zertifikaten zu bepreisen. Des Weiteren

könnten die Grund- und Grunderwerbssteuern angepasst werden, um Anreize für eine intensivere Nutzung von bereits bebauten Flächen zu setzen. Um ländliche Räume attraktiver zu machen, sollten auch Maßnahmen zur Stärkung der Infrastruktur und der Lebensqualität in Betracht gezogen werden. Weitere Informationen u.a. in: Henger, Ralph, Voigtländer, Michael, 2019, IW-Wohnungsbedarfsmodell. Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?, IW-Report, Nr. 28, Köln; http://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Neubau – Bestand – Effizienz im Wohnungsbau. Was geht?

a) Flächenpotenziale der Innenentwicklung – Ergebnisse der BBSR-Baulandumfrage 2020

Silas Eichfuss, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat RS 6 „Stadt-, Umwelt- und Raumbewertung“

In seinem Input stellt Silas Eichfuss die Baulandumfrage 2022 des BBSR und dessen Ergebnisse vor. Diese Online-Umfrage wurde an 2.990 Städte und Gemeinden aller Gemeindegrößenklassen versandt. In der Summe lässt sich aus den Angaben der Städte und Gemeinden ein bundesweites Innenentwicklungspotenzial von mindestens rd. 84.000 ha hochrechnen. Diese fallen zu gut 60% auf Baulücken und zu knapp 40% auf Brachflächen. Rund. 20% des gesamten Baulandpotenzials werden als eher nicht mobilisierbar oder als unsicher eingeschätzt. Haupthemmnisse der Mobilisierung werden in der Bevorratung, im Eigenbedarf und in komplizierten Eigentumsverhältnissen der Grundstücke gesehen. Durch eine gezielte Ansprache und Sensibilisierung der Flächeneigentümer*innen sowie die Schaffung von entsprechenden Anreizen können diese Mobilisierungshemmnisse abgebaut werden. So kann der Beitrag der Innenentwicklung zur Erreichung des 30ha-Ziel gesteigert werden. Weitere Informationen u.a. in: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden BBSR-Online-Publikation Ausgabe 11/2022; www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3

b) Dichte entscheidet! Erkenntnisse aus dem Kommunalen Flächenrechner

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rügenapp. Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Hamburg

Dr. Jens-Martin Gutsche beleuchtet den Aspekt der Dichte anhand des Kommunalen Flächenrechners. Ein Vergleich der Flächenbedarfe verschiedener Bebauungsarten für die gleiche Anzahl an Wohnungen und Einwohner*innen zeigt, dass der größte Unterschied zwischen Einfamilienhäusern und Reihenhäusern besteht. Der Unterschied zwischen Reihenhäusern und Mehrfamilienhäusern ist dagegen eher gering. Das bedeutet, dass das Potenzial für eine Verdichtung in Gebieten mit geringer Dichte besonders hoch ist. Dichte ist daher hochgradig relevant für die Lösung der Frage des flächensparenden Wohnungsbaus.

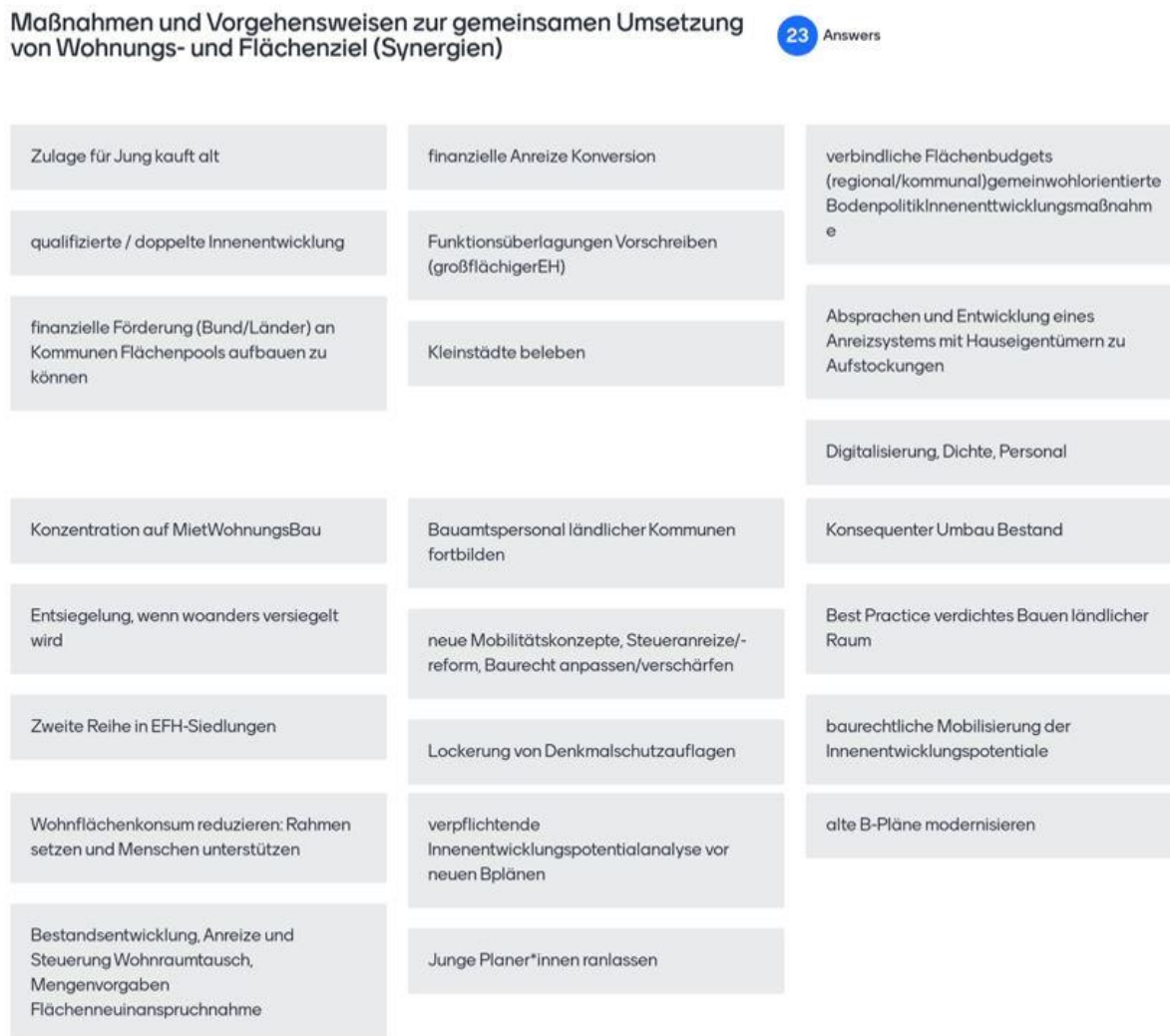
Arbeitsgruppen

„Unsere Visionen für bedarfsgerechten, flächensparenden und kostengünstigen Wohnungsbau 2030“

Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, werden die Teilnehmenden in drei Arbeitsgruppen unterteilt. Als Basis für die Diskussion wurden die Ergebnisse der Mentimeter-Umfrage zum Thema „Maßnahmen und Vorgehensweisen zur gemeinsamen Umsetzung von Wohnungsbau- und Flächensparziel“ aufbereitet. Diese Maßnahmen wurden mit besonderem Blick auf deren Hürden und Erfordernisse diskutiert.

Ergebnisse der Mentimeter-Umfragen:

Abbildung 14: Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Mentimeterumfrage



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen

Maßnahmen/Vorgehensweisen

- ▶ Um die Innenentwicklung zu fördern, müssen einige Hemmnisse überwunden werden. Hierfür sind passende ökonomische Anreize vor allem für Eigentümer*innen und Investor*innen erforderlich, um den höheren Aufwand von Innen- und Bestandsentwicklung gegenüber Außenentwicklung auszugleichen. Außerdem sollte die Flächenneuanspruchnahme gedeckt werden, zum Beispiel durch Kontingentierung oder einen Flächenzertifikatehandel. Ebenso müsste die Anwendung von Folgekostenrechnern in der Wohnraumentwicklung eine stärkere Nutzung erfahren, um die langfristigen finanziellen Auswirkungen von Siedlungsentwicklungen bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen.
- ▶ Überregionale bzw. regionale Leitbilder zum Thema Flächensparen u.a. im Bereich Wohnen sollten entlang raumplanerischer Kategorien (z.B. Zentralität, Lage an SPNV- Achsen, Gemeindegrößen) entwickelt werden.

- ▶ Es ist ein umfassender Bewusstseinswandel erforderlich, um einen flächensparenden und kostengünstigen Wohnungsbau zu ermöglichen. Insbesondere die stetig steigende Wohnfläche pro Kopf gilt hier als ein zentraler Treiber des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche und ist zugleich kostenrelevant.
- ▶ Planungen und Genehmigungen von Vorhaben und deren Realisierung müssen beschleunigt werden. Hierfür müssten finanzielle und rechtliche Anreizsysteme für eine nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung intensiv vorangetrieben werden.
- ▶ Förderprogramme wie „Jung kauft alt“ stärken die Innenentwicklung und wirken Leerstand entgegen. Auch verringert zusätzliche Flächenneuanspruchnahme, wenn im Gegenzug auf das Ausweisen von Neubaugebieten verzichtet wird.
- ▶ Insbesondere Ortskerne von Kleinstädten im ländlichen Raum können mit einer prioritären Innenentwicklung dauerhaft belebt und im Sinne von Siedlungen/Städten der kurzen Wege nachhaltig weiterentwickelt werden. Hierzu zählt sowohl in kleineren Städten als auch urbanen Quartieren die Anpassung des Bestandes an die demografische Entwicklung. Insbesondere ältere Menschen benötigen passgenaue Wohnangebote in ihrer Wohn- und Lebensumgebung und ihrem sozialen Umfeld.
- ▶ Mit regionalen Wohnraumkonzepten, die auf konkreten Werten zur Flächenneuanspruchnahme (anstelle Wohneinheiten) basieren, sollte eine interkommunale Abstimmung zum Wohnungsneubau erfolgen.
- ▶ Die Reaktivierung von Brachen, Dachgeschossausbauten, Aufstockungen und Anbauten, Umnutzungen, intelligente Mehrfachnutzungen und der Abbau von Wohnungsleerständen braucht geschultes Personal und Fachkräfte, auch für die Sensibilisierung der Bevölkerung. Der Aufbau von qualifiziertem (Fach-)Personal stellt damit angesichts des Fachkräftemangels eine große Herausforderung der Städte und Gemeinden bei der Etablierung eines erfolgreichen Flächenmanagements dar.
- ▶ Mit Dichtevorgaben für die verbindliche Bauleitplanung durch die Landesplanung/Regionalplanung könnte die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen reduziert werden. Dabei sind Funktionen von Freiflächen im Bestand zu berücksichtigen.
- ▶ Bei vielen Nachfragenden und Entscheidenden vorherrschende tradierte Bilder vom Bauen auf dem Lande (EFH) sollten überwunden werden, indem gute Beispiele stärker verdichten Bauens mit gemischten bzw. lebensphasengerechten Wohnstrukturen bekannt gemacht werden.
- ▶ Es bedarf einer stärkeren Konzentration auf den Mietwohnungsbau. Hierfür müssen von Seiten des Bundes und der Länder die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen bzw. gestärkt werden.
- ▶ Entsiegelung bzw. Reduzierung der Bodenversiegelung sollten als Prämissen bodenschonenden und klimaangepassten Bauens u.a. im Bereich Wohnen stärker bei Bestandsentwicklung und Neubau berücksichtigt werden.

Rahmenbedingungen: Hürden/Knackpunkte

- ▶ Die Kommunalpolitik entscheidet über einen Großteil der Flächenentwicklungen. Hierbei müsste im Zusammenhang mit den gesetzlichen Vorgaben ein schonender und haushälterischer Umgang mit Boden ermöglicht und eine nachvollziehbare Bodenstrategie entwickelt

werden, um subjektiven Flächenentscheidungen einen klaren, politisch getragenen Regelungsrahmen von Seiten der Raumordnung zu geben.

- ▶ Aufgrund des langen Zeitraums, den die ALKIS-Migration in Anspruch genommen hat und wegen der sich daraus ergebenden Unterschiede zum früheren ALB-basierten System ist es derzeit nur bedingt möglich, valide Aussagen über die Höhe als auch über den Trend der Flächenneuanspruchnahme zu treffen. Damit erschwert die ungenaue Flächenstatistik das Siedlungsflächenmonitoring.
- ▶ Anwohner*innen- bzw. Bürger*innenproteste gegen große öffentliche, aber auch kleinere Bauvorhaben insbesondere der Innenentwicklung erschweren eine zügige Schaffung von Wohnraum in bereits verdichteten Räumen.
- ▶ Die Fristsetzung für den B-Plan nach § 13b führt unter Umständen zu "Vorrats-Angebots-Bebauungsplänen", die dann nur zum Teil oder gar nicht umgesetzt werden. Die formelle Einleitung des Verfahrens war bis zum 31.12.2022 möglich, der Satzungsbeschluss hingegen muss erst bis zum 31.12.2024 erfolgen.
- ▶ Für eine doppelte Innenentwicklung/Nachverdichtung von Bestandsflächen zum Schutz bislang nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzter Flächen fehlt es insbesondere in kleinen Kommunen an Personal. Eine Außenentwicklung ist angesichts der knappen Ressourcen planerisch einfacher zu realisieren als die aufwändige Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen, für die die Rechtsgrundlagen insbesondere von Seiten kleinerer Kommunen als bislang unzureichend bzw. kaum handelbar eingeschätzt werden. Darüber hinaus ist es für Immobilieneigentümer*innen finanziell oftmals deutlich günstiger, nach Abriss neu zu bauen anstatt alte Bausubstanz zu sanieren. Als unzureichend bzw. hemmend wird außerdem die Tatsache eingeschätzt, dass sich Ausgleichsflächen oftmals nicht in räumlicher Nähe zu den neu beplanten Flächen befinden. Die Belastungen durch Nachverdichtungen für die lokale Bevölkerung werden damit nicht adäquat aufgefangen.
- ▶ Flächen mit Altlastenverdacht stellen in mehrfacher Hinsicht Hürden für die Nachnutzung dar. Zum einen ist die Datenlage in Bezug auf die vorliegenden Belastungen oft unzureichend, wodurch Sanierungs- und Finanzierungsrisiken schwer einschätzbar und damit die Finanzierbarkeit solcher Projekte schwierig sei. Die Gründe liegen vor allem in den zu knappen Personalressourcen, die eine Prüfung und aktives Management dieser Flächen nicht erlauben. Darüber hinaus fehlen auf kommunaler Ebene finanzielle Mittel für die mitunter sehr aufwändige Baureifmachung.
- ▶ Hingewiesen wurde auch auf den sehr städtischen Blick auf das Thema Fläche, denn Raumnutzungsansprüche gehen überwiegend zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen.

Rahmenbedingungen: Erfordernisse

- ▶ Die städtebauliche Außenentwicklung sollte verteuert und die Innenentwicklung durch ein Umlagesystem gefördert werden. Damit könnte das Investitionsvolumen stärker auf die Bestandsentwicklung gelenkt werden. Beispielsweise könnte hierfür das Konzept der Baulandausweisungsumlage eingeführt werden. Aber auch andere monetäre Anreize könnten in Richtung Flächenschutz verlagert werden, etwa mit Anpassungen der Entfernungspauschale, des derzeitigen Systems des kommunalen Finanzausgleichs oder weitere Anpassungen (finanz-)politischer und ökonomischer Instrumente der Grund- und Grunderwerbsteuer.
- ▶ Als wesentliche Ansätze zur Stärkung der Innenentwicklung wurde die Verpflichtung zur Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen (IEP) vor Neuausweisung genannt. Im BauGB sollte die Ermittlung von IEP als „Muss“-Bestimmung umformuliert werden (§1a BauGB).

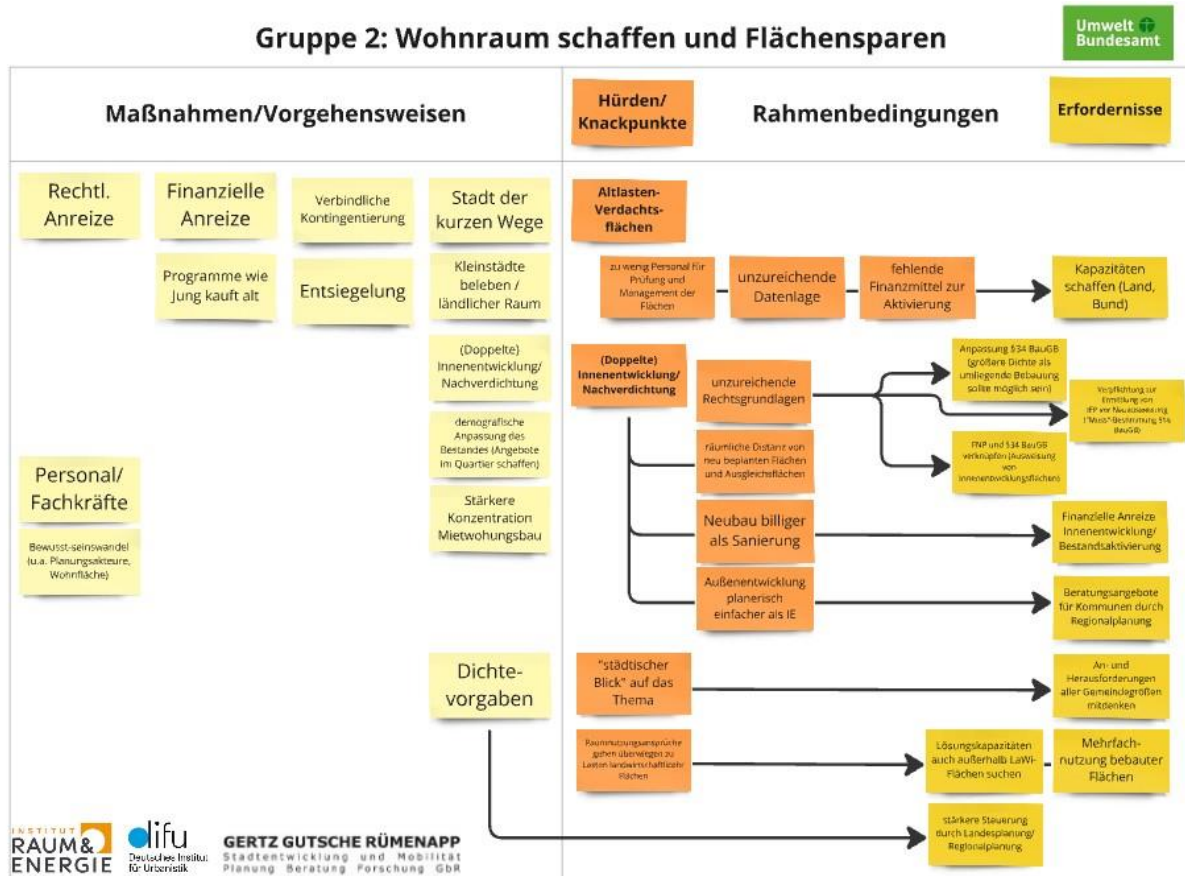
Darüber hinaus sollte der §34 BauGB so angepasst werden, dass bei Nachverdichtungen eine höhere Dichte als in der umgebenden Bebauung möglich ist.

- ▶ Großes Potenzial liegt in der Nachverdichtung und Aufstockung bestehender Gewerbeflächen. Freie Flächen für Ergänzungsbauten können durch die Neuordnung der Parkplatzflächen gewonnen werden. Eine intensivere Nutzung (Mehrgeschossigkeit, Nutzungsmischung, Mehrfachnutzung) kann dazu beitragen, den bestehenden Druck auf Flächen zu reduzieren. Insgesamt sollten Lösungswege für die Erfüllung der hohen Flächenbedarfe auch außerhalb landwirtschaftlicher Flächen im Bestand gesucht werden.
- ▶ Die planerischen Anforderungen an die Kommunen steigen mit Blick auf die Themen Wohnraum, Klimaschutz, Klimaanpassung und Energieversorgung. Daher sollten Bund und Länder Rahmenbedingungen schaffen, um die personellen und finanziellen Kapazitäten in den Kommunen zu verbessern. Darüber hinaus könnte die Innenentwicklung in Kommunen durch Beratungsangebote (bspw. durch Regionalplanung) zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung gestärkt werden. Hierbei sollten alle Gemeindegrößen und damit stark variierenden Potenziale mitbedacht und berücksichtigt werden.
- ▶ Der Lärmschutz u.a. bei an Gewerbe heranrückende Wohnbebauung erschwert viele Projekte der Innentwicklung.
- ▶ Finanzielle Anreize für Eigentümer*innen könnten die Attraktivität von Sanierungen von bestehender Bausubstanz steigern.

Abbildung 15: Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG1



Abbildung 16: Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 17: Dialogveranstaltung Wohnraum schaffen und Flächensparen: Online-Dokumentationswand AG3



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Schlusswort und Ausblick

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

Bisher wurden neun Dialogveranstaltungen durchgeführt, in denen viel Wissen gesammelt wurde, das nun weiterverwendet werden kann. Weitere aktuelle Informationen: Das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) werde noch in dieser letzten Märzwoche ins Kabinett gehen. Bei der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 3. März 2023 ist eine Änderung des Raumordnungsgesetzes verabschiedet worden, die mit einer Entschließung verbunden wurde: darin wird festgestellt, dass sich die Flächenkonkurrenzen zunehmend verschärfen und die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme umso dringlicher sei. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert zu prüfen, ob das sogenannte "30-Hektar-Ziel" gesetzlich verankert werden sollte. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen werde man überlegen, das Thema Flächenkonkurrenzen in den Mittelpunkt einer künftigen Dialogveranstaltung zu stellen. Die heutige Veranstaltung habe jedenfalls gezeigt, dass die Ziele der Wohnraumschaffung und die Flächensparziele nicht unvereinbar sind. Daher ist weiterhin der Frage nachzugehen, wie ein bedarfsgerechter Wohnungsbau auf weniger Fläche aussehen kann.

Teilnehmende

Insgesamt 76 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
- ▶ Wissenschaftlichen Institutionen

Projektteam Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Institut Raum & Energie, Büro Gertz Gutsche Rümenapp,

Wedel/Berlin, 28.06.2023

A.4 Dialogveranstaltung: Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?

A.4.1 Programm

Zeit und Ort

10. Oktober 2023, 10:15 Uhr bis 16:30 Uhr

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Köthener Str. 2 – 3, 10963 Berlin, Raum KR 03.07.01 KTR, 7. Etage

Programm

- ▶ 10:15 Uhr **Begrüßung und Einführung**

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

- ▶ 10:30 Uhr **Flächennutzungskonkurrenzen – eine sachliche Einordnung**

Zwischenbericht aus dem laufenden UBA-Forschungsvorhaben „Flächenverbrauch und Freiflächenverluste im Jahr 2030“

Dr. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp

Rück- und Verständnisfragen

- ▶ 10:45 Uhr **Politische Zielkonflikte – haben wir nicht genügend Platz?**

Flächen für erneuerbare Energien: die „Aufholjagd“ nach den Versäumnissen der Vergangenheit

Marie-Luise Plappert, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Flächen für den Wohnungsbau, Stadt- und Siedlungsentwicklung: wo ist der Bedarf?

Anne Keßler, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Flächen für Natur, Erholung und biologische Vielfalt: Quantitativer Schutzbedarf ohne Lobby?

Dr. Thomas Bosecke, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

Flächen für die Nahrungsmittelproduktion: Flächenaspekte aus Sicht der Landwirtschaft

Volker Stöppler, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Jeweils Rück- und Verständnisfragen

▶ 11:45 Uhr **Diskussion**

▶ 12:15 Uhr **Kaffeepause**

Flächenbedarfe für Wind- und Sonnenenergie steuern

Steuerungsmöglichkeiten bei der Ausweisung von Photovoltaik- und Windparkflächen

a) aus Sicht der Landesplanung

Katharina Ziegler, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Uwe Aigner, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

b) aus Sicht der Regionalplanung am Beispiel der „Planungsoffensive“ Erneuerbare Energien Umsetzung in der Region Stuttgart

Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart

▶ 13:30 Uhr **Mittagspause**

▶ 14:15 Uhr **Diskussion im Plenum** und anschließende **Aufteilung in Kleingruppen zur vertieften Diskussion** mit den Referierenden

▶ 15:45 Uhr **Kaffeepause**

▶ 16:00 Uhr **Kernbotschaften und Synthese**

Vorstellung der Ergebnisse aus den Diskussionsgruppen

Abschlussdiskussion

▶ 16:20 Uhr **Schlusswort und Ausblick**

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

▶ 16:30 Uhr **Ende der Veranstaltung**

A.4.2 Dokumentation

Flächenkonkurrenzen in der Zeitenwende: Vorfahrt für Wohnungen, Erneuerbare Energien und was sonst noch?

Dienstag, 10. Oktober 2023, 10:15 Uhr bis 16:30 Uhr, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

Moderation: Julia Reiß, Institut Raum & Energie

Begrüßung

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

Peter Fritsch vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) begrüßt die Teilnehmenden zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen und gibt einen kurzen Rückblick auf die vergangene Veranstaltung des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen im März 2023, in deren Rahmen das Thema Flächenneuanspruchnahme in Bezug auf Wohnraumschaffung diskutiert wurde. Thema der heutigen Veranstaltung sind Flächenkonkurrenzen. Leitsatz der Veranstaltung ist: Fläche ist eine begrenzte Ressource. In der Veranstaltung werden die unterschiedlichen Perspektiven und Nutzungsansprüche von den um die Fläche konkurrierenden Ansprüchen im Fokus stehen. „Wir müssen uns in den gegebenen Grenzen verständigen“, so Herr Fritsch.

Warum wird über dieses Thema diskutiert? Ziel ist es die, Freiflächen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen, aber auch als Potenzialfläche für künftige Generationen im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit zu erhalten. In der Politik wurde das Thema Flächenneuanspruchnahme und -konkurrenz in der Vergangenheit eher vernachlässigt. Dabei ist seit zwei Jahren wieder eine steigende Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu beobachten.

Ziel der Veranstaltung ist es, das Wissen um Flächenkonkurrenzen zu vertiefen. Fläche ist eine begrenzte Ressource, es müssen gemeinsam neue Wege gefunden werden, um die bestehenden Flächenkonkurrenzen zu entschärfen.

Flächennutzungskonkurrenzen – eine sachliche Einordnung

Zwischenbericht aus dem laufenden UBA-Forschungsvorhaben „Flächenverbrauch und Freiflächenverluste im Jahr 2030“

Dr. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp

Dr. Jens-Martin Gutsche gibt einen Zwischenbericht aus dem laufenden UBA-Forschungsvorhaben „Flächenverbrauch und Freiflächenverluste im Jahr 2030“.

Der jährliche Verlust an Freiraumfläche ist in den letzten Jahren leicht rückgängig. Betrachtet man den Verlust an Freiraumfläche zwischen 2015 und 2020 lässt sich feststellen, dass vor allem landwirtschaftliche Flächen, Wald und Gehölz sowie unkultivierte Bodenflächen für neu entstandene Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt wurden.

Analysiert werden die unterschiedlichen Nutzungsansprüche auf die Freiraumfläche und die daraus resultierenden Interessenskonflikte. In Form eines systemdynamischen Wirkungsschemas wird die Gemengelage rund um das Thema Freiraumflächenverluste systematisch geordnet. Herr Dr. Gutsche gibt einige Beispiele, die die komplexen Zusammenhänge unterschiedlicher Faktoren hinsichtlich des Verlusts von Freifläche verdeutlichen, beispielsweise die Wirkung von Zuwanderung auf die Wohnraumnachfrage und den dadurch entstehenden Flächenanspruch. Betrachtet man die erneuerbaren Energien, wird Fläche für die Installation von PV und Windenergieanlagen benötigt. Dabei gibt es Bestrebungen einer Doppelnutzung vor allem im Bereich der Erneuerbaren Energien, indem möglichst viele PV-Anlagen in die bestehende Siedlungsfläche integriert werden sollen. Derzeit werden im Rahmen von Interviews mit relevanten Akteuren die Wirkungszusammenhänge überprüft und ergänzt.

Präsentation zum Download:

[www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flächenkonkurrenzen/Präsentation Gutsche Flächenverbrauch2030.pdf](http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flaechenkonkurrenzen/Praesentation_Gutsche_Flaechenverbrauch2030.pdf)

Politische Zielkonflikte

Flächen für erneuerbare Energien: die „Aufholjagd“ nach den Versäumnissen der Vergangenheit

Marie-Luise Plappert, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Frau Plappert stellt in ihrem Input die Ziele sowie den aktuellen Stand der Flächennutzung für Solarenergie- und Windenergieanlagen in Deutschland vor.

Solarenergie: Die aktuelle Leistung der Solarenergie-Anlagen in Deutschland liegt bei ca. 75 GW. Um das Ziel von 215 GW in 2030 (309 GW in 2035) zu erreichen, muss ab dem Jahr 2025 ein Zubau von 22 GW jährlich stattfinden. Im Jahr 2022 lag er bei ca. 7,3 GW. Der Fokus soll auf der Solarenergie-Nutzung in Siedlungsflächen mit mindestens 50% auf Dächern liegen. Gefördert werden sollen auch besondere Solaranlagen, die in der Praxis bisher noch selten vertreten sind. Dies betrifft Floating-, Moor-, Parkplatz- und Agri-PV-Anlagen. Insgesamt nehmen PV-Freiflächenanlagen derzeit 34.700 ha ein, davon 36% auf Konversions- und 31% auf Landwirtschaftsflächen. Ziel ist ein Aufwuchs von 11 GW pro Jahr ab 2025, wobei die aktuelle Leistung bei ca. 25 GW liegt. Die spezifische Flächenneuanspruchnahme je Hektar ist seit 2004 im Durchschnitt von 3,6 auf 1,0 Hektar je MW gesunken.

Windenergie: Die Leistung der Windenergie-Anlagen liegt aktuell bei ca. 59,7 GW. Ziel ist eine Leistung von 115 GW bis 2030 (160 GW ab 2040), was einem Aufwuchs von 10 GW pro Jahr entspricht. Für den Zubau von Windenergie-Anlagen bis 2030 werden ca. 5.700 ha Fläche neu in Anspruch genommen, also ca. 2,2 ha Fläche am Tag. Der Rückbau von Windkraftanlagen ist hierbei nicht mit einberechnet.

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz setzt das Ziel fest, 2% der Landesfläche bis 2032 für Windenergie zu nutzen, aktuell sind es ca. 0,9%. Ein Repowering von Windenergie-Anlagen ist auch außerhalb von ausgewiesenen Flächen bis 2030 privilegiert. Zudem kommt eine Gemeindeöffnungsklausel, die es Kommunen ermöglicht, parallel zu den laufenden Planungsprozessen zur Umsetzung des 2%-Ziels weitere Flächen auszuweisen.

Präsentation zum Download:

[www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dia-log/Fl%C3%A4chenkonkurrenzen/Pr%C3%A4sentation_Plappert_BMWK.pdf](http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Fl%C3%A4chenkonkurrenzen/Pr%C3%A4sentation_Plappert_BMWK.pdf)

Input 2: Flächen für den Wohnungsbau, Stadt- und Siedlungsentwicklung: wo ist der Bedarf?

Anne Keßler, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Die Neue Leipzig Charta „Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ von 2020 ist der übergeordnete Leitfaden für die integrierte Stadtentwicklung in Deutschland. Leitziele der Neuen Leipzig Charta sind die gerechte, die grüne und die produktive Stadt. In der strategischen Auseinandersetzung mit der Flächennutzung werden Nutzungskonkurrenzen mit beleuchtet.

In Bezug auf das Ziel der grünen Stadt sollen Grünflächen in der Stadt nutzbar gemacht werden. Vor allem in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt entsteht hier ein Nutzungskonflikt. Der Fokus liegt auf multifunktionaler als auch gemeinwohlorientierter Flächennutzung. In Bezug auf Flächennutzungskonkurrenzen gehe es auch darum, freiwerdende Verkehrsflächen u.a. für Erholungszwecke bzw. Parkplatzflächen für PV zu nutzen.

In Bezug auf das Ziel der gerechten Stadt zeigt der aktuelle Stand, dass mehr Wohnungen gebraucht werden als bisher angenommen. Der Bedarf an Wohnraum wird deshalb auch durch Neubauten gedeckt werden müssen. Der Fokus liegt jedoch auf dem Bestand. Zum Bauen im Bestand wurde ein Maßnahmenpaket für eine Bauoffensive entwickelt, in dem qualitativ geprüft wird, wie Wohnungsbau ohne große Flächenneuanspruchnahme funktionieren kann. Es wird

ein Leitfaden für Flächeneffizienz und innovatives Wohnen erarbeitet. So sollen Potenziale in den Städten geprüft und nutzbar gemacht werden, beispielsweise durch Wohnentwicklungen nahe Gewerbegebieten (Lärmbelastung reduzieren) oder Großwohnsiedlungen, deren Qualitäten (wie sozialer Zusammenhalt) mehr Beachtung finden und weiterentwickelt werden sollen.

Ziel sind lebendige, gemischte und bunte Quartiere. Auch hier lohnt es sich, die Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen. Inspiriert von den städtebaulichen Entwicklungen in Barcelona, wird die Umnutzung von Verkehrsflächen in Form von „Super Blocks“ in Leipzig getestet. Für das Vorhaben sind entsprechende Änderungen in der Verkehrsplanung nötig. Für lebendige Quartiere muss auch die lokale Ökonomie fokussiert werden, z.B. indem die Erdgeschosszonen für Gewerbe nutzbar gemacht werden.

Das BMWSB beschäftigt sich gleichermaßen mit der Frage, wie das Potenzial in ländlichen Räumen zu nutzen ist. Es werden kommunale Beratungsangebote gefördert zu Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung strukturschwacher Orte. Die Initiative „Jung kauft Alt“ fokussiert eine Innenverdichtung der Kommunen, indem sie jungen Menschen finanzielle Unterstützung beim Kauf von Bestandimmobilien bietet.

Wichtig ist bei der Entwicklung von Wohnungsbau, die benötigte Infrastruktur mitzudenken. Soziale Räume müssen ganzheitlich entwickelt werden. Frau Keßler gibt einen kurzen Ausblick auf die Planung einer großen Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) für eine Verbesserung von Bauen im Bestand. Zudem soll bis Ende 2024 ein neues Leitbild zum Thema Flächenkonkurrenz inkl. potenzieller Lösungswege verabschiedet werden.

Input 3: Flächen für Natur, Erholung und biologische Vielfalt: Quantitativer Schutzbedarf ohne Lobby?

Dr. Thomas Bosecke, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

In Deutschland existieren verschiedene Typen von Schutzgebieten für den Naturschutz. Schutzräume mit großem Flächenbedarf sind vor allem die Landschaftsschutzgebiete und die Naturparke.

Zentraler Auftrag der EU-Biodiversitätsstrategie ist die Unterschutzstellung von 30% der Landesfläche Deutschlands bis 2030. Die EU-Kommission hat eine Wiederherstellungsverordnung mit Leitlinien zur Ausweisung dieser Flächen vorgelegt. Die Wiederherstellungsverordnung befindet sich derzeit in Abstimmung und hat das Ziel einer Wiederherstellung ohne größere Flächenneuanspruchnahme. Sie betrifft auch den Moorschutz, der gerade mit Blick auf das Klima durch seine Funktion, CO₂ zu binden, und seiner Artenvielfältigkeit sehr bedeutsam ist.

Derzeit stehen 16,2% der Landesfläche unter Schutz, wobei bei der Berechnung der Gesamtfläche Überlagerungen der verschiedenen Gebietstypen zu beachten sind. Das Ausweisen von Schutzflächen ist in Deutschland Ländersache. Die Neuausweisung von Schutzgebieten ist mit hohen Voraussetzungen verbunden. Eine Lösung bietet daher die qualitative Aufwertung von Schutzgebieten.

Herr Dr. Bosecke verdeutlicht die Wichtigkeit des Naturschutzes für das Klima und ruft zu einem Miteinander auf. Dabei verweist er auf die Möglichkeiten der Mehrfachnutzung. Wichtig ist es, die Akzeptanz für den Naturschutz weiter zu steigern. Vor allem für die Landwirtschaft ist ein funktionierender Naturschutz von besonderer Bedeutung.

Präsentation zum Download:

[www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Di-
log/Fl%C3%A4chenkonkurrenzen/Pr%C3%A4sentation_Bosecke_BMUV.pdf](http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Di-
log/Fl%C3%A4chenkonkurrenzen/Pr%C3%A4sentation_Bosecke_BMUV.pdf)

Input 4: Flächen für die Nahrungsmittelproduktion: Flächenaspekte aus Sicht der Landwirtschaft

Volker Stöppler, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Herr Stöppler weist eingangs seines Beitrages darauf hin, dass Boden zwar nicht alles sei, aber ohne Boden gar nichts geht. Er thematisiert unter anderem den großen Preisdruck auf den Bodenmärkten und die daraus resultierenden negativen Folgen für die Agrarstruktur.

Grundsätzliches Ziel des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ist es, die bestehende Agrarfläche zu erhalten. In Bezug auf dieses Ziel besteht ein grundsätzlicher Konsens, problematisch ist jedoch das Fehlen konkreter Festlegungen hierzu. Da die landwirtschaftlichen Flächen für die Gesamtgesellschaft eine sehr wichtige Ressource darstellen, sieht Herr Stöppler einen dringlichen Nachholbedarf bei dem gesetzlichen Schutz der Ressource Boden.

Ein Grundsatz des Baugesetzbuches (BauGB) ist es, den Außenbereich von Kommunen von der Flächenversiegelung freizuhalten (betrifft landwirtschaftlich genutzte Flächen) und zunächst die Potenzialflächen im Innenbereich für Entwicklungen zu prüfen. So gilt der Grundsatz der sparsamen Flächenneuanspruchnahme. Entsprechende Instrumente hierfür sind vorhanden. Die geltenden Vorschriften werden jedoch im Einzelfall nicht entsprechend umgesetzt. Daher stellt sich die Frage, welche weiteren Möglichkeiten es gibt, die Schonung von Agrarflächen verbindlicher zu verankern.

Einen weiteren Knackpunkt stellt die Inanspruchnahme von Agrarfläche für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft dar, die zusätzlich zum Baugeschehen zu einem Entzug landwirtschaftlicher Fläche führt. Daher sei größeres Augenmerk auf den produktionsintegrierten Ausgleich zu richten. In Bezug auf die Eingriffe spricht er die Flächenneuanspruchnahme durch Vorhaben des Bundes an z.B. Autobahnen, Schienenwege, Gewässerausbau, Bundesverkehrswege. Hier sollte stärker geprüft werden, inwieweit Ausgleichsmaßnahmen auf bundeseigenen Flächen erfolgen können. Mit Blick auf die Schonung landwirtschaftlicher Flächen besteht ein Anliegen auch darin, die massiven Ausbaubedarfe bei PV stärker als bisher auf öffentlichen Flächen, Parkplätzen und auch in Gewerbegebieten zu realisieren.

Mit Blick auf die vorgenannten Flächennutzungskonflikte äußert Herr Stöppler ein großes Interesse daran, mit benachbarten Bundesressorts in einen Austausch zum Thema Flächensparen zu treten.

Flächenbedarfe für Wind- und Sonnenenergie steuern: Steuerungsmöglichkeiten bei der Ausweisung von Photovoltaik- und Windparkflächen

a) aus Sicht der Landesplanung

Katharina Ziegltrum, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Am 1. Juni 2023 trat die neue Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern in Kraft, bei der besonderer Wert auf einen offenen Dialog gelegt wurde. Im neuen Landesentwicklungsprogramm, Kapitel 6.2 Erneuerbare Energien, ist das Teilflächenziel von 1,1% der Landesfläche zur Nutzung von Windenergie festgelegt. Den aktuellen Herausforderungen wird mit einer ganzheitlichen Strategie begegnet.

In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiet für die Nutzung von Windenergie auszuweisen. Auch wird die Vereinbarkeit von Photovoltaik und Windenergieanlagen forciert geprüft, wozu es bereits ein Pilotprojekt gibt. Für die Ausweisung von Flächen für die Nutzung von PV gibt es vier Grundsätze:

- ▶ Die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Freiflächen-PV sollen vorzugsweise auf vorbelastete Standorte zielen.

- ▶ Die Vereinbarkeit von PV-Anlagen mit anderen Flächennutzungen, besonders der landwirtschaftlichen Nutzung und Windenergieerzeugung, ist zu prüfen.
- ▶ Der Ausbau von PV auf Dachflächen soll verstärkt werden.
- ▶ Es soll eine Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in den Regionalplänen erfolgen (wurde bisher noch nicht umgesetzt).

Für die multifunktionale Flächennutzung gibt es viele Möglichkeiten, deren Potenzial überprüft werden soll.

Uwe Aigner, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

Im März 2022 startete die Regionale Planungsoffensive des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg und der 12 Regionalverbände. Ziel der Landesregierung ist es, mindestens 2% der Landesfläche exklusiv für PV und Windenergie planungsrechtlich zu sichern, davon 1,8% für Windenergie und 0,2% für PV. Gemeinsam mit den 12 Regionalverbänden möchte das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg dieses Ziel bereits im Jahr 2025 statt wie gefordert bis 2032 erreichen.

Die 12 Regionalverbände setzen auf aktive Öffentlichkeitsarbeit, um die Bevölkerung bei der Energiewende mitzunehmen. Dafür gibt es verschiedene Formate zur Information und Beteiligung der Bevölkerung (auch online) und der allgemeinen Öffentlichkeit. Zudem binden die Regionalverbände stetig neue Stakeholder ein. So wird ein Diskurs des Möglichmachens ermöglicht.

Herr Aigner möchte im Rahmen des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen besonders ins Bewusstsein rücken, dass jede Änderung immer die Gefahr trägt, die bereits erfolgte Planung zurückzuwerfen. Die Regionalplanung sowie die Planungsträger sind auf eine Verwirklichungskultur angewiesen, wofür es konkreter, verlässlicher Aussagen bedarf.

Präsentation zum Download:

[http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flächenkonkurrenzen/Präsentation_Aigner_Planungsoffensive-BaWü.pdf](http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flaechenkonkurrenzen/Präsentation_Aigner_Planungsoffensive-BaWü.pdf)

b) aus Sicht der Regionalplanung

am Beispiel der „Planungsoffensive“ Erneuerbare Energien Umsetzung in der Region Stuttgart

Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart

Thomas Kiwitt aus dem Verband Region Stuttgart geht in seinem Input auf die Umsetzung der „Planungsoffensive“ Erneuerbare Energien in der Region Stuttgart ein und beleuchtet dabei die regionale Perspektive. Es gibt klare Zielvorgaben von Bund und Land für die Flächennutzung durch PV und Windenergie. In Baden-Württemberg sollen 1,8% der Landesfläche für die Windenergieerzeugung genutzt werden und 0,2% für den Ausbau von PV-Anlagen. Die Ziele, so Herr Kiwitt, sind sehr ambitioniert. Erforderlich sind regionalplanerische Koordination und verlässliche Richtlinien, um das Ziel zu erreichen.

Das Thema „Ausbau der Erneuerbaren Energien“ ist in der Öffentlichkeit angekommen, auch durch die Präsenz beim letzten Wahlkampf der direkt gewählten Regionalversammlung der Region Stuttgart. Die Diskussionen über die Versorgungssicherheit und der Preis für Energie sorgen für eine veränderte Wahrnehmung. Erneuerbare Energien werden zum Standortfaktor, was Nachfragen größerer Unternehmen in der Region zeigen. Zugleich sind die aktuellen Ergebnisse der Förderungen für den Ausbau von PV-Anlagen in der bestehenden bebauten Siedlungsfläche (vor allem auf Dachflächen) nicht zufriedenstellend.

Betrachtet man die Region Stuttgart zeigt sich, dass die Voraussetzungen für den PV- und Windenergie-Ausbau auf Freiflächen eher schlecht sind. Die Region Stuttgart stellt 30% der Wirtschaftsleistung und 25% der Bevölkerung des Landes Baden-Württemberg. In einem solchen Ballungsraum entstehen Flächenkonflikte, was sich am Problem des Wohnraummangels sehr deutlich zeigt. Auch gibt es in Bezug auf die vorhandenen Freiflächen massive Restriktionen bezüglich eines Ausbaus von Windenergie, da stille Erholungsgebiete in dicht besiedelten Regionen von hoher Priorität sind. Um die Ausbauziele erreichen zu können, müssen allerdings regionale Grünzüge für einen Ausbau von Windenergie oder PV geöffnet werden. Aufgrund einer pauschalen Zuweisung der Flächenziele besteht die Gefahr, dass Flächen ausgewiesen werden, die nicht optimal geeignet sind.

Weiterhin muss der Netzausbau in der Planung mitgedacht werden. Das Ausweisen von Flächen, die der Erzeugung erneuerbarer Energien zur Verfügung stehen sollen, ohne dabei die hierfür notwendige Infrastruktur für den Energietransport mitzudenken, sei ineffizient.

Präsentation zum Download:

[www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flächenkonkurrenzen/Präsentation_Kiwitt_Planungsoffensive-Stuttgart.pdf](http://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Flaechenkonkurrenzen/Präsentation_Kiwitt_Planungsoffensive-Stuttgart.pdf)

c) Beiträge aus dem Plenum

Aus dem Plenum werden weitere Vorgehensweisen bei der Umsetzung der Ausbauziele für WE und PV ergänzt:

- ▶ **Niedersachsen:** Ziel Niedersachsens ist es, 2,2% der Landesfläche für Windenergie-Anlagen auszuweisen. Die Ausbauziele sind den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Vor allem der Landkreis Rotenburg weist ein gutes Potenzial für PV- und Windenergie-Anlagen auf und ist infrastrukturell gut erreichbar. Für den Ausbau von PV liegt das Ziel bei 65 GW, davon sollen 15 GW auf der Freifläche und 50 GW auf Dächern im Siedlungsraum realisiert werden, wobei die Ziele nicht an die Landkreise gekoppelt sind. Bei der Ausweisung von PV-Flächen auf der Freifläche ist eine Bodenzahl von kleiner als 50 eine Maßgabe, um gute landwirtschaftliche Böden zu schonen. Zur Beurteilung kommen weitere Faktoren dazu.
- ▶ **Hamburg:** In Hamburg sind 25% der Fläche als Agrarfläche ausgewiesen. Derzeit werden Flächen für PV, Windenergie und Solarthermie identifiziert. In Bezug auf das 30 Hektar-Ziel will Hamburg die derzeit beanspruchte Siedlungs- und Verkehrsfläche beibehalten. Daher sollen Potenziale der Innenentwicklung und des Flächenrecyclings genutzt werden. Ab 2024 besteht für neu errichtete oder erweiterte Stellplatzanlagen eine PV-Pflicht.
- ▶ **Nordrhein-Westfalen:** Der Landesentwicklungsplan wird derzeit angepasst. Flächen, die der Windenergienutzung zugeführt werden sollen, sind nicht proportional, sondern entsprechend der Windverhältnisse auf die Planungsregionen aufgeteilt. Maximal 15% der Fläche einer Gemeinde darf als Windenergiefläche genutzt werden. PV ist bislang grundsätzlich überall im Freiraum möglich. Ausgenommen sind Flächen mit mehr als 55 Bodenpunkten, ab dieser Punktzahl hat die Schutzwürdigkeit des Bodens Priorität. Zunächst sollen vorrangig Brachflächen, Halden etc. genutzt werden. Als raumbedeutsam werden PV-Anlagen mit einer Größe von mehr als 10 Hektar betrachtet. Unterhalb dieser Schwelle steuern die Gemeinden die Schaffung von Baurecht für Flächen für den PV-Ausbau.
Änderungsverfahren des Landesentwicklungsplans zum Ausbau der erneuerbaren Energien: <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/aenderungsverfahren-des-landesentwicklungsplans-zum-ausbau-der-erneuerbaren>
- ▶ **Thüringen:** Die Flächennutzung für Windenergie ist klar geregelt und wird durch das Landesentwicklungsprogramm umgesetzt. Die Freiflächen-Ausbauziele sind den Potenzialen der

Regionen angepasst. Zum Ausbau der PV auf Freiflächen gibt es in Thüringen keine Beschränkungen, allerdings sollen gute landwirtschaftliche Böden regionalplanerisch geschützt werden.

Diskussion in zwei Arbeitsgruppen

Im Rahmen von zwei parallel durchgeführten Arbeitsgruppen wird die Diskussion vertieft. Die Diskussion ergibt die folgenden Ergebnisse:

Rahmenbedingungen Bund und Länder und raumplanerische Instrumente

- ▶ Es sollte eine bundesweite Flächenstrategie erarbeitet werden, die alle Nutzungsbedarfe bzw. -ansprüche vereint, um ein isoliertes Agieren aus einzelner Fachperspektive zu vermeiden.
- ▶ Es sollte eine Verbesserung der Planungskultur im Sinne einer „Ermöglichungskultur“ unterstützt werden, damit Planung flexibler an Herausforderungen angepasst werden kann und Abstimmungsprozesse beschleunigt werden. Hierfür ist der entsprechende Personalbedarf zu decken.
- ▶ Die räumlichen Steuerungsmöglichkeiten auf Regionalplanungsebene für PV-Anlagen sind zu verbessern.
- ▶ Der Fokus bezüglich PV-Anlagen sollte wieder stärker auf den Siedlungsraum gerichtet werden, auch wenn der Prozess langsamer fortschreitet als bei Freiflächen-PV-Anlagen. Es sollte eine stärkere Förderung des Baus von PV-Anlagen auf Dächern erfolgen.
- ▶ Die Bundeswehr wird als hindernder Akteur wahrgenommen, da deren Belange immer wieder neu berücksichtigt werden müssen und häufig erst spät in Planungsverfahren eingebracht werden (aufgrund Geheimhaltung), was fortgeschrittene Planungen zurückwerfen kann.
- ▶ Es sollte eine Koordinierungsstelle für agrarstrukturelle Planung als Schnittstelle zwischen Bodenschutz, PV-Ausbau und Windenergieplanung eingerichtet werden.
- ▶ Es sollten weitere Maßnahmen zum Schutz der Ressource Boden ergriffen werden. Dabei sollte ein Schutz von Böden nach Bodenpunkten das erste Mittel sein, um im Zuge der Raumordnung landwirtschaftlich wertvolle Böden zu schützen.
- ▶ Dem großen Planungsaufwand für Flächenausweisungen für erneuerbare Energien für Kommunen durch die kommunale Planungshoheit sollte durch Unterstützungsangebote begegnet werden. Dabei können auch klare Vorgaben übergeordneter Planungsebenen hilfreich sein.
- ▶ Das Thema Flächensparen/ Flächennutzungskonkurrenzen sowie der Ausbau der erneuerbaren Energien sollte stärker an Gemeinderäte adressiert werden. Dabei stellt sich die Frage, welches Narrativ hierfür hilfreich sein könnte. Generell ist eine Verbesserung der Kommunikationsstrategie wünschenswert.

Statistische Grundlagen

- ▶ Wichtig sind ein besseres Monitoring und eine einheitliche Flächenstatistik. Gefordert wird eine flächendeckende, für alle Bundesländer gleich strukturierte Erfassung der Flächenneuinanspruchnahme und des Flächenbedarfs durch Erneuerbare-Energien-Anlagen. Unsicherheiten in Bezug auf die Zuordnung bestimmter Flächen z.B. bei Mehrfachnutzung müssen beseitigt werden. Auch die Zugänglichkeit von Daten stellt eine Hürde dar, die angegangen werden muss.

- ▶ Der Flächenindikator mit seinen aktuellen Zielen sollte beibehalten werden. Dies erfordert zugleich eine klare Kommunikation, falls das Flächensparziel durch Flächenneuanspruchnahme für Erneuerbare Energien überschritten wird.

Synthese

Thomas Preuß, Difu

Thomas Preuß stellt fest, dass die Debatte um das Thema Flächenkonkurrenz erst am Beginn steht. So mangelt es an einem übergreifenden Flächenkonzept des Bundes, um bestehende Konflikte zu benennen und zu bewältigen. Die Planungsprozesse sind zu langwierig und sollten verschlankt werden. Ein Konsens besteht zum Festhalten am Ziel „weniger als 30 Hektar“ bis zum Jahr 2030. Falls dieses durch den Ausbau erneuerbarer Energien überschritten werden sollte, sind eine belastbare Statistik sowie eine transparente Kommunikation der Zwecke der Flächenneuanspruchnahme in der Öffentlichkeit erforderlich.

Die statistische Datenlage muss besonders für den Bereich der Erneuerbaren Energien verbessert werden. Hier ist ein flächendeckendes Monitoring erforderlich. Die Daten sollten für alle Bundesländer gesammelt zur Verfügung stehen und einfach zugänglich sein. Unsicherheiten in Bezug auf die Zuordnung zu bestimmten Nutzungsarten müssen geklärt werden.

Es gilt, den Fokus wieder mehr auf den PV-Ausbau im Siedlungsraum zu legen und die dazugehörige Infrastruktur und deren Installation frühzeitig mit in die Planungen einzubeziehen.

Schlusswort und Ausblick

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

Alice Schröder dankt den Teilnehmenden und den Veranstalter*innen der Dialogveranstaltung. Deutlich wird, dass die Flächenfrage immer differenzierter wird und ein interdisziplinärer Austausch erforderlich ist, um Bedarfe sachlich einordnen zu können.

Sinn des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen ist es, das komplexe Thema „Fläche“ aus den unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten. Das Problembewusstsein hat sich positiv entwickelt. Nun stellt sich die Frage, welche konkreten Steuerungsmöglichkeiten der Ressorts auf welcher Ebene benötigt werden, um effektive Lösungsstrategien zu entwickeln. Die Teilnehmenden des Dialogs sollen als Multiplikatoren das Thema Fläche weitertragen.

Teilnehmende

Insgesamt 33 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
- ▶ Wissenschaftlichen Institutionen

A.5 Bund-Länder-Dialog Fläche: Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?

A.5.1 Programm

Zeit und Ort

11. Dezember 2023, 09:30 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Programm

► 9:30 Uhr **Begrüßung und Einführung**

Alice Schröder, Umweltbundesamt

Bund-Länder-Dialog Flächensparen: Fläche sparen im Kontext gewerblicher Herausforderungen und Entwicklungen

Robert Böhnke, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

► 9:45 Uhr **Ermittlung von Gewerbeflächenbedarfen**

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR)

► 10:15 Uhr **Gewerbeflächenbedarf und -entwicklung in Strukturwandelregionen**

Herausforderungen und Empfehlungen für eine flächensparende Gewerbeflächenentwicklung

Marius Angstmann, Institut Arbeit und Technik

► 10:40 Uhr **Gewerbeflächenentwicklung: die Landessicht**

Flächensparoffensive und flächensparende Gewerbeentwicklung

Katharina Ziegler, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

► 11:00 Uhr **Gewerbeflächenentwicklung: die regionale Sicht**

Bedarfsermittlung und Begrenzung der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Mittelhessen

Antje te Molder, Regierungspräsidium Gießen

KoOpRegion: Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald

Heike Strobel, Regionalverband Nordschwarzwald

Rück- und Verständnisfragen

► 11:45 Uhr **Kaffeepause**

► 12:00 Uhr **Diskussion in Kleingruppen**

Gruppe 1: Möglichkeiten zur Bedarfsermittlung

Gruppe 2: Planerische Instrumente

Gruppe 3: Nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete

► 12:45 Uhr **Kernbotschaften und Synthese**

Ergebnisse aus den Diskussionsgruppen und Abschlussdiskussion

► 12:55 Uhr **Schlusswort und Ausblick**

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

► 13:00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

A.5.2 Dokumentation

Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung – Bedarf oder Bedürfnis?

11. Dezember 2023, 09:30 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Moderation: Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

Begrüßung

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

Alice Schröder begrüßt die Teilnehmenden zum Bund-Länder-Dialog Flächensparen. Von gewerblichen Entwicklungen geht eine hohe Flächenneuanspruchnahme aus. Die Flächenneuanspruchnahme für Industrie- und Gewerbeflächen liegt bei 11,5 Hektar pro Tag im Zeitraum 2017–2022. Der Bodenversiegelungsgrad bei gewerblich genutzten Flächen liegt mit rund 60% höher als im Durchschnitt aller neu in Anspruch genommenen Flächen (ca. 50%). Um das flächenpolitische Ziel zu erreichen, die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, müssen auch im gewerblichen Bereich Einsparpotenziale erzielt werden. In dieser Veranstaltung soll es vor allem darum gehen, Ansätze für eine bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung zu diskutieren, aber auch Strategien der Länder, Regionen und Kommunen zu Möglichkeiten der Gewerbeflächenentwicklung im Bestand aufzuzeigen.

Bund-Länder-Dialog Flächensparen: Fläche sparen im Kontext gewerblicher Herausforderungen und Entwicklungen

Robert Böhnke, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Robert Böhnke stellt den Bund-Länder-Dialog Flächensparen vor und erläutert seine Ziele, Themen und Aktivitäten. Das Dialogvorhaben dient dem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen. Seit 2020 finden regelmäßig Dialogveranstaltungen statt, u.a. zu den Themenstellungen Innenentwicklung, Abbau von Fehlanreizen und Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme.

Jens-Martin Gutsche vom Büro GGR stellt darüber hinaus Neuerungen des Kommunalen Flächenrechners vor. Neben einer Aktualisierung des Datenstandes (2009 bis 2021) ist es nun möglich, Steckbriefe bzw. Datenblätter zu einzelnen Gebietskulissen (Gesamtstaat, Länder, Planungsregionen, Kreise und Gemeinden) aufzurufen und diese herunterzuladen. Der Flächenrechner ist unter folgendem Link zu erreichen: <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

Lutke Blecken stellt Daten und Fakten zur Gewerbeflächenentwicklung vor und erläutert die zentralen Wirkfaktoren und Rahmenbedingungen, die zu einer Gewerbeflächenentwicklung führen. Trotz vieler Gewerbepotenziale im Innenbereich liegt eine fehlende Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen vor allem an hohen Kosten für die Sanierung von Altlasten und der Konkurrenzen mit potenziellen Bauflächen in infrastrukturell guter Lage. Die BBSR-Studie „Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden“ stellt hierzu

fest, dass 40% der Brachflächen eine gewerbliche Vornutzung haben, demgegenüber sind 25% des Gesamt-Baulandpotenzials für gewerbliche Nutzungen vorgesehen.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechen-entwicklung_002_blecken_boehnke.pdf

Ermittlungen von Gewerbeflächenbedarfen

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis stellt in seinem Input aktuelle Rahmenbedingungen und zukünftige Herausforderungen der Gewerbeflächennachfrage vor. Diese hat sich im historischen Kontext fortlaufend verändert und steht in engem Zusammenhang mit den Produktionsweisen (Manufakturen – Fließbandproduktion – Automatisierung – Industrie 4.0). Der Wandel von Arbeits-, Produktions- und Geschäftsmodellen führt zu einer sich verändernden Nachfrage, die sich stärker an Standortqualitäten als am Aspekt „Fläche“ orientiert und wachsende Anforderungen an die Vernetzung innerhalb und zwischen (Betriebs-)Standorten stellt. Neben endogenen Faktoren ist die Standortnachfrage der Unternehmen stark abhängig von externen Faktoren, zu denen in jüngster Zeit Aspekte der Energie- und Investitionssicherheit an Gewicht gewonnen haben. Prof. Ruther-Mehlis verweist dabei auf die rechtliche Notwendigkeit, dass nach § 1a Abs. 2 BauGB zusätzliche Flächenneuanspruhenahmen im Rahmen der Bedarfsplausibilisierung zu begründen sind. Für die Bedarfsermittlung werden unterschiedliche Ansätze genutzt, bspw. GIFPRO und Weiterentwicklungen, Trendextrapolationen oder Befragungen. Im Mittelpunkt aller Ansätze steht die Bedarfsorientierung anstelle einer Ressourcenorientierung, also die rein quantitative Flächennutzung.

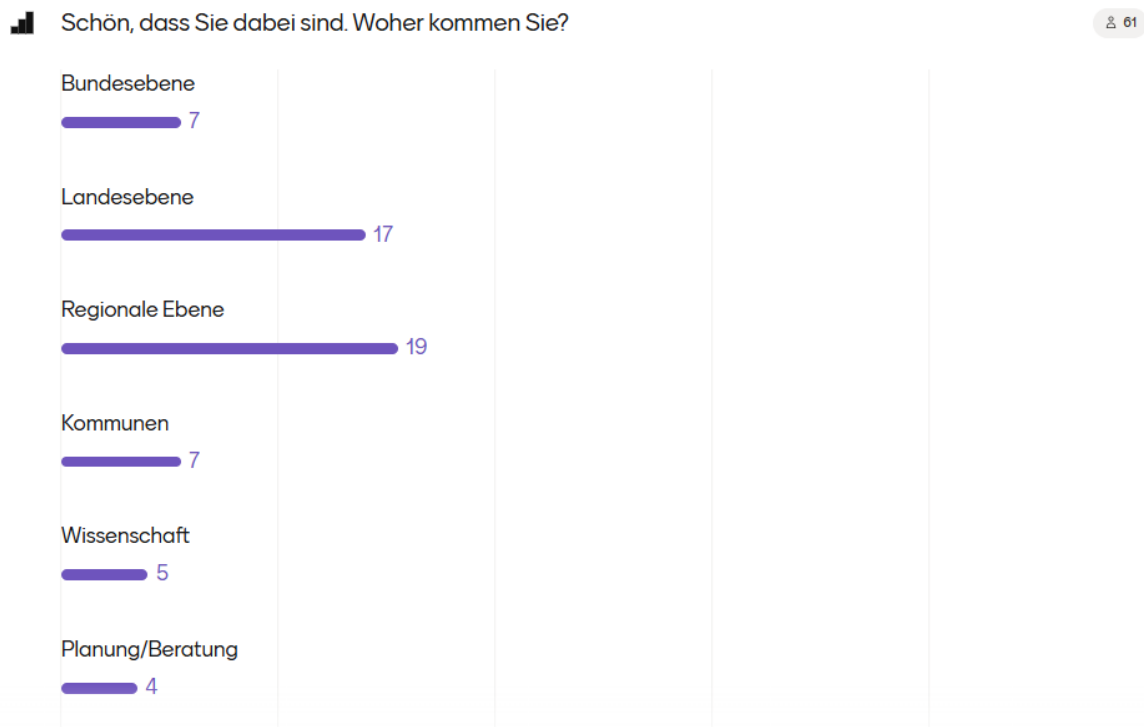
Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechen-entwicklung_003_ruther-mehlis.pdf

Mentimeter-Umfrage

Mithilfe des Online-Tools Mentimeter erfolgt eine Abfrage der Teilnehmenden.

Abbildung 18: Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter I

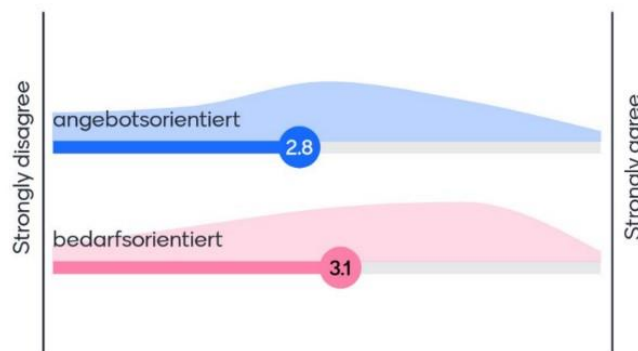


Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 19: Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter II

Mentimeter

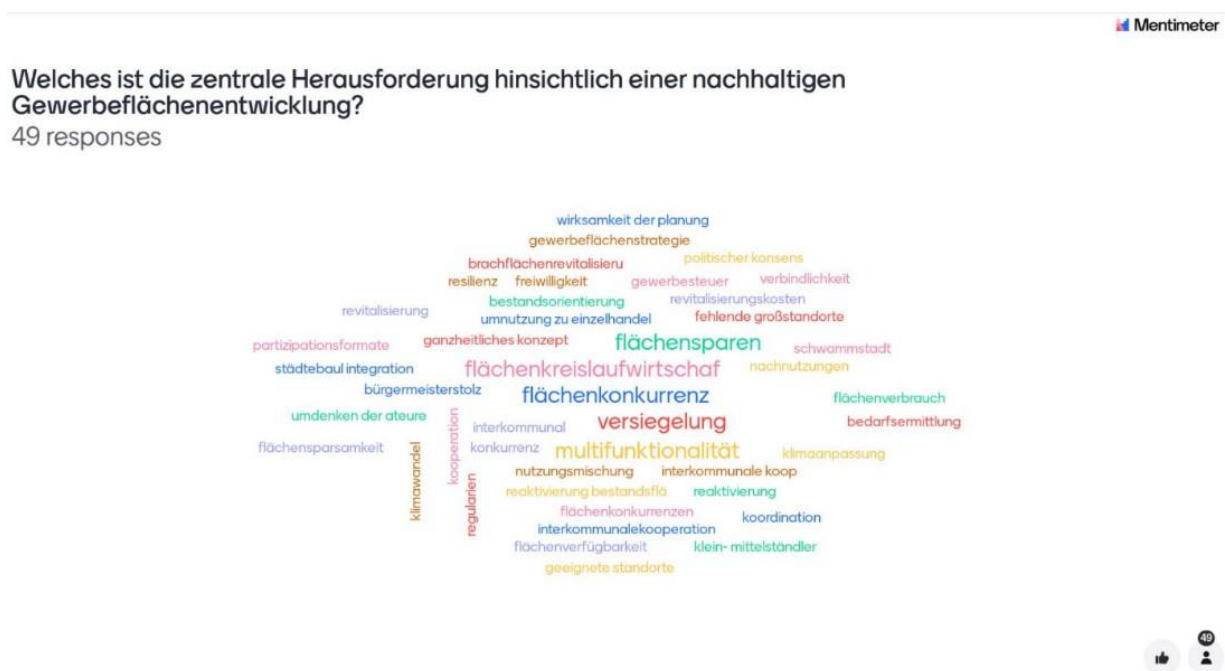
Auf welcher Basis erfolgt die Entwicklung neuer Gewerbeflächen überwiegend?



2 55

Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 20: Dialogveranstaltung Gewerbe: Mentimeter III



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Gewerbeflächenbedarf und -entwicklung in Strukturwandelregionen – Herausforderungen und Empfehlungen für eine flächensparende Gewerbeflächenentwicklung

Marius Angstmann, Institut Arbeit und Technik

Marius Angstmann thematisiert in seinem Vortrag Gewerbeflächenbedarfe und -entwicklungen in Strukturwandelregionen und zielt auf Herausforderungen und Empfehlungen für eine flächensparende Gewerbeentwicklung ab. Hintergrund bildet das bis März 2024 laufende UBA-Vorhaben „SymbiotiQ“, welches symbiotische Gewerbegebiete als nachhaltige Ansätze und Potenziale für Strukturwandelregionen untersucht und Möglichkeiten sowie Grenzen der Übertragbarkeit auf Nutzungsgemischte Quartiere eruiert. Die vier deutschen Braunkohlefolgeregionen (Helmstedt, Rheinland, Lausitz und Mitteldeutschland) weisen sehr unterschiedliche Charakteristika (Flächengröße, Lage im Raum, infrastrukturelle Anbindung) auf. Insbesondere im Gebietsmanagement liegt ein zentraler Ansatz zur flächensparenden Gewerbeflächenentwicklung, um Akteure vor Ort zusammenzubringen und lokale Herausforderungen zu adressieren. Vor allem zentrale Stellplätze, eine gemeinsam genutzte Produktionsinfrastruktur, die Bereinigungen von Grundstückszuschnitten und die Multicodierung von Flächen im Sinne einer Mehrfachnutzung sind wichtige Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der gewerblichen Bestandsgebiete.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_001_angstmann.pdf

Gewerbeflächenentwicklung: die Landessicht

Flächensparoffensive und flächensparende Gewerbeentwicklung

Katharina Ziegltrum, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Aufgrund technischer Schwierigkeiten konnte der Input nicht durchgeführt werden.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_006_zieglurm.pdf

Gewerbeflächenentwicklung: die regionale Sicht

Bedarfsermittlung und Begrenzung der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Mittelhessen

Antje te Molder, Regierungspräsidium Gießen

Antje te Molder stellt die Ergebnisse eines Gewerbeflächenkonzeptes für die Region Mittelhessen vor. Die Ergebnisse der dort ausgearbeiteten Gewerbe- und Industrieflächenbedarfsprognose fließen in den aktuell noch in Aufstellung befindlichen neuen Regionalplan ein. In diesem soll erstmals – äquivalent zum maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf – ein maximaler Gewerbeflächenbedarf für jede Kommune festgelegt werden. Die Bedarfsermittlung erfolgte dabei für einen Zeitraum von zwölf Jahren für alle 101 mittelhessischen Kommunen. Flächenreserven im Bestand werden von dem zusätzlichen Bedarf abgezogen. In der Summe ergibt sich ein zusätzlicher Flächenbedarf, der deutlich unter den Ausweisungen als „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe Planung“ der Vergangenheit liegt. Damit trägt dieses Instrument dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung Rechnung. Die Rückkopplung des Instruments mit den Kommunen verlief bisher überwiegend positiv.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_005_te-molder.pdf

KoOpRegion: Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald

Heike Strobel, Regionalverband Nordschwarzwald

Im Verbundvorhaben KoOpRegion – Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald – aus der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ wird untersucht, welche Verbesserungspotenziale es für eine nachhaltigere Nutzung auch von gewerblichen Siedlungsflächen durch interkommunale Kooperation gibt und wie diese realisiert werden können. Durch das Aufzeigen, wie städtische, Umland- und ländliche Kommunen von einer möglichen Zusammenarbeit und einer nachhaltigeren Gewerbegebietsentwicklung in der Region profitieren können, soll die Motivation von Kommunen zur interkommunalen Kooperation und das Gewerbeflächenmanagement verbessert werden. Im Projekt wurde eine regionale Strategie für ein nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement entworfen mit dem Ziel, Kommunen in der Region beim Flächensparen und der nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung und -nutzung zu unterstützen.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_004_strobel.pdf

Diskussion in Arbeitsgruppen

Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, teilten sich die Teilnehmenden in drei Arbeitsgruppen auf.

Gruppe 1: Möglichkeiten zur Bedarfsermittlung

In der Diskussion werden Erfahrungen mit der Bedarfsermittlung ausgetauscht sowie Anpassungsbedarfe und Stellschrauben für eine das Flächensparen unterstützende Bedarfsermittlung diskutiert.

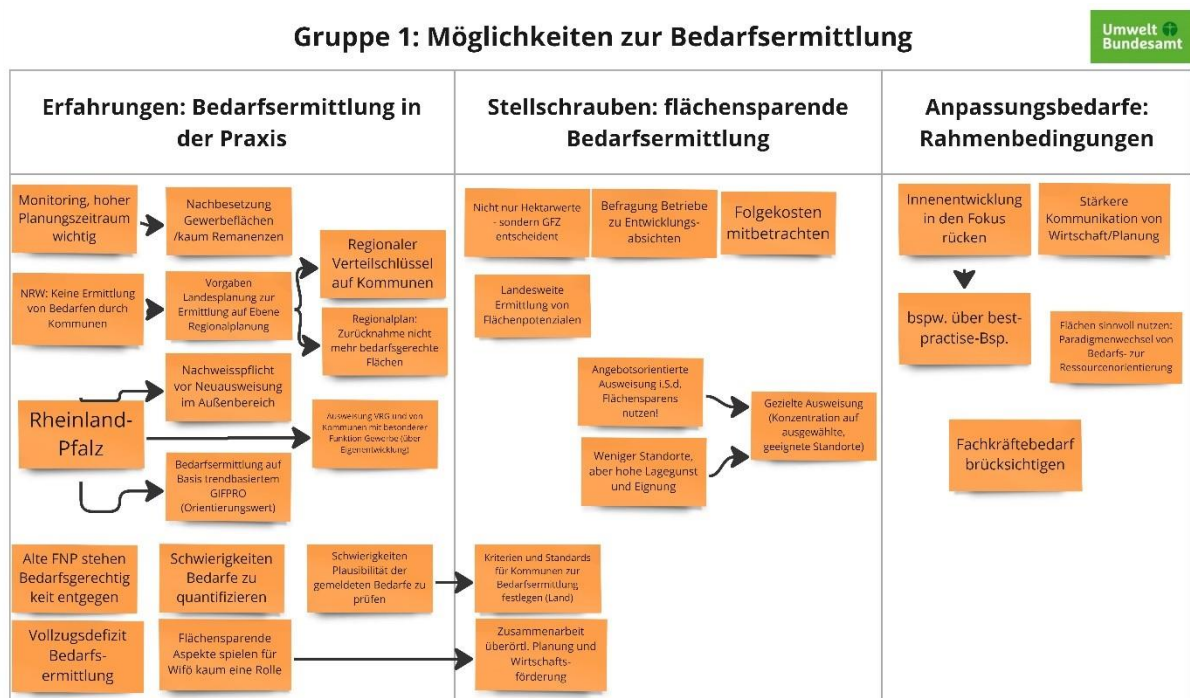
Erfahrungen mit der gewerblichen Bedarfsermittlung in der Praxis

- ▶ Es besteht ein Vollzugsdefizit bei der gesetzlich vorgeschriebenen Bedarfsermittlung.
- ▶ Es bestehen grundsätzliche Schwierigkeiten/Unsicherheiten, Gewerbeflächenbedarfe zu quantifizieren sowie von Seiten der Prüfbehörden die gemeldeten Bedarfe auf Plausibilität zu prüfen.
- ▶ In Nordrhein-Westfalen werden die kommunalen Gewerbeflächenbedarfe nach Vorgaben der Landesplanung auf der Ebene der Regionalplanung ermittelt, so dass die Kommunen keine eigene Bedarfsermittlung durchführen müssen; Basis hierfür ist das Siedlungsflächenmonitoring, das alle drei Jahre fortgeschrieben wird. Siehe: https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Siedlungsflaechen/2022_11_08_Broschuere_Bedarfsberechnung_Gewerbe.pdf
- ▶ In Rheinland-Pfalz gibt es landesplanerische Vorgaben für die Ausweisung von Gewerbeflächen; in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe wurde erstmals ein regionales Gewerbeflächenkonzept erarbeitet, mit dem regional ein Korridor (Bandbreite) der Flächennachfrage für Gewerbe bis 2035 ausgearbeitet wurde. Siehe: https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2024/01/Regionales_Gewerbeflaechenkonzept.pdf

Stellschrauben und Anpassungsbedarfe

- ▶ Flächen sollten sinnvoll genutzt werden, was einen Paradigmenwechsel von der Bedarfsorientierung zur Ressourcenorientierung auf allen Ebenen erfordert.
- ▶ Um die o.g. Unsicherheiten und Vollzugsdefizite (zumindest teilw.) abzubauen, sollten bspw. auf Landesebene Kriterien und Standards für die Bedarfsermittlung von Gewerbeflächenbedarfen festgelegt werden; dies könnte auch die Plausibilitätsprüfung für die Aufsichtsbehörden erleichtern.
- ▶ Eine angebotsorientierte Flächenausweisung ist per se nicht negativ zu beurteilen, aber sie sollte im Sinne des Flächensparens genutzt werden, bspw. durch die gezielte Flächenausweisung (Konzentration) von ausgewählten, qualitativ hochwertigen Standorten. Dies spielt auch mit Blick auf den Fachkräftebedarf und steigende Anforderungen der Mitarbeitenden an ihr Arbeitsumfeld eine zunehmend wichtige Rolle.
- ▶ Folgekosten der Flächenneuausweisung für Gewerbe sollten stärker betrachtet werden; hier sollten auch die Wirtschaftsförderungen stärker sensibilisiert bzw. die Zusammenarbeit dieser mit den planenden Stellen intensiviert werden.
- ▶ Wie beim Wohnen sollte auch das Thema Innenentwicklung von Gewerbe kommunikativ stärker in den Fokus gerückt werden, bspw. über gute Praxisbeispiele.

Abbildung 21: Dialogveranstaltung Gewerbe: Möglichkeiten zur Bedarfsermittlung AG1



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Gruppe 2: Planerische Instrumente

Arbeitsgruppe 2 diskutiert bestehende und mögliche planerische Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung und ihre Rahmenbedingungen.

Formelle Instrumente:

- ▶ Es befinden sich bereits eine Reihe von Instrumenten in der planerischen Anwendung. Verbreitet sind die Festlegung von Schwerpunkten und das zentralörtliche System.
- ▶ Ziel der Instrumente ist es zum einen, eine bedarfsgerechte gewerbliche Entwicklung an bestimmte Standorte zu lenken, zum anderen auf bestehenden Mangel vor allem an großflächigen Standorten zu reagieren.
- ▶ Grundsätzlich werden mehr Impulse bzw. auch Restriktionen durch die Landesebene vorgeschlagen, die durch ein Instrumentenset für Flächensparziele hinterlegt werden, das die regionalen Planungsträger bindet. Erforderlich ist es hierfür, ein Flächensparziel auf Regionen herunterzubrechen.

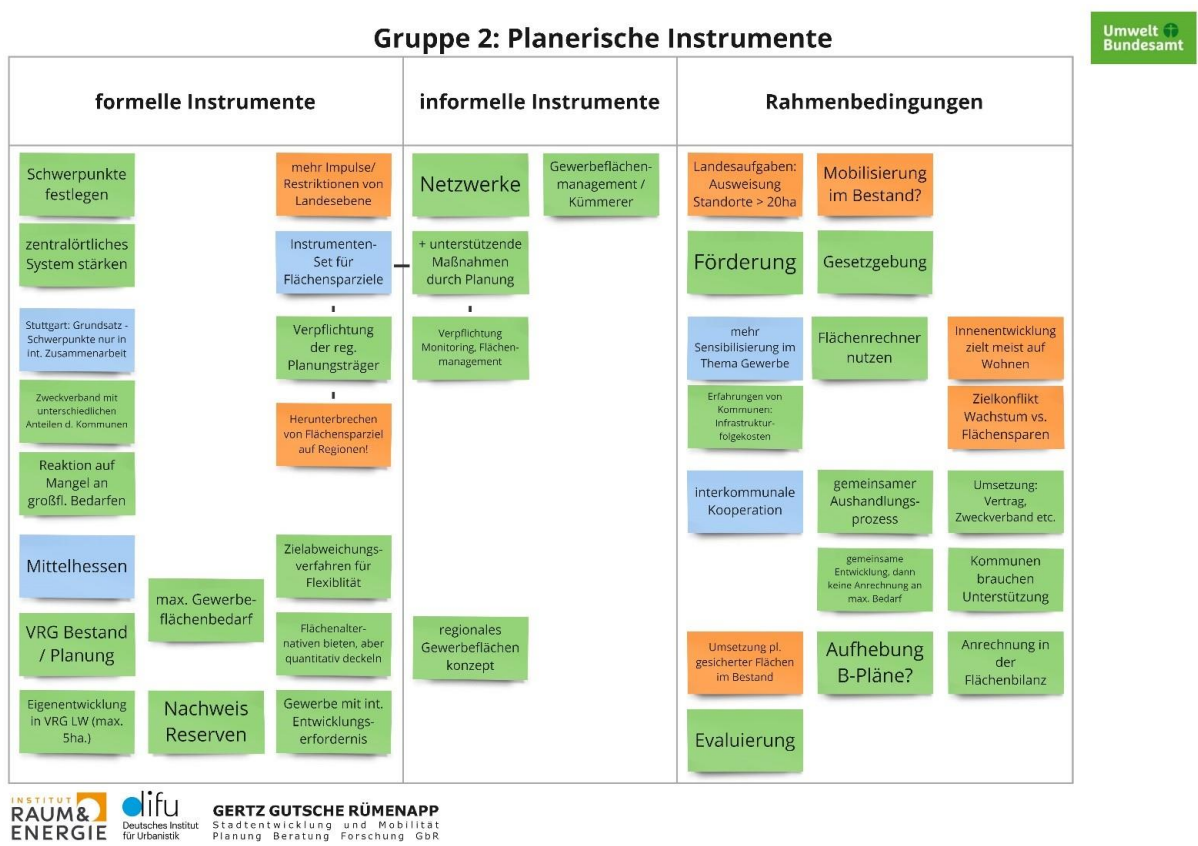
Informelle Instrumente:

- ▶ Erforderlich ist eine Flankierung der formellen durch informelle Instrumente, vor allem durch unterstützende Maßnahmen und Netzwerkstrukturen mit Gewerbeflächenmanagern/Kümmerern.
- ▶ Regionale Gewerbeflächenkonzepte stellen eine wichtige Basis für eine bedarfsgerechte Entwicklung im regionalen Ausgleich dar.

Rahmenbedingungen:

- ▶ Erforderlich ist eine stärkere Sensibilisierung für das Thema bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung inkl. Innenentwicklung im Zielkonflikt zwischen Wachstum und Flächensparen. Dabei können für die Kommunikation Infrastrukturfolgekosten eine wichtige Rolle spielen.
- ▶ Interkommunale Kooperationen können durch einen gemeinsamen Aushandlungsprozess eine gemeinsame Entwicklung ermöglichen, die z.B. über Verträge oder Zweckverbände umgesetzt werden kann. Kommunen benötigen dafür Unterstützung.
- ▶ Die Mobilisierung von Gewerbeflächen im Bestand bleibt eine Herausforderung. Hierfür ist weitere Förderung erforderlich.

Abbildung 22: Dialogveranstaltung Gewerbe: Planerische Instrumente AG2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Gruppe 3: Nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete

Die Arbeitsgruppe diskutiert Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen zur nachhaltigen Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete.

Hemmnisse

- ▶ Die Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete ist teilweise teurer als die Erschließung neuer Gebiete. Hier werden beispielsweise Gleisanschlüsse direkt mit eingeplant und eine nachhaltigere Logistik ermöglicht. Zudem erfordert eine Umstrukturierung politischen Willen und Akzeptanz in der Bevölkerung.

- ▶ Aus den vielfältigen Eigentumsstrukturen resultieren diverse Interessen, die es zu berücksichtigen gilt. Zudem stellt eine aussagekräftige Datengrundlage zu den Eigentumsstrukturen eine Herausforderung dar.
- ▶ Nicht zuletzt erfordert eine nachhaltige Weiterentwicklung personelle Ressourcen.

Erfolgsfaktoren

- ▶ Um die verschiedenen Interessengruppen zur Zusammenarbeit zu motivieren, ist es hilfreich, in einem Leitbildprozess gemeinsame Ziele zu erarbeiten.
- ▶ Ein fest institutionalisiertes Gewerbeflächenmanagement ist wichtig, um den langjährigen Prozess zu begleiten, direkte Ansprachen zu übernehmen und Vertrauen aufzubauen. Ein möglicher Ansatz besteht darin, dass eine Person die Betreuung mehrerer Gewerbegebiete übernimmt, um Ressourcen zu bündeln.
- ▶ Der Ansatz eines "Business Improvement Districts" bietet Gewerbetreibenden die Möglichkeit, gemeinsam Maßnahmen zu erarbeiten, um das Gebiet nachhaltig weiterzuentwickeln.
- ▶ Die Bereitstellung von Rotationsflächen in der Umgebung kann es Gewerbetreibenden ermöglichen, den Betrieb umzustrukturieren, anstatt abzuwandern.

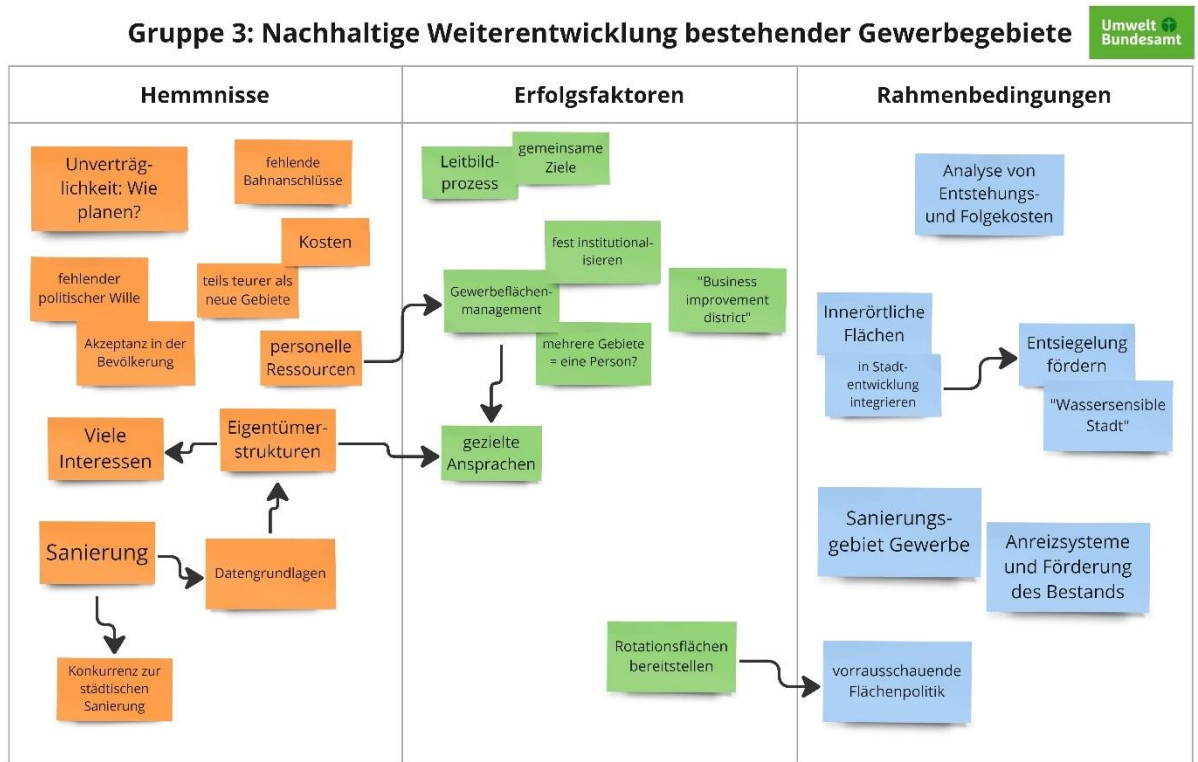
Rahmenbedingungen

- ▶ Wichtig für die Entscheidungsunterstützung sind Analysen der Entstehungs- und Folgekosten einer nachhaltigen Weiterentwicklung.
- ▶ Bei innerörtlichen Flächen sollte eine Weiterentwicklung gezielt in die Stadtentwicklung integriert werden, um Synergien möglichst gut zu nutzen. Zum Beispiel gibt es Schnittstellen zur „Wassersensiblen Stadt“ oder Möglichkeiten der Entsiegelung.
- ▶ Es bedarf eines stärkeren Anreizsystems zur Förderung von bestehenden Gewerbegebieten, etwa in Form eines „Sanierungsgebietes Gewerbe“.
- ▶ Um Rotationsflächen bereitstellen zu können, ist eine vorrausschauende Flächenpolitik eine Voraussetzung.

Die deutsche Industrie- und Handelskammer hat in der Veröffentlichung „Raum für Entwicklung“ Ideen, Tipps und Inspirationen rund um moderne Gewerbegebiete formuliert:

<https://www.dihk.de/resource/blob/101580/e5c3222524194aa1e045fbddf073ffc1/dihk-broschuere-wirtschaftsflaechen-der-zukunft-data.pdf>

Abbildung 23: Dialogveranstaltung Gewerbe: Nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete AG3



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Schlusswort und Ausblick

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Bisher haben im Bund-Länder-Dialog Flächensparen 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. Die heutige Veranstaltung zeigt, dass im gewerblichen Bereich noch großes Potenzial zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme vorhanden ist, während die Innen- und Bestandsentwicklung im Bereich des Wohnens bisher vielfach mehr Aufmerksamkeit erfahren hat.

Teilnehmende

Insgesamt 76 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
- ▶ Wissenschaftlichen Institutionen

Projektteam Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Institut Raum & Energie, Büro Gertz Gutsche Rümenapp,

Wedel/Berlin, Januar 2024

A.6 Dialogveranstaltung: Bilanz des Bund-Länder-Dialogs

A.6.1 Programm

Zeit und Ort

15. Mai 2024, 10:30 bis 16:30 Uhr

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin, Veranstaltungsbereich, 1. Etage

Programm

▶ 10:30 Uhr **Begrüßung und Einführung**

Alice Schröder, UBA

▶ 10:35 Uhr **Keynote: „Flächensparen quo vadis: Herausforderung und Notwendigkeit aus Sicht der Wissenschaft“**

Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (HCU), Co-Vorsitzender des Beirats für Raumordnung beim BMWSB

▶ 11:10 Uhr **Vier Jahre Bund-Länder-Dialog Flächensparen – Kernergebnisse und Bilanz**

Thomas Preuß, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

▶ 11:25 Uhr **Kaffeepause**

▶ 11:40 Uhr **Unsere Empfehlungen für einen Maßnahmenkatalog an den Bund und an die Bundesländer**

Thomas Preuß, Robert Böhnke, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Zentrale Empfehlungen im Dialog mit Wissenschaft und Praxis

▶ 12:10 Uhr **Innenentwicklung neu denken und fördern**

Einführung: *Thomas Preuß, Difu*

Statement: *Dr. Matthias Lerm, Stadtplanungsamt Dresden*

Diskussion

▶ 13:00 Uhr **Mittagspause**

▶ 13:45 Uhr **Flächenmonitoring nach gemeinsamen und einheitlichen Standards**

Einführung: *Thomas Preuß, Difu*

Statement: *Dr. Josef Backes, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz*

Diskussion

- ▶ 14:20 Uhr **Bestehende Indikatoren beibehalten**

Einführung: *Robert Böhnke, Difu*

Erläuterungen zur Methodik der Berechnung des Indikators "Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche": *Patricia Wagner, Statistisches Bundesamt*

Diskussion

- ▶ 15:00 Uhr **Pause**
- ▶ 15:15 Uhr **Kontingentierung einführen**

Einführung: *Lutke Blecken, Institut Raum & Energie*

Statements

- ▶ aus regionaler Sicht: *Antje te Molder, Regierungspräsidium Gießen*
- ▶ aus Landessicht: *Heike Jaehrling, Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen*

Diskussion

- ▶ 16:15 Uhr **Ausblick**

Elisabeth Wessel, BMUV

- ▶ 16:30 Uhr **Ende**

A.6.2 Dokumentation

Zeit und Ort

15. Mai 2024, 10:30 bis 16:30 Uhr, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Moderation Julia Reiß, Institut Raum & Energie

Begrüßung und Einführung

Alice Schröder, Umweltbundesamt, Fachgebietsleiterin Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen

Alice Schröder begrüßt die Teilnehmenden zur Bilanzveranstaltung im Bund- Länder-Dialog, auf der die Ergebnisse von insgesamt 14 Veranstaltungen zusammengetragen werden, die zum Teil als Präsenz-, zum Teil als Online-Veranstaltungen durchgeführt wurden. Frau Schröder betont, dass durch die Online-Veranstaltungen eine größere Reichweite erzielt wurde. Insgesamt waren rund 700 Teilnahmen an den Veranstaltungen zu verzeichnen. Viele Teilnehmende haben zwischen 2020 und 2024 mehrere Veranstaltungen besucht.

Das Umweltbundesamt hat den Bund- Länder-Dialog initiiert und durchgeführt, um einen Wissens-, Erfahrungs- und Meinungs austausch zum Thema Flächensparen in seiner Vielschichtigkeit und Komplexität zu ermöglichen und damit neue Impulse für das Handeln von Bund, Ländern und weiteren relevanten Akteuren zu setzen. Mit diesem neuen Format ist es gelungen,

eine Plattform für den fachlichen Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren des Bundes, der Länder, der Regionen, Kommunen, Verbände, Wissenschaft und Planungspraxis bereitzustellen. Im Ergebnis wurden gemeinsam „Vorschläge für einen Maßnahmenkatalog zum Flächensparen“ erarbeitet, die einen Beitrag zum Auftrag aus dem Koalitionsvertrag leisten sollen, die Flächensparziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Maßnahmen zu hinterlegen.

In einem engen Kontext zu den Themen der Bilanzveranstaltung stehen vielfältige weitere Aktivitäten des Umweltbundesamtes u.a. zur dreifachen Innenentwicklung, zur nachhaltigen und flächensparenden Wohnraumschaffung oder zur Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme. Zu dem letztgenannten Thema werden am 20. Juni 2024 in Leipzig Ergebnisse des UBA-Projektes „Umsetzung von Flächensparzielen im Rahmen der Raumordnung“ präsentiert.

Das Flächensparziel „30 Hektar pro Tag“ wurde vor über 20 Jahren in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie politisch verankert, konnte bislang jedoch nicht erreicht werden, was auch an den damit verbundenen vielfältigen ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten, Wechselwirkungen und Zielkonflikten liegt. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass das Bewusstsein für das Thema Flächensparen bei den Akteuren gestiegen ist, vorhandene Instrumente wirken und viele wissenschaftliche Erkenntnisse zu den negativen Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme, zu kontraproduktiven Anreizen und zu geeigneten Instrumenten vorliegen.

Flächensparen quo vadis: Herausforderung und Notwendigkeit aus Sicht der Wissenschaft

Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (HCU), Co-Vorsitzender des Beirats für Raumentwicklung beim BMWSB

Prof. Dr. Knieling gibt aus wissenschaftlicher Perspektive eine thematische Einführung und setzte folgende vier Schwerpunkte:

1. Fläche – das knappe Gut: Durch politisch gesetzte Anforderungen (Wohnungsbau, Industrie­flächen, Erneuerbare Energien, Stromtrassen, Biodiversität etc.), die eine Inanspruchnahme von Fläche zur Folge haben, stehen die verschiedenen Akteure vor vielfältigen Herausforderungen. Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist ein zentrales Anliegen insbesondere auch im Hinblick auf den Klimaschutz. Daher ist es unerlässlich, Strategien, Maßnahmen und Methoden kontinuierlich an die sich wandelnden Gegebenheiten anzupassen. Dabei müssen aktuelle Herausforderungen stets berücksichtigt werden (z.B. Klimawandel, Energiekrise etc.).
2. Flächensparen: Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt weiterhin deutlich über dem Flächensparziel von unter 30 Hektar pro Tag. Gleichzeitig hat das Thema Kreislaufwirtschaft eine neue Relevanz in der Politik und Gesellschaft erlangt (Stichwort: Netto-Null-Flächenneuanspruchnahme). Die aktuelle Debatte in der Schweiz kann als Vorbild dienen. Hier können Gemeinden nur noch dann Bauland ausweisen, wenn alle Nutzungsreserven im Bestand ausgeschöpft sind. Zudem müssen die Flächen in einem regional koordinierten kantonalen Richtplan erfasst sein. „Funktionsräume“ ermöglichen eine Betrachtung über die Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg. Ähnliche Beispiele lassen sich in der Steiermark (Österreich) beobachten, wo interkommunale Entwicklungsgesellschaften die Flächenentwicklung betreiben.
3. Handlungsbedarfe: Die bisherige übergeordnete raumordnerische Steuerung wirkt in Bezug auf die erforderliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme unzureichend.

4. Fazit:

- ▶ Der Handlungsdruck zur deutlichen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme steigt, zugleich ist zu erwarten, dass das Ziel „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 nicht erreicht wird.
- ▶ Bisher zu wenig Steuerung: Förderprojekte mit dem Ziel des Flächensparens sind wichtig, reichen aber nicht aus. Zudem sind die Förderungen bisher nur punktuell und noch nicht flächendeckend.
- ▶ Das Verhalten des Bundes und der Länder in puncto Flächensparen entspricht nicht den selbst gesteckten Zielen.
- ▶ Pareto-Prinzip (20% der Anstrengung erzeugen 80% des Effektes): Die größten Anstrengungen auf dem Weg zur Netto-Null Flächenneuanspruchnahme stehen noch aus.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_001_knieling.pdf

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Flächensparende Siedlungsentwicklung:
www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/empfehlung-flaechensparende-siedlungsentwicklung.pdf

Vier Jahre Bund-Länder-Dialog Flächensparen – Kernergebnisse und Bilanz

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Herr Preuß fasst zusammen, dass das Projekt ins Leben gerufen wurde, um Instrumente und Vorgehensweisen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu diskutieren und eine konzertierte Aktion zu initiieren. Durch gezielte Maßnahmen sollen die Flächenneuanspruchnahme minimiert und eine nachhaltige Flächennutzung gefördert werden. Im Rahmen des Projektes fanden insgesamt elf Dialogveranstaltungen statt, um gemeinsame Strategien und Lösungsansätze zu diskutieren. Zusätzlich wurden zwei Workshops durchgeführt, in welchen die Ergebnisprotokolle des Dialogprozesses in einem kleinen Teilnehmendenkreis erörtert wurden. Außerdem wurde im Rahmen des Zukunftsforums auf der Grünen Woche im Jahr 2021 das Fachforum "Digitalisierung – Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik" mit rund 250 Teilnehmenden durchgeführt. Die konkreten Ergebnisse des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen sind:

- ▶ die Reihe von Dialogveranstaltungen mit ausführlichen und öffentlich verfügbaren Dokumentationen,
- ▶ der weiterentwickelte Kommunale Flächenrechner,
- ▶ die Informationsplattform „Aktion Fläche“: www.aktion-flaeche.de,
- ▶ das Empfehlungen-Papier zum weiteren Bund-Länder-Dialog Flächensparen (2022),
- ▶ ein Maßnahmenpapier mit Vorschlägen zum Erreichen der flächenpolitischen Bundesziele (2024),
- ▶ das Zwischenfazit der Projektphase 2019 bis 2021 als Bericht in der Reihe UBA-Texte einschließlich drei Anlagen mit Status-quo-Berichten zu den Themen: Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize.

Abschließend zieht Thomas Preuß eine vorläufige Bilanz. Der Austausch im Rahmen des Bund-Länder-Dialogs Flächensparen hat unter anderem dazu beigetragen, dass es ein gemeinsames

Verständnis der Stakeholder in Bezug auf die Erfordernisse des Flächensparens sowie eine Sensibilisierung über die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikfeldern gibt. Herr Preuß betont, dass ein wirksames Flächensparen wirksame Maßnahmen und Instrumente benötigt. Zudem erfordern der Umgang mit Flächennutzungskonkurrenzen und die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ein ressortübergreifendes Handeln. Es bedarf eines konzertierten Vorgehens aller relevanten Stakeholder, wenn die flächenpolitischen Bundesziele erreicht werden sollen. In diesem Kontext braucht es weiterhin passfähige Dialogformate zum Thema Flächensparen. Thomas Preuß beendet seinen Vortrag mit dem Appell, das Thema Fläche auch mit einer zielgruppenspezifischen Kommunikationsstrategie breit zu transportieren.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_003_1erm.pdf

Maßnahmenkatalog zum Erreichen der flächenpolitischen Ziele mit Empfehlungen für Bund und Länder

Thomas Preuß und Robert Böhnke, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Thomas Preuß gibt eine kurze Einführung zu den folgenden neun Maßnahmen:

1. Indikatoren zur Siedlungsentwicklung beibehalten
2. Flächenneuanspruchnahme entlang flächenpolitischer Bundesziele kontingentieren
3. Stringente Steigerung auf Ebene der Regionalplanung
4. Lebensnahe und adressatengerechte Kommunikationsstrategie
5. Innenentwicklung und Wohnen neu denken
6. Lückenloses Flächenmonitoring nach gemeinsamen Standards
7. Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren
8. Fehlanreize auf den Prüfstand stellen
9. Anreize und Förderprogramme für Innen- und Bestandsentwicklung setzen

Die Maßnahmen werden detailliert von Thomas Preuß, Robert Böhnke und Lutke Blecken vorgestellt.

Diskussionsbeiträge/Wortmeldungen

Es sollte dargestellt werden, dass im Baugesetzbuch bereits mit dem rechtlichen Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Boden (§ 1a Abs. 2 BauGB), dem Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB) und Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) der Anreize für eine vorrangige Innenentwicklung verankert sind. Auch nach § 2 Abs. 2 Satz 6 ROG sind die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme zu verringern und Potenziale der Wiedernutzbarmachung von Flächen bzw. der Innenentwicklung auszuschöpfen.

In Bezug auf die Flächenbedarfe für Freiflächen-PV wurde betont, dass hier ein stärkeres Augenmerk auf einen sparsamen Umgang mit Flächen zu legen sei. Das betrifft die Schonung landwirtschaftlicher Flächen durch einen forcierten Ausbau der PV im besiedelten Bereich u.a. auf Gebäudedächern und -fassaden sowie Parkplätzen.

Die Potenziale der interkommunalen Kooperation für das Flächensparen, die auch mehrfach im Vortrag von Prof. Dr. Knieling erwähnt wurden, sollten im Maßnahmenpapier erwähnt werden.

Die Empfehlungen im Maßnahmenpapier sollen in den rechtlichen Kontext (siehe bestehende Regelungen im BauGB, ROG) gestellt werden, insbesondere die Empfehlungen zu verbindlichen Flächensparzielen.

Es wird auf eine notwendige formelle Verankerung des Freiflächenschutzes verwiesen, u.a. in den Regionalplänen (NRW: bei der Festlegung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB), neue Planzeichen wie z.B. für regionale Kooperationsstandorte für großflächige Vorhaben). Weiterhin bedarf es zur Minimierung der Flächenneuanspruchnahme konkreter Anforderungen an die Alternativen Prüfungen im Rahmen der planerischen Abwägung:

- ▶ Es sollten Planzeichen Agrarraum und landwirtschaftlicher Kernraum eingeführt werden, um diese Nutzungen als konkurrierende öffentliche Belange (Nahrungsmittelerzeugung) darstellen zu können
- ▶ Kompensationsmaßnahmen sollten stärker funktional bewertet werden und weniger flächenorientiert sein; die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen (LF) für Zwecke des naturschutzfachlichen Ausgleichs sollten als letztes Mittel gelten, nachdem alle anderen ökologischen Aufwertungspotenziale ausgeschöpft wurden.
- ▶ Die Privilegierung der Freiflächen-PV im BauGB (200-m-Korridor) beschränkt die Regulierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene; daher sollten primär bereits versiegelte Flächen wie Parkplätze und Gebäudedächer für eine Nutzung für PV-Anlagen überprüft und genutzt werden, bevor landwirtschaftliche Fläche im Außenbereich beansprucht wird.

Zentrale Empfehlungen im Dialog mit Wissenschaft und Praxis

Innenentwicklung neu denken und fördern

Einführung: *Thomas Preuß (Difu); Statement Dr. Matthias Lerm (Stadtplanungsamt, Landeshauptstadt Dresden)*

Thomas Preuß erläutert die Maßnahmen 5, 8 und 9.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf

Dr. Lerm stellt Beispiele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sowie die Qualifizierung des Siedlungsbestandes vor. Er weist darauf hin, dass unsere Sprache ein wichtiger Baustein ist, um Diskurse neu zu denken und dazu beizutragen, ein anderes Verständnis von Fläche zu bekommen (z.B. Eigenheim vs. Geschosswohnungsbau). Weiterhin benennt er die Mobilitätswende als wichtigen Flächenfaktor, der bislang allerdings kaum zu einer Verminderung der Flächenneuanspruchnahme beiträgt. So strebt Berlin eine gleichmäßige Verteilung der Verkehrsfläche zwischen Fahrrädern, Fußgängern und Autos an, um die Mobilitätswende zu fördern, doch die Flächeninanspruchnahme bleibt weiterhin bestehen. Eine Lösung kann die dreifache Innenentwicklung sein, bei der durch eine Neuverteilung von bisherigen Verkehrsflächen andere, umwelt- und freiflächenschonende Nutzungen etabliert werden. Außerdem gelte es, Lösungen für kompaktes Wohnen auf weniger Fläche zu realisieren (vgl. Beispiele in: Firley, Stahl: *The Urban Housing Handbook: Shaping the Fabric of Our Cities*, 2009)).

Als wichtigen Grund dafür, dass die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme praktisch oft scheitert, nennt er die Tatsache, dass Fläche ein wesentliches Produktionsmittel und damit ein wichtiges Element in der Wertschöpfungskette ist. Sowohl Institutionen wie Bund, Länder und Kommunen als auch Unternehmen stehen dabei vor ähnlichen Herausforderungen im kapitalistischen System. Zentral sei es daher, zu einer Flächenkreislaufwirtschaft zu kommen, die auf die Endlichkeit der Ressource Fläche abstellt und eine nachhaltige Flächennutzung fördert.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_003_ierm.pdf

Diskussionsbeiträge/Wortmeldungen

- ▶ Häufig werden die Perspektive und das Bewusstsein von Fläche in Medien falsch dargestellt. So sei es problematisch, wenn zum Thema Wohnraumschaffung am Beispiel Berlin ausschließlich eine Bebauung des Tempelhofer Felds, einem wichtigen städtischen Freiraum, als Option für den Wohnungsbau dargestellt werde, ohne die vielen alternativen Standorte für eine Baulandentwicklung im Innenbereich zu erwähnen.
- ▶ Beim Bauen im Innenbereich spielt auch die Ästhetik des Bauens eine bedeutende Rolle. Gesteuert werden könnte dieses z.B. über Wettbewerbe.
- ▶ Damit das Bauen im Innenbereich den ihm zustehenden Stellenwert erlangt, sind eine Kontingentierung von neuem Bauland und eine Kreislaufwirtschaft als zielführende Lösungen zu verfolgen.
- ▶ Den Bedarfen für bauliche Flächennutzungen (NRW: Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) oder Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)) sollte eine Bedarfsberechnung für Grünraum-Versorgung gegenübergestellt werden; hier sollten Aspekte wie die Nahrungs- bzw. Futtermittelerzeugung sowie Ökosystemleistungen (Trinkwasserversorgung, Grundwasserneubildung, Frischluftkorridore, Kaltluftbildung, Erholung, Hochwasserschutz, Starkregenvorsorge, Versickerungsleistung, Schutzgebiete) einfließen.

Flächenmonitoring nach gemeinsamen und einheitlichen Standards

Einführung: *Thomas Preuß, Difu*; Statement: *Dr. Josef Backes, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz*

Thomas Preuß erläutert die Maßnahmen 6 und 7.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf

Dr. Backes führt aus, dass ein Flächenmonitoring u.a. dafür erforderlich ist, um die mögliche Flächenneuanspruchnahme besser planen und bewerten zu können. Erforderlich sind dafür valide Daten für eine differenzierte Analyse, z.B. in Bezug auf Nutzungsarten oder vorhandene Siedlungsstrukturen, auch aus regionaler Sicht, um eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung betreiben zu können. Im Hinblick auf das Flächenmonitoring werden in Rheinland-Pfalz überwiegend Wohnbaureserven erfasst.

Insbesondere im Bereich der Baulandentwicklung muss neben der Frage der Flächenneuanspruchnahme auch die Art des Bauens (Flächennutzung, Dichte etc.) mit Blick auf zukünftige Herausforderungen diskutiert werden. Der Anspruch des neuen Landesentwicklungsprogrammes Rheinland-Pfalz ist es, dafür Sorge zu tragen, dass ein nachhaltiger und gerechter Ausgleich zwischen den berechtigten Ansprüchen an die begrenzte Ressource Fläche erfolgt.

Empfehlungen für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme fanden sich stets in den LABO-Statusberichten der Jahre 2010, 2012 und 2020), u.a. auch zur Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale, zur Aktivierung dieser Potenziale, zur Wiedernutzung von baulich vorge nutzten Brachflächen und für mehr Kostenbewusstsein durch den Einsatz von Folgenkostenrechnern.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_004_backes.pdf

Diskussionsbeiträge/Wortmeldungen

Hinterfragt werden die Möglichkeiten eines länderübergreifenden Flächenmonitorings; letzteres sei an entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen gebunden, die derzeit nicht vorliegen; es seien außerdem nicht nur genaue Daten zu gewinnen, sondern potenzielle Entwicklungsflächen auch zu bewerten.

Bestehende Indikatoren beibehalten

Einführung: *Robert Böhnke, Difu*; Erläuterung zur Methodik der Berechnung des Indikators „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“: *Patricia Wagner, Statistisches Bundesamt*

Robert Böhnke erläutert Maßnahme 1.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf

Frau Wagner erläutert die Methodik zur Berechnung des Indikators „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ (SuV). Der Indikator SuV darf nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichgesetzt werden, da hierin nicht zwischen versiegelten und unversiegelten Flächen unterschieden wird. Seit 2002 hat die Bundesregierung den „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag“ als Nachhaltigkeitsindikator in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankert. Der Indikator wird als gleitender Vierjahresdurchschnitt berechnet und setzt sich aus den Flächen für Siedlung (ohne Bergbaubetriebe, Tagebau, Grube, Steinbruch) sowie den Flächen für Verkehr zusammen.

Patricia Wagner teilt mit, dass es seit dem 31.12.2023 eine Änderung der Datenformate für die Flächenstatistik gibt. Der Indikator bleibt zwar unverändert bestehen, aber durch die Veränderung gibt es einen direkten Zugriff auf Einzelflächenobjekte, wodurch ein detaillierterer Einblick der Daten ermöglicht wurde. Mehrwert des neuen Datenformats sind:

- ▶ standardisierte Aggregation der Daten für alle Bundesländer
- ▶ räumliche und thematische Sonderauswertungen
- ▶ „echte“ Änderungen in der Nutzung der Flächen können besser als zuvor erkannt werden

Die oben dargestellte tiefere Gliederung der Datenformate ermöglicht zusätzliche Informationen z.B. in Bezug auf Photovoltaikanlagen und Windkraftanlagen innerhalb der Kategorie „Kraftwerk“. Allerdings zählt die Aufschlüsselung die Bodenflächen nach Landnutzungsarten mit einer differenzierten Erfassung z.B. von „Sonnen-Kraftwerken“ nicht zum Mindestveröffentlichungsprogramm, in dessen Rahmen alle Statistischen Landesämter gleichermaßen Daten liefern würden. Bei der Erfassung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind daher Photovoltaikanlagen enthalten, allerdings werden sie nicht spezifisch als solche aufgenommen. Vielmehr werden sie als Gewerbestandorte bzw. Kraftwerke erfasst. Dennoch sind einige Bundesländer in der differenzierten Erfassung bereits weit fortgeschritten.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_005_wagner.pdf

Diskussionsbeiträge/Wortmeldungen

- ▶ Es werde deutlich, dass das 30 Hektar-Ziel der Bundesregierung bis zum Jahr 2030 sehr wahrscheinlich nicht erreicht wird. Erforderlich seien daher realistischere Ziele, um diese dann auch wirklich zu erreichen. Weiterhin bedürfe es Transparenz in Form einer nutzungsbezogen differenzierten Darstellung der Zielerreichung.
- ▶ In Bezug auf den Flächenindikator ist Transparenz sehr wichtig. Zugleich ist zu verdeutlichen, dass die Fläche eine begrenzte, nicht vermehrbare Ressource ist. Die Auseinandersetzung mit dem Flächenindikator stößt daher zielführende und wichtige Diskussionen an.
- ▶ Die Herausforderungen der Statistik bestehen darin, die Daten aktuell zu halten, da manche Kommunen z.B. keinen Flächennutzungsplan haben bzw. diese zum Teil sehr alt sind. Es ist notwendig, die Datenlage qualitativ zu verbessern. Zudem ist ein intensiver Austausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich, um Ziele und Ressourcen in Bezug auf Flächenstatistik und -monitoring klar dazustellen und die Datenqualität zu verbessern.

Kontingentierung einführen

Einführung: *Lutke Blecken, Institut Raum und Energie*; Statements: *Antje te Molder, Regierungspräsidium Gießen* und *Heike Jaehrling, Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein- Westfalen*

Lutke Blecken erläutert Maßnahmen 2, 3 und 4.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf

Frau te Molder erläutert unter dem Titel „Kontingentierung ist möglich“ die Festlegung maximaler Wohnungssiedlungsflächenbedarfe und maximaler Gewerbeflächenbedarfe sowie ein Flächenlimit für Photovoltaik-Freiflächenanlagen der Region Mittelhessen. Durch die Kontingentierung und Festlegung von Bereichen für interkommunale Entwicklungen soll die Konkurrenz zwischen den Kommunen um die Ansiedlung von Gewerbebetrieben reduziert werden. Außerdem können in der Plankarte mehr Flächen für Siedung und Gewerbe festgelegt als entwickelt werden können. Dies eröffnet Alternativen.

Präsentation zum Download:

https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_006_te-molder.pdf

Frau Jährling teilt im Kontext der Maßnahme 2 (Kontingentierung) mit, dass die Herausforderungen einschließlich der Benennung der Adressaten (zuerst Initiative Bund gefragt, Länder müssen im Anschluss mitziehen) kurz und klar skizziert sind, jedoch erscheint die Zeitschiene sehr ambitioniert. Bei der möglichen Umsetzung über einen Flächenzertifikatehandel muss zwingend darauf geachtet werden, dass der dafür erforderliche zusätzliche Aufwand aufgrund bereits heute knapper Personalkapazitäten in den Verwaltungen und den Auswirkungen des Fachkräftemangels so gering wie möglich ausfällt. Die Landesplanung in NRW hat durch das ILS und weitere Partner eine Untersuchung durchführen lassen, wie Digitalisierung die Umsetzung eines Flächenzertifikatehandels unterstützen könnte. In Kürze wird ein Abschlussbericht veröffentlicht. Ein weiterer Baustein des Projekts ist die Entwicklung der „NRW Flächenampel“ als Vorschlag für ein Planungs- und Informationsinstrument zur Reduktion der Flächenneuanspruchnahme. Bei einer Kontingentierung über die Raumordnung über ein verbindliches Mengenziel gilt es, dass der zugrundeliegende Wert zweifelsfrei begründet sein muss – und vor allem auch „nur“ das adressiert, was die Raumordnung auch adressieren kann.

Hinsichtlich einer Stärkung der Regionalplanung (Maßnahme 3) weist Frau Jaehrling darauf hin, dass eine hohe Regulierungsintensität seitens der Landes- und Regionalplanung erhebliche Auswirkungen auf das Erreichen der Flächensparziele hat. In NRW gibt es bereits seit Langem Erfahrungen mit der Erforderlichkeit von Bedarfsnachweisen für Wohnen und Gewerbe/Industrie. Die Bedarfsnachweise wurden im LEP 2017 nochmals restriktiver gefasst und mit einer landesweit einheitlichen regelmäßig zu wiederholenden Erfassung sämtlicher Bauflächenreserven/Innenentwicklungspotenziale ab 0,2 Hektar kombiniert. Für NRW besteht vor allem im Bereich der Einführung von Mindestdichten noch Handlungsbedarf, dies könnte ggf. ein Thema der nächsten LEP-Änderung werden.

Weiterhin betont Frau Jaehrling die Bedeutung der Maßnahme 4 (Kommunikationsstrategie). Relevant ist, den Hintergrund des Flächensparens zu kommunizieren (insbesondere für zukünftige Generationen) sowie Maßnahmen zum Flächensparen attraktiver für den ländlichen Raum auszugestalten. Dies zeigen entsprechende Veranstaltungen in NRW, die dazu dienen, realistische Vorstellungen von dem zu erhalten, was im ländlichen Raum „dichter bauen“ heißen könnte. Auch die zunehmenden Bürgerinitiativen gegen neue Wohn- und Gewerbegebiete und auch gegen die Revitalisierung von Brachflächen sollten Eingang in die Kommunikationsstrategie finden. Allerdings bemerkt Frau Jaehrling, dass es bisher unklar ist, wer die bundesweite Kommunikationsstrategie initiieren wird.

Diskussionsbeiträge/Wortmeldungen

- ▶ Einige Kommunen betreiben bereits flächensparende Maßnahmen, während andere dies nicht tun. Flächennutzungspläne sind vielfach veraltet und werden zu selten als Instrument zur Steuerung der Flächenneuanspruchnahme genutzt.
- ▶ Der Kommunale Flächenrechner ergibt für die Region Mittelhessen in Bezug auf die mögliche Quantität der Flächenneuanspruchnahme keine optimalen Ergebnisse, da er die unterschiedlichen Bedarfe in verdichteten Räumen nicht berücksichtigen kann. Die Festlegung maximaler Wohnungssiedlungsflächenbedarfe und maximaler Gewerbeflächenbedarfe könnte gut mit einem auf die Planungsregion heruntertransformierten 30-Hektar-Ziel kombiniert werden.
- ▶ Es ist zu klären, wie bei einer Kontingentierung mit Flächen umzugehen ist, die zwar durch einen B-Plan überplant sind, ohne diesen allerdings nach § 34 BauGB zu beurteilen wären. In diesem Fall würde eine Aufhebung des B-Plans ja nicht das Baurecht aufheben, sondern es eventuell nur ändern.

Elisabeth Wessel (BMUV)

Frau Wessel dankt allen Beteiligten für die konstruktive und zielführende Diskussion in der Bilanzveranstaltung sowie in den zurückliegenden Dialogveranstaltungen.

Sie führt aus, dass dem Flächensparziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bereits mit vielen Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene gefolgt wird. Es handele sich beim Flächensparen um ein zentrales umweltpolitisches Thema, das innerhalb des BMUV zahlreiche Querbezüge aufweist u.a. zum Aktionsprogramm „Natürlicher Klimaschutz“ (u.a. Entsiegelung, Zielvereinbarungen zum Flächensparen, natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung), zur Wasserstrategie (u.a. Entsiegelung, Ziel „weniger als 30 Hektar“ bis 2030, Ziele Flächenkreislauf bis 2050), zum Klimaanpassungsgesetz (u.a. Entsiegelung) sowie zur Klimaanpassungsstrategie (u.a. Entsiegelung, klimagerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung).

Frau Wessel verweist auf die Arbeiten der LABO, die im Jahr 2025 einen Statusbericht zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Bodenversiegelung vorlegen wird. Schließlich

weist sie auf die Ergebnisse der BBSR-Baulandumfrage 2020 hin, in welcher umfangreiche Innenentwicklungspotenziale ermittelt wurden.

Frau Wessel führt aus, dass der vom Bearbeiterteam vorgelegte Katalog von Maßnahmenvorschlägen wichtige Anregungen für die Ausgestaltung weiterer Aktivitäten gibt. Sie dankt allen Stakeholdern, die sich aktiv in dessen Erstellung eingebracht haben. Frau Wessel verweist auf die Notwendigkeit des fortgesetzten Dialogs zum Thema Fläche. Das Motto „Der Weg ist das Ziel!“ gelte in besonderer Weise für das Flächensparen. Sie endet mit dem Appell an alle Teilnehmenden, auch weiterhin im fachlichen und strategischen Austausch zu bleiben, um erfolgversprechende Wege des Flächensparens gemeinsam zu erschließen und auszubauen.

Teilnehmende

Insgesamt 69 Personen, darunter Vertreter*innen aus:

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

Wedel/Berlin, 21.10.2022