

TEXTE

22/2024

Zwischenbericht

Bund/ Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

von:

Thomas Preuß, Dr. Stephanie Bock, Robert Böhnke, Doris Reichel
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Katrin Fahrenkrug, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer, Lutke Blecken, Johanna Johncock
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 22/2024

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3718 75 002 0

FB001236

Zwischenbericht

Bund/ Länder-Dialog Fläche – ein Zwischen- fazit

von

Thomas Preuß, Dr. Stephanie Bock, Robert Böhnke, Doris
Reichel
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Katrin Fahrenkrug, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer,
Lutke Blecken, Johanna Johncock
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
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Abschlussdatum:

Januar 2023

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen“
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2024

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

Kurzbeschreibung: Bund- / Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

Der breite akteursübergreifende umweltpolitische Diskurs zum Flächensparen steht im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens Bund- / Länder-Dialog Fläche. Vorliegender Bericht dokumentiert die Aktivitäten für den Zeitraum Juni 2019 bis Mai 2022 und zieht ein Zwischenfazit. Der Bund, / Länder Dialog knüpft an Erkenntnisse aus dem UBA Projekt „Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Aktionsplan Flächensparen“ (FKZ 3714 11 103 1) (Adrian et al., 2018) an, in welchem Empfehlungen zu Instrumenten und Maßnahmen in den drei Aktionsfeldern „Kontingenzierung einführen“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“ gebündelt sind. Im Diskurs zum Flächensparen sollen für Bund und Länder konkrete Maßnahmen zur Erreichung insbesondere des flächenpolitischen Ziels „unter 30 Hektar tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030“ abgeleitet werden. Kernaktivität des Bund-/ Länder Dialogs ist eine Reihe von Dialogveranstaltungen, in die neben Vertreter*innen aus Bundes- und Länderministerien und nachgeordneten Behörden auch Kommunen, Akteure der Landes- und regionalen Raumordnung, Verbände, wissenschaftliche Einrichtungen und weitere Stakeholder einbezogen werden. Darüber hinaus wurden fachliche Impulse für den Dialogprozess ausgearbeitet. In einem weiterentwickelten Flächenrechner wird dargestellt, welche Anpassungsbedarfe in Bezug auf Siedlungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden, Kreisen und Planungsregionen bestehen, um das bundespolitische Flächensparziel zu erreichen. Die Informationsplattform des Bundes zum Flächensparen aktion-flaeche.de informiert mit Inhaltsbausteinen, aktuellen Terminen und einem Newsletter laufend über Aktivitäten in Bund, Ländern, Kommunen und Wissenschaft. In einem Empfehlungen-Papier aus dem Jahr 2022 wurden in neun Ansatzpunkten Maßnahmen beschrieben, mit denen bis zum Jahr 2030 die Erreichung des bundespolitischen Flächenziels wirksam vorangetrieben werden sollte. Diese sollten für ein konzertiertes Handeln aller relevanten Akteure sowie auch für die weitere Ausgestaltung des Bund/ Länder Dialogs leitend sein.

Abstract: Federal Government- / Länder Dialogue on Land - an interim summary

The broad, cross-stakeholder environmental policy discourse on land conservation is the focus of the Federal / State Dialogue on Land Use research project. This report documents the activities in the Federal Government / Länder Dialogue for the period from June 2019 to May 2022 and draws an interim conclusion. The Federal / Länder Dialogue ties in with the findings "Action Plan on Land Saving" from the UBA project "Instruments for Reducing Land Consumption - Action Plan on Land Saving" (FKZ 3714 11 103 1) (Adrian et al., 2018), in which recommendations on instruments and measures are bundled in the three action areas "Introducing quotas for land take", "Strengthening inner urban development" and "Reduce false incentives". In the discourse on land saving, concrete measures are to be derived for the federal and state governments to achieve in particular the land policy goal of "under 30 minus X hectares of new daily use of settlement and transport land by the year 2030." The core activity of the federal/state dialogue is a series of dialogue events involving representatives from federal and state ministries and subordinate authorities as well as municipalities, actors in state and regional spatial planning, associations, scientific institutions and other stakeholders. In addition, professional impulses for the dialogue process were developed. A further developed land use calculator shows which adjustment needs exist with regard to settlement development in the individual municipalities, districts and planning regions in order to achieve the federal policy target on new land take for settlement and traffic purposes. The federal government's information platform on reduction of land take, aktion-flaeche.de, provides ongoing information on activities at federal, state, municipal and scientific level with content modules, current event dates and a newsletter. In a recommendation paper from 2022, measures were described in nine starting points with which the achievement of the federal policy land target should be effectively advanced by the year 2030. These should be the guiding principles for concerted action by all relevant actors as well as for the further professional development of the Federal Government- / Länder Dialogue.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	8
Zusammenfassung.....	9
Summary	14
Einleitung.....	19
1 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Anlass und Gegenstand.....	20
2 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Bausteine.....	21
2.1 Inhaltliche und konzeptionelle Vorbereitung des Dialogprozesses.....	21
2.2 Klärung von Themen und Inhalten.....	21
2.3 Erstellung Dialogkonzept	21
2.4 Auswahl und Ansprache der Akteure	21
2.5 Ausarbeitungen für den Dialogprozess.....	22
2.6 Kommunikation zum Bund-/ Länder Dialog Flächensparen	23
3 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Ergebnisse	24
3.1 Impulse für den Bund-/ Länder Dialog.....	24
3.1.1 Flächenrechner 2.0	24
3.1.2 Status quo Bericht Kontingentierung	25
3.1.3 Status quo Bericht Innenentwicklung sowie Ergebnisse einer Befragung von Kommunen, regionalen Planungsstellen und Länderministerien.....	28
3.1.4 Status quo Bericht „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“	30
3.2 Dialogveranstaltungen.....	33
3.2.1 Dialogveranstaltung Fehlanreize abbauen – Anreize setzen.....	33
3.2.2 Dialogveranstaltung Flächenrechner 2.0.....	33
3.2.3 Dialogveranstaltung Kontingentierung.....	34
3.2.4 Dialogveranstaltung Innenentwicklung	35
3.2.5 Dialogveranstaltung zur Zwischenbilanz des Bund-/ Länder Dialogs	36
3.3 Fachforum „Digitalisierung – Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik?“ im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Grünen Woche 2021	39
3.4 Kommunikation zum Bund-/ Länder Dialog Flächensparen	41
4 Empfehlungen-Papier zum Erreichen des bundespolitischen Flächenziels bis zum Jahr 2030	42
5 Schlussfolgerungen.....	45
6 Quellenverzeichnis	46

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMK	Bauministerkonferenz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
Destatis	Statistisches Bundesamt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GGR	Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
DST	Deutscher Städtetag
HDE	Handelsverband Deutschland
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
IÖR	Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung
ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung GmbH
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
LEP	Landesentwicklungsprogramm
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
Raum & Energie	Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
ROG	Raumordnungsgesetz
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.

SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dialogveranstaltung Kontingentierung-Online-Dokumentationswand	35
Abbildung 2:	Dialogveranstaltung Innenentwicklung: Online-Dokumentationswand	36
Abbildung 3:	Bilanzveranstaltung: Online-Dokumentationswand – Weiterer Prozess	39
Abbildung 4:	Fachforum „Digitalisierung – Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik?“ im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Grünen Woche 2021: Screenshot des Online-Diskussionsraumes.....	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Untersuchte Fehlanreize und Instrumente	31
------------	---	----

Zusammenfassung

Der Bund-/ Länder-Dialog Fläche 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 Umweltbundesamts abgeschlossen wurde (Adrian et al., 2018). Mit Blick auf das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung, bis zum Jahr 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 Hektar zu reduzieren, enthält der Aktionsplan Empfehlungen zu Instrumenten und Maßnahmen in den drei Aktionsfeldern „Kontingentierung einführen“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“. Kern und Ziel des Dialoges ist es, auf Basis dieser Empfehlungen einen breiten akteursübergreifenden umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen einzuleiten, aus dem heraus für Bund und Länder konkrete Maßnahmen zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abgeleitet und konsentiert werden sollen. Die Bundesregierung hatte sich Ende 2016 auf eine Zielsetzung „30 minus X Hektar tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030“ verständigt (Die Bundesregierung, 2017). Der Vorschlag des Bundesumweltministeriums in seinem Integrierten Umweltprogramm 2030, einen Zielwert von max. 20 Hektar/Tag für 2030 vorzusehen (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB], 2016), erlangte lediglich Empfehlungscharakter. Die Bundesregierung bestätigte ihre Zielsetzung 2021 nunmehr mit der Formulierung „unter 30 Hektar/Tag“ (Die Bundesregierung, 2021). Der Bund-/ Länder Dialog knüpft eng an die aktuellen politischen Herausforderungen zur Schaffung von Wohnraum bzw. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen an (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2019a, 2019b).

Als Basis für den Dialog wurden die Dialogveranstaltungen mit der inhaltlichen Konzeption und der Auswahl bzw. Ansprache der Dialogteilnehmenden sowie mit der Erstellung von Status quo-Papieren, Befragungen zum Thema Innenentwicklung und der Weiterentwicklung des vom UBA bereit gestellten internetgestützten Informationstools Flächenrechner (Flächenrechner 2.0) vorbereitet.

Es wurden Dialogveranstaltungen mit Vertreter*innen des Bundes und der Länder, mit Akteuren der Regionalplanung, aus Kommunen, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt, die in diesem Bericht mit einem Zwischenfazit zusammengefasst sind. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden alle Dialogveranstaltungen digital durchgeführt.

Der Dialog startete im Jahr 2019 und wird noch bis Mai 2024 fortgesetzt.

Produkte und Zwischenfazit

Impulse für den Bund-/ Länder Dialog

Die Impulse in den drei Aktionsfeldern „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“ (s. Anhang - Band 1), „Innenentwicklung stärken“ (s. Anhang – Band 2) und „Fehlanreize abbauen“ (s. Anhang – Band 3) dienten in erster Linie der Vorbereitung der Dialogveranstaltungen. Es handelt sich dabei um Status-quo-Papiere, in denen der Sachstand in den drei Aktionsfeldern so aufbereitet wurde, dass sich daraus Fragestellungen bzw. Teilthemen für die Dialogveranstaltungen entwickeln lassen. Neben Literaturrecherchen wurden Interviews und Befragungen durchgeführt, um bei Stakeholdern u.a. aus Wissenschaft und Kommunen Expertise zu Fragen der Flächenneuanspruchnahme einzuholen.

Einen besonderen Stellenwert nimmt die Weiterentwicklung des bisherigen Flächenrechners aus dem Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel ein. Mit Blick auf das Ziel „unter 30 Hektar/Tag bis zum Jahr 2030“ soll er insbesondere den Gemeinden als Werkzeug der Information und Bewusstseinsbildung im Umgang mit dem begrenzten Gut Fläche dienen. Es handelt sich hierbei um eine Webanwendung, in deren Mittelpunkt eine WebGIS-Kartendarstellung steht.

Diese wird durch interaktiv aufrufbare Informationen in Form von Tabellen und Diagrammen ergänzt. Der Flächenrechner stellt den Trägern der kommunalen und regionalen Planung die Flächenpotenziale für Siedlungs- und Verkehrsflächen mit Blick auf das „unter 30 Hektar-Ziel“ dar. Dabei wird das Ziel auf die einzelnen Gebietskörperschaften bevölkerungsgewichtet heruntertransformiert und die Flächenpotenziale für die jeweilige Gebietskörperschaft oder Planungsregion bis zum Jahr 2030 dargestellt. So können im Flächenrechner bezogen auf einzelne Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte sowie Planungsregionen die bisherige Flächenneuanspruchnahme betrachtet, vorgeschlagene Kontingente zur Umsetzung des Reduktionsziels „unter 30 ha/Tag zum Jahr 2030“ abgerufen werden sowie die Flächenkontingente mit der bisherigen Inanspruchnahme verglichen werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Anpassungserfordernisse im Umgang mit der Fläche entlang von drei Reduktionspfaden zu betrachten: Pfad „30 ha pro Tag im Jahr 2030“, Pfad „25 ha pro Tag im Jahr 2030“ und Pfad „20 ha pro Tag im Jahr 2030“. Zudem wird veranschaulicht, wie viele Wohnungen mit den laut Flächenrechner theoretisch abgeleiteten Kontingenten in den Gebietskörperschaften – in Abhängigkeit der gewählten Bauform – realisiert werden könnten. Der Flächenrechner wird laufend aktualisiert und weiterentwickelt.

Der Status quo Bericht zur Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme fokussiert auf die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele und deren Übersetzung in Maßnahmen und Prozesse durch Bund und Länder im Wege der Einführung eines Kontingentierungssystems, das verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirkt. Der Bericht fußt auf einer Auswertung einschlägiger Literatur, die u.a. in Bezug auf die Ergebnisse abgeschlossener Forschungsprojekte und Modellvorhaben, Empfehlungen von Fachgremien und die bisherige Planungspraxis insbesondere der Raumordnung erfolgte, und leitet im Ergebnis Thesen für die Diskussion im Bund-/Länder-Dialog ab. Dabei werden Aspekte wie Kontingentierungsmodelle, Verteilschlüssel sowie institutionelle Zuständigkeiten auf den Ebenen Bund, Länder und Regionen betrachtet.

Im Status quo Bericht zum Thema Innenentwicklung standen die thematischen Schwerpunkte „Erfassung, Monitoring und Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen“, „Einsatz von Werkzeugen der Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung“ und „Steuerung und Herausforderungen der Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen“ im Vordergrund. Neben einer Literaturanalyse wurden Daten und Informationen in Kommunen mittels einer Befragung erhoben. Hierfür wurde eine Umfrage bei regionalen Planungsstellen sowie eine Umfrage bei Fachministerien der Bundesländer durchgeführt. Darüber hinaus wurden an Kommunen ausgewählte Fragen zur Innenentwicklung adressiert. Dieses erfolgte im Rahmen der Baulandumfrage 2020 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Im Status quo Bericht „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“ wurden auf der Basis einer Literaturrecherche Fehlanreize analysiert, die mit dem hohen Niveau der Flächenneuanspruchnahme und Hemmnissen der Innenentwicklung im Zusammenhang stehen. Betrachtet wurden planerische Regelungen, Förderprogramme und fiskalische Anreize. Es wurden Möglichkeiten der Nachjustierung bestehender Instrumente bzw. der Einführung neuer Instrumente dargestellt. Untermauert wurden die Befunde und Empfehlungen durch Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen aus der Regionalplanung und von wissenschaftlichen Einrichtungen, nachgelagerten Bundesbehörden, Landesministerien (Landesplanung, Wohnraumförderung), kommunalen Spitzenverbänden sowie Vereinen und Verbänden.

Dialogveranstaltungen

Im Zeitraum 2020 bis 2022 fanden insgesamt fünf Dialogveranstaltungen statt:

- ▶ Auftaktveranstaltung sowie Dialog zum Thema „Fehlanreize beheben – Fehlende Anreize setzen“,
- ▶ Dialog zum Thema „Flächenrechner 2.0: Wegweiser für Kommunen zum Ziel „30 Hektar-X““,
- ▶ Dialog zum Thema „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“,
- ▶ Dialog zum Thema „Flächen sparen durch Innenentwicklung“,
- ▶ Dialog „Zwischenbilanz des Bund-/Länder-Dialogs Fläche“,

In die fachliche Vorbereitung der Veranstaltungen flossen die Ausarbeitungen des Projektteams zu den drei Leitthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize (Status quo Berichte, Umfrageergebnisse, Flächenrechner 2.0) ein.

Im Folgenden werden wesentliche Inhalte und Ergebnisse der Dialogveranstaltungen kurz dargestellt.

In der Auftaktveranstaltung, zugleich Dialog zum Thema „Fehlanreize beheben – Fehlende Anreize setzen“ am 02.11.2020, wurden Möglichkeiten einer konsequenten Ausschöpfung aller flächensparenden Gestaltungsoptionen der Bauleitplanung festgehalten. So sollten vorhandene steuernde planerische Instrumente, wo notwendig, nachjustiert werden. Zudem sollten vorhandene Förderprogramme stärker in Richtung Flächensparen und Innenentwicklung fokussiert werden. Auch sollten fiskalische Anreize wie etwa der kommunale Finanzausgleich in den Blick genommen werden (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.2.1).

Der Dialog zum Thema „Flächenrechner 2.0: Wegweiser für Kommunen zum Ziel „30 Hektar-X““ am 22.02.2021 diente der Demonstration und dem Test des Werkzeugs und seiner Funktionen sowie Anwendungsbereiche. Im Zuge der Diskussion wurden Hinweise zur technischen und inhaltlichen Weiterentwicklung des Werkzeuges gesammelt. Darüber hinaus wurden der Nutzen des Flächenrechners für die Planung und das Flächensparen sowie die Einbettung in die räumliche Planung auf den Ebenen Land, Planungsregion und Kommunen diskutiert. Die Teilnehmenden kamen zu der Einschätzung, dass der Flächenrechner 2.0 ein hilfreiches Instrument für Planer*innen unterschiedlicher Ebenen darstellt, um für Flächensparen zu sensibilisieren und Transparenz über den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke herzustellen (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.2.2).

In der Dialogveranstaltung zum Thema „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ am 10.03.2021 stand der Ansatz der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme im Mittelpunkt der Diskussionen. Eine verbindliche Operationalisierung flächenpolitischer Ziele sei erforderlich, um ein Flächensparziel zu erreichen. Zu klären seien u.a. Zuteilungsschlüssel für gemeindebezogene Flächenkontingente und die Rolle der Stakeholder auf den Ebenen Bund, Länder und regionale Raumordnung. Übereinstimmend vertraten die Teilnehmenden die Auffassung, dass im Falle einer Kontingentierung die Regionalplanung eine herausragende Rolle als Scharnier zwischen Bund und Ländern sowie Kommunen übernehmen sollte. Ein weiterer zentraler Aspekt der Debatte waren begleitende Anreizsysteme u.a. in Form von Förderprogrammen, um Revitalisierung und Umstrukturierung bestehender Flächenpotenziale gezielt zu unterstützen. Zudem wurde konstatiert, Bund und Länder müssten sich über einen Weg der Kontingentierung – entweder über einen umweltökonomischen Ansatz mit entsprechenden regionalplanerischen Leitplanken oder über einen raumordnerischen Ansatz – verständigen (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.2.3).

Anlässlich der Dialogveranstaltung „Flächen sparen durch Innenentwicklung“ am 10.05.2021 wurden erprobte und erfolgversprechende Instrumente und Vorgehensweisen der sowie bestehende Hemmnisse und Stellschrauben der Innenentwicklung erörtert. Hierbei sind erste Ergebnisse einer Befragung bei Kommunen zur Erfassung und zum Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen eingeflossen. Als zentrale Herausforderungen wurden die klimaangepasste Innenentwicklung, eine vorausschauende Bodenpolitik mit Fokus auf Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen, die aktivierende Unterstützung und Bewusstseinsbildung für Innenentwicklung, die stärkere Verknüpfung von Regionalplanung und Bauleitplanung u.a. Nachweispflichten, mehr interkommunale Kooperation für einen effizienten Umgang mit der Ressource Fläche, die Verbesserung Lage in Bezug auf Flächendaten, eine konsequente Anwendung bzw. Nachjustierung des Baurechts im Sinne des Vorrangs der Innenentwicklung sowie passfähige Förder- und Anreizprogramme sowie Unterstützungsangebote für Innenentwicklung für kleine Gemeinden in den ländlichen Räumen genannt (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.2.4).

In der Dialogveranstaltung „Zwischenbilanz des Bund-/Länder-Diologs Fläche“ am 08.06.2021 wurden die in den ersten Dialogformaten erzielten Ergebnisse der Debatten in den Strategiebausteinen zur Kontingentierung, zur Innenentwicklung und in Bezug auf Fehlanreize bzw. fehlende Anreize zum Flächensparen reflektiert. Herausgearbeitet wurde, welche Aspekte prioritär weiter behandelt werden sollten. Schließlich ging es um die Frage, wie der weitere Dialog u. a. auch auf institutioneller Ebene organisiert werden kann, um fachpolitische Impulse zu setzen. So sollten auch kleineren Fokus- bzw. Expertengruppen durchgeführt werden oder auch vielfältige weitere Formate wie z.B. Runde Tische und Bürgermeisterdialoge geprüft werden. Empfohlen wurde eine stärkere Einbindung von Kommunen sowie eine Beibehaltung von digitalen Formaten für einen niedrigschwelligen Austausch interessierter Flächenakteure. Die flächensparende Gewerbe- und Verkehrsentwicklung sowie Aspekte des Flächenmonitorings wurden als wichtige Themen des weiteren Dialogs genannt (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.2.5).

Fachforum

Auf dem 14. Zukunftsforum Ländliche Entwicklung im Rahmen der Grünen Woche am 20.01.2021 wurde im Rahmen des Bund-Länder-Diologs das Fachforum "Digitalisierung - Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik" durchgeführt, in welchem Wechselwirkungen und Synergien zwischen der Digitalisierung und einer flächensparenden Politik im ländlichen Raum im Mittelpunkt standen. (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 3.3)

Empfehlungen-Papier

Im Ergebnis der bisherigen Dialoge wurde auf der Basis von Stellungnahmen und einer Erörterung mit Expert*innen in einem Arbeitsgespräch am 26.04.2022 ein „Empfehlungen-Papier“ abgeleitet. Darin werden Ansatzpunkte gebündelt, mit denen bis zum Jahr 2030 die Erreichung des bundespolitischen Flächenziels in einer konzertierten Aktion aller relevanten Akteure wirksam vorangetrieben werden sollte. Aufgeführt werden darin die folgenden neun Ansatzpunkte:

I. Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme entwickeln

- ▶ Ansatzpunkt 1: Verbindliches quantitatives Flächenziel implementieren
- ▶ Ansatzpunkt 2: Zentrale Rolle und Stärkung der Regionalplanung
- ▶ Ansatzpunkt 3: Flankierende Kommunikationsstrategie

II. Innenentwicklung kontinuierlich weiter stärken!

- ▶ Ansatzpunkt 4: Innenentwicklung neu denken
- ▶ Ansatzpunkt 5: Flächendeckendes Monitoring der Flächenziele nach gemeinsamen Standards
- ▶ Ansatzpunkt 6: Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren
- ▶ Ansatzpunkt 7: Förderprogramme auf Flächensparen und Innenentwicklung ausrichten

III. Fehlanreize abbauen und Anreize zum Flächensparen setzen

- ▶ Ansatzpunkt 8: Fehlanreize auf den Prüfstand stellen
- ▶ Ansatzpunkt 9: Anreiz- und Förderprogramme für Innen- und Bestandsentwicklung setzen

Alle Ansatzpunkte werden im Empfehlungen-Papier erläutert. Darüber hinaus wird ein Zeithorizont für die Realisierung dieser Ansatzpunkte vorgeschlagen (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 4).

Fortführung des Bund/ Länder-Dialogs

Der weitere Bund-/ Länder Dialog sollte in der Fortführungsphase insbesondere ein koordiniertes Vorgehen sowohl der Bundesressorts als auch des Bundes und der Bundesländer in Bezug auf die Erreichung des Ziels „30 Hektar minus X bis zum Jahr 2030“ sowie des Ziels „Netto Null bis zum Jahr 2050“ in den Mittelpunkt stellen. Dabei geht es um die im Folgenden kurz dargestellten Aktivitäten, die im Zuge des weiteren Bund-/ Länder Dialogs aufgegriffen werden sollten (siehe auch weiterführende Informationen in Kap. 5)

Entlang dem Empfehlungen-Papier sollte ein konzertiertes Vorgehen aller relevanten Stakeholder in Bund und Ländern zum Flächensparen initiiert werden. Zunächst sollten die Bundesressorts dafür einen koordinierten Handlungsrahmen für eine wirksame Verminderung der Flächenneuanspruchnahme entwickeln.

Ein Handlungsrahmen des Bundes für das Flächensparen sollte Aufgaben und Zuständigkeiten der Ressorts benennen, die in einem koordinierten Vorgehen zur Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung flächenpolitischer Ziele (Mengenziel, Ziel Innenentwicklung) münden. In einem ersten Schritt sind die institutionellen und fachlichen Bezüge der einzelnen Ressorts zu Themen des Flächensparen darzustellen. Es sollten neben dem Umweltressort die Bundesressorts mit den Zuständigkeiten für Wohnen und Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Wirtschaft und Klimaschutz, Verkehr sowie Finanzen aktiv eingebunden werden. Hierbei sollte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) eine initiiende und federführende Rolle übernehmen.

Summary

The Federal Government- / Länder Dialogue on land use builds on the results of the project "Instruments for Reducing Land Use - Action Plan on Saving Land" (FKZ 3714 11 103 1), which was completed in 2018 on behalf of the Federal Environment Agency (Adrian et al., 2018). With a view to the federal government's original goal of reducing the daily new use of settlement and transport land to 30 hectares by 2020, the action plan contains recommendations on instruments and measures in the three action areas "Introducing quotas for land take", "Strengthening inner urban development" and "Reduce false incentives". The core and goal of the dialog is to initiate a broad cross-stakeholder environmental policy discourse on land conservation on the basis of these recommendations, from which concrete measures for achieving the land policy goals are to be derived and agreed upon for the federal government and the states. At the end of 2016, the German government had agreed on a target of "30 minus X hectares per day of new use of settlement and transport land by 2030" (Die Bundesregierung, 2017). The proposal of the Federal Ministry for the Environment in its Integrated Environmental Program 2030 to provide for a target value of max. 20 hectares/day for 2030 (BMUB, 2016) only attained the character of a recommendation. The German government now confirmed its 2021 target with the formulation "below 30 hectares/day" (Die Bundesregierung, 2021). The Government- / Länder dialogue ties in closely with the current political challenges of creating housing or establishing equal living conditions in rural areas (BMI, 2019a, 2019b).

As a basis for the dialogue, the dialogue events were prepared with the conception of the content and the selection or approach of the dialogue participants as well as with the preparation of status quo papers, surveys on the topic of inner development and the further development of the internet-based information tool Flächenrechner (Flächenrechner 2.0) provided by the UBA.

Dialogue events were held with representatives of the federal and state governments, with actors in regional planning, from municipalities, associations and scientific institutions, which are summarized in this report with an interim summary. Due to the Corona pandemic, all dialogue events were conducted digitally.

The dialogue started in 2019 and will continue until May 2024.

Products and interim conclusion

Impulses for the Government- / Länder Dialogue

The impulses in the three fields of action "Introducing quotas for land take" (see Appendix - Volume 1), "Strengthening inner urban development" (see Appendix - Volume 2) and "Reduce false incentives" (see Appendix - Volume 3) primarily served to prepare the dialog events. These are status-quo papers in which the state of affairs in the three fields of action was prepared in such a way that questions or sub-topics for the dialog events could be developed from them. In addition to literature research, interviews and surveys were conducted in order to obtain expertise on issues of new land use from stakeholders, including scientists and municipalities.

Particular importance is attached to the further development of the previous land use calculator from the model test on land certificate trading. With a view to the target of "less than 30 hectares/day by 2030", it is intended to serve in particular as an information and awareness-raising tool for municipalities in dealing with the limited resource of land. It is a web application centered around a WebGIS map display. This is supplemented by information that can be called up interactively in the form of tables and diagrams. The area calculator presents the area potentials for settlement and transport areas with regard to the "under 30 hectares target" to the responsible bodies of municipal and regional planning. The target is transformed down to the individual

local authorities, weighted by population, and the land potential for the respective local authority or planning region is shown up to the year 2030. In this way, the land calculator can be used to view the previous new land use in relation to individual municipalities, districts and independent cities as well as planning regions, to call up proposed quotas for implementing the reduction target of "less than 30 ha/day by the year 2030" and to compare the land quotas with the previous use. In addition, it is possible to consider adaptation requirements in the handling of land along three reduction paths: "30 ha per day in 2030" path, "25 ha per day in 2030" path, and "20 ha per day in 2030" path. In addition, it is illustrated how many dwellings could be realized with the quotas theoretically derived according to the area calculator in the territorial authorities - depending on the selected construction form. The area calculator is updated and further developed on an ongoing basis.

The status quo report on the quota system for new land use focuses on the operationalization of land policy goals and their translation into measures and processes by the federal and state governments through the introduction of a quota system that is binding up to the level of municipal urban land use planning. The report is based on an evaluation of relevant literature, including the results of completed research projects and model projects, recommendations of expert committees and previous planning practice, especially in regional planning, and derives theses for discussion in the federal/state dialogue. Aspects such as allocation models, distribution keys and institutional responsibilities at the federal, state and regional levels are considered.

In the status quo report on the topic of inner urban development, the thematic focus was on "Recording, monitoring and use of inner development potentials", "Use of tools for the cost-benefit analysis of settlement development" and "Control and challenges of the use of inner development potentials". In addition to a literature analysis, data and information were collected in municipalities by means of a survey. For this purpose, a survey was conducted with regional planning agencies as well as a survey with ministries of the federal states. In addition, selected questions on internal development were addressed to municipalities. This was carried out as part of the Building Land Survey 2020 of the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) at the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR).

In the status quo report "Reducing false incentives – Setting matching incentives", false incentives associated with the high level of new land use and obstacles to inner urban development were analyzed on the basis of a literature review. Planning regulations, funding programs, and fiscal incentives were considered. Options for readjusting existing instruments or introducing new ones were presented. The findings and recommendations were supported by expert interviews with representatives from regional planning and scientific institutions, downstream federal authorities, state ministries (state planning, housing promotion), municipal umbrella organizations as well as associations and federations.

Dialogue events

A total of five dialogue events were held in the period 2020 to 2022:

- ▶ Kick-off event as well as dialogue on the topic of "Eliminating false incentives - Setting missing incentives",
- ▶ Dialogue on the topic of "Flächenrechner 2.0: Guide for municipalities to the "30 hectares-X" target",
- ▶ Dialogue on the topic of "Quota system for new land use for settlement and transport purposes",
- ▶ Dialogue on the topic of "Saving land through inner urban development",

► Dialogue on "Interim assessment of the Government- / Länder Dialogue on land use".

The project team's work on the three key topics of contingency, inner urban development and land incentives (status quo reports, survey results, Flächenrechner 2.0) was incorporated into the technical preparation of the events.

The main content and results of the dialog events are briefly described below.

In the kick-off event, which was also a dialogue on the topic of "Eliminating false incentives - Fixing Misaligned Incentives - Setting missing incentives" on November 2, 2020, options for consistently exploiting all land-saving design options in urban land use planning were identified. Existing planning instruments should be readjusted where necessary. In addition, existing subsidy programs should be focused more strongly in the direction of land saving and inner urban development. Fiscal incentives such as municipal fiscal equalization should also be considered (see also further information in chapter 3.2.1).

The dialogue on the topic of "Flächenrechner 2.0: Guide for municipalities to the "30 hectares-X" target" on February 22, 2021 served to demonstrate and test the tool and its functions as well as areas of application. In the course of the discussion, hints for the technical and content-related further development of the tool were collected. In addition, the benefits of the Flächenrechner 2.0 for planning and land saving as well as its integration into spatial planning at the levels of state, planning region and municipalities were discussed. The participants came to the conclusion that the Flächenrechner 2.0 is a helpful tool for planners at different levels to raise awareness for land saving and to create transparency about land consumption for settlement and transport purposes (see also further information in chapter 3.2.2).

At the dialog event on the topic of "Quota system for new land use for settlement and transport purposes" on March 10, 2021, the approach of quota system for new land use was the focus of the discussions. A binding operationalization of land policy goals is necessary in order to achieve a land saving target. Among other things, allocation keys for community-based land quotas and the role of stakeholders at the federal, state and regional planning levels needed to be clarified. The participants were unanimous in their view that, in the event of a quota system, regional planning should assume a prominent role as a hinge between the federal government and the states and municipalities. Another central aspect of the debate was the need for accompanying incentive systems, e.g. in the form of subsidy programs, to provide targeted support for the revitalization and restructuring of existing land potential. It was also stated that the federal and state governments would have to agree on a way of allocating quotas - either via an environmental economic approach with corresponding regional planning guard rails or via a regional planning approach (see also further information in chapter 3.2.3).

At the dialog event "Saving space through inner urban development" on May 10, 2021, proven and promising instruments and procedures as well as existing obstacles and levers of inner development were discussed. The first results of a survey of municipalities on the recording and monitoring of inner urban development potential were incorporated. The central challenges identified were climate-adapted inner urban development, a forward-looking land policy with a focus on the use of inner urban development potential, activating support and raising awareness for inner urban development, stronger links between regional planning and urban land use planning, and other measures. The following are also mentioned in the report: the obligation to provide evidence, more inter-municipal cooperation for the efficient use of land as a resource, the improvement of the situation with regard to land data, the consistent application and readjustment of building law in the sense of giving priority to inner urban development, as well as suitable funding and incentive programs and support offers for inner urban development for small municipalities in rural areas (see also further information in chapter 3.2.4).

The results of the debates achieved in the first dialog formats were reflected in the strategy modules on contingency, on inner urban development and with regard to false incentives or a lack of incentives to save land at the dialogue event "Interim assessment of the Government- / Länder Dialogue on land use" on June 8, 2021. It was worked out which aspects should be dealt with further as a matter of priority. Finally, the question was raised as to how further dialog can be organized, including at the institutional level, in order to provide impetus for professional policy. For example, smaller focus groups or expert groups should be held, and a variety of other formats such as round tables and mayors' dialogs should be examined. It was recommended that municipalities be more closely involved and that digital formats be retained for a low-threshold exchange between interested land stakeholders. Land-saving commercial and transport development and aspects of land monitoring were mentioned as important topics for further dialogue (see also further information in chapter 3.2.5).

Expert forum

At the 14th Future Forum on Rural Development held as part of the Green Week on 20.01.2021, the expert forum "Digitization - Adjusting screw of a demand-oriented land policy" was held as part of the federal-state dialogue, focusing on interactions and synergies between digitization and a land-saving policy in rural areas. (see also further information in chapter 3.3).

Recommendations paper

As a result of the dialogues held to date, a "Recommendations Paper" was derived on the basis of comments and a discussion with experts in a working meeting on April 26, 2022. It bundles starting points with which the achievement of the federal land use target should be effectively advanced by 2030 in a concerted action of all relevant stakeholders. It lists the following nine starting points:

I. Develop a quota system for new land use.

- ▶ Starting point 1: Implement a binding quantitative land use target.
- ▶ Starting point 2: Central role and strengthening of regional planning
- ▶ Starting point 3: Accompanying communication strategy

II. Continuously strengthen inner urban development!

- ▶ Starting point 4: Rethinking inner urban development
- ▶ Starting point 5: Area-wide monitoring of area targets according to common standards
- ▶ Starting point 6: Quantify the follow-up costs of increasing new land use
- ▶ Starting point 7: Align funding programs with land-saving and inner urban development objectives

III: Reduce false and create matching incentives to save land

- ▶ Starting point 8: Putting false incentives to the test
- ▶ Starting point 9: Set up incentive and promotion programs for inner urban and development of existing buildings.

All starting points are explained in the recommendations paper. In addition, a time horizon for the realization of these starting points is proposed (see also further information in chapter 4).

Continuation of Federal Government- / Länder Dialogue

In the continuation phase, the further Federal Government- / Länder Dialogue should focus in particular on coordinated action by both the federal ministries and the federal and state governments with regard to achieving the "30 hectares minus X by 2030" target and the "net zero by 2050" target. This involves the activities outlined briefly below, which should be taken up in the course of further Federal Government- / Länder Dialogue (see also further information in chapter 5)

In line with the recommendations paper, concerted action should be initiated by all relevant stakeholders in the federal and state governments to save land. First, the federal ministries should develop a coordinated framework for action to effectively reduce new land use.

A federal framework for action to save land should specify the tasks and responsibilities of the ministries, resulting in a coordinated approach to implementing measures to achieve land policy goals (quantity target, internal development target). As a first step, the institutional and technical relationships of the individual departments to land-saving issues should be described. In addition to the environment ministry, the federal ministries responsible for housing and urban development, agriculture, the economy and the environment should also be involved. The Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV) should play an initiating and leading role in this.

Einleitung

Dieser Zwischenbericht umfasst eine Darstellung von Aktivitäten und Ergebnissen im UBA-Vorhaben „Organisatorische und wissenschaftliche Unterstützung des Bund/ Länder-Dialogs bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen (FKZ 3718 75 002 0) im Zeitraum Juni 2019 bis Mai 2022.

Als Basis für den Dialog wurden, beginnend im Jahr 2019, die Dialogveranstaltungen mit der inhaltlichen Konzeption und der Auswahl bzw. Ansprache der Dialogteilnehmenden sowie mit der Erstellung von Status quo-Papieren vorbereitet. Zudem erfolgten Befragungen zum Thema Innenentwicklung. Weiterhin wurde der vom UBA bereitgestellte internetgestützte Flächenrechner (Flächenrechner 2.0) als Informationstool weiterentwickelt. Es wurden seit dem Jahr 2020 Dialogveranstaltungen mit Vertreter*innen des Bundes und der Länder, mit Akteuren der Regionalplanung, aus Kommunen, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt. Parallel dazu wird der Flächenrechner aktualisiert. Seit Beginn des Bund-/ Länder Dialog werden über die Internetplattform des Bundes zum Flächensparen www.aktion-flaeche.de laufend Informationen eingespeist und ein Newsletter produziert.

Der Dialog wird noch bis Mai 2024 fortgesetzt.

1 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Anlass und Gegenstand

Fachlicher Ausgangspunkt des Bund-/ Länder-Dialogs Flächensparen 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 „Fehlreize abbauen“ gebündelt, die geeignet sind, das 30-Hektar-Ziel bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Im Aktionsplan wird die Bedeutung einer konzertierten, ressortübergreifenden und Themen integrierenden Aktion aller relevanten Ressorts und Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) hervorgehoben.

Der Bund-/ Länder Dialog zielt auf einen breiten und akteursübergreifenden umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen ab, aus dem heraus Empfehlungen für Bund und Länder zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abgeleitet werden sollen. Im Dialogprozess wird angestrebt, einen Fahrplan zu entwickeln, der aufzeigt, wie das Thema Flächensparen in Bund und Ländern sowie mit weiteren Akteuren so angepackt werden kann, dass im Jahr 2030 das Ziel „30-X-Hektar pro Tag“ erreicht wird.

Darüber hinaus knüpft der Bund-/ Länder Dialog eng an die aktuellen politischen Herausforderungen zur Schaffung von Wohnraum bzw. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen an, die u.a. Gegenstand eigens dafür eingerichteten Kommissionen waren (BMI, 2019a, 2019b).

Der Bund-/ Länder-Dialog mit einer Reihe von bislang fünf digitalen Dialogveranstaltungen im Zeitraum November 2020 bis Juni 2021 hat etwa 300 Teilnehmende u.a. aus den Akteursgruppen Bundes- und Länderministerien und nachgeordnete Behörden, Kommunen, Regionalplanung, Verbände (u.a. Kommunale Spitzenverbände) und Wissenschaft zur Erörterung von Aspekten des Flächensparens zusammengeführt. Die Dialogveranstaltungen folgten der Prämisse, Wege, Lösungen und Vorgehensweisen für das Erreichen des flächenpolitischen Ziels „30 – X Hektar bis zum Jahr 2030“ zu erörtern (siehe Kap. 3.2).

Im Mai 2022 wurde nach Abstimmungen mit zentralen Dialogteilnehmer*innen ein „Empfehlung-Papier“ vorgelegt, in welchem Ansatzpunkte für die Erreichung des bundespolitischen Flächenziels bis zum Jahr 2030 dargestellt sind. (siehe Kap. 3.5).

2 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Bausteine

2.1 Inhaltliche und konzeptionelle Vorbereitung des Dialogprozesses

Die inhaltliche und konzeptionelle Vorbereitung des Dialogprozesses in der ersten Projektphase umfasste die Klärung von Themen bzw. Inhalten, die Erstellung des Dialogkonzepts sowie die Auswahl und Ansprache der Akteure.

2.2 Klärung von Themen und Inhalten

Um mögliche Themen und Inhalte des Dialogs zu bestimmen, wurden verschiedene relevante Programme, Konzeptionen und sonstige Dokumente bzw. Papiere analysiert. Hierzu zählten auch die Ergebnisse der Baulandkommission (BMI, 2019a) und der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BMI, 2019b) mit Bezügen zum Flächensparen u.a. zur Baulandmobilisierung, zur Schaffung von Wohnraum, zur Innenentwicklung und zur Stärkung von Ortszentren.

2.3 Erstellung Dialogkonzept

Das Dialogkonzept wurde in Bezug auf Inhalte, Vorgehen und Zeitplan qualifiziert. Dieses erfolgte vor dem Hintergrund einer inhaltlichen Schärfung (vgl. Arbeitsschritt „Klärung von Themen und Inhalten“) u.a. in Form von Leitfragen für die Dialogveranstaltungen.

Das zunächst im Entwurf erarbeitete Dialogkonzept fußte auf der Annahme, dass fünf ganztägige Präsenzveranstaltungen und drei zeitlich jeweils kürzere Online-Dialoge durchgeführt werden. Corona bedingt mussten in den Jahren 2020 und 2021 schließlich alle Dialogveranstaltungen als digitale Formate geplant werden.

In der Fortführungsphase sind insgesamt acht Dialogveranstaltungen geplant. Im Wesentlichen wird an den ursprünglich geplanten und den tatsächlich realisierten Veranstaltungsformen angeknüpft. Vorgesehen sind sowohl digitale als auch Präsenzveranstaltungen, ggf. hybride Formate.

2.4 Auswahl und Ansprache der Akteure

Für eine Mitwirkung am Bund-/ Länder-Dialog wurden und werden verschiedene Stakeholder vorgesehen, von denen viele für eine Teilnahme gewonnen werden konnten. Dazu zählen Vertreter*innen aus Bundesministerien mit den Zuständigkeiten u.a. für Umwelt, Bauen und Wohnen, Landwirtschaft, Wirtschaft und Finanzen, nachgeordnete Bundesbehörden u.a. UBA, BfN, BBSR, Länderministerien mit den Zuständigkeiten Umwelt, Stadtentwicklung, Raumordnung, Landwirtschaft sowie nachgeordnete Behörden, Kommunale Spitzenverbände, regionale Planungsstellen bzw. Träger der Regionalplanung, Kommunen, Verbändevertreter*innen aus Wirtschaft, Handel und Landwirtschaft, Stakeholder aus der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Vertreter*innen von Umweltverbänden und vom Rat für nachhaltige Entwicklung, aus wissenschaftlichen Institutionen wie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. und weitere.

In der Fortführungsphase wird ein besonderes Augenmerk auf Zielgruppen gelegt, die bisher kaum oder nicht am Bund-/ Länder-Dialog mitgewirkt haben (z.B. Wohnungswirtschaft). Es erfolgt darüber hinaus eine Analyse von parallel durch andere Akteure durchgeführte Diskurse in den Themenfeldern Bodenpolitik, sozial gerechte Bodenordnung und bezahlbares Wohnen, um auch dort diskutierte Themen und beteiligte Akteure in den Bund-/ Länder Dialog Fläche einzubinden.

Die Themenvorschläge, Programme und die Auswahl der am Dialog Teilnehmenden werden laufend mit dem BMUV und dem UBA abgestimmt.

2.5 Ausarbeitungen für den Dialogprozess

Der Vorbereitung der Dialogveranstaltungen dienten Ausarbeitungen (Impulse zu den Aktionsfeldern des Aktionsplans Flächensparen) in den drei Leitthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize

Impuls Aktionsfeld „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“

Der Flächenrechner 2.0 ist das zentrale Ergebnis im Aktionsfeld „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“. Er bildet gemeindescharf die bisherige Flächenneuanspruchnahme in einem Referenzzeitraum (2009-2018) ab und berechnet entlang verschiedener Reduktionspfade die im Falle einer Kontingentierung notwendige Anpassung (Reduzierung) im Rahmen der künftigen Siedlungsentwicklung. Das Werkzeug ermöglicht dem Nutzer eine Betrachtung der Gliederungsebenen Gemeinden, Kreise, Planungsregionen der Regionalplanung, Bundesländer und Deutschland. In mehreren Schritten wurde der Flächenrechner bis zum September 2020 so weit entwickelt, dass er als Prototyp lauffähig war. Seitdem erfolgten in Abstimmung zwischen UBA und GGR verschiedene Anpassungen. Der Flächenrechner 2.0 in den Dialogveranstaltungen am 22.02.2021 in der Fachöffentlichkeit präsentiert und in Bezug auf eine mögliche Qualifizierung der Features des Flächenrechners erörtert.

Um das Thema Kontingentierung für eine Debatte in der Dialogveranstaltung im März 2021 fachlich aufzubereiten, wurde ein Status quo Papier erarbeitet. Darin wurden sowohl vorliegend Erkenntnisse über Vorgehensweisen der Kontingentierung (u.a. Verteilschlüssel, institutionelle Verankerungen, Kontingentierungspfade) als auch bestehende Ansätze einer quantitativen Steuerung in der Regionalplanung dargestellt.

In den Abschnitten 3.1.1 und 3.1.2. sowie im separaten Anhang-Band 1 werden die Ausarbeitungen für dieses Aktionsfeld detailliert dargestellt.

Impuls Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken“

In einem Status-quo-Bericht zum Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken“ wurden Ergebnisse u.a. zum Stand der Innenentwicklung und der Flächenneuanspruchnahme in der Bundesrepublik Deutschland und zum Flächenmonitoring gebündelt dargestellt. Fachlich untersetzt werden die Ergebnisse aus den Literaturrecherchen durch Ergebnisse mehrerer Befragungen zum Stand des Flächenmonitorings und zur Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung.

In Abschnitt 3.1.3 und im separaten Anhang-Band 2 werden die Ausarbeitungen für dieses Aktionsfeld detailliert dargestellt.

Impuls Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen“

In einem Status-quo-Papier zu Fehlanreizen der Flächenneuanspruchnahme wurden mittels einer Desk-Research bestehende Fachinformationen strukturiert aufgearbeitet und darüber hinaus Interviews mit 15 Expert*innen u.a. aus Wohnungswirtschaft, Wissenschaft, Landwirtschaft, Landesministerien, Regionalplanung und Umweltverbänden durchgeführt. Betrachtet wurden Regelungen bzw. Anreize, die unmittelbar die Flächenneuanspruchnahme begünstigen, Regelungen bzw. Anreize, die in Bezug auf eine sparsame Flächenneuanspruchnahme nachjustierbar erscheinen sowie Regelungen bzw. Anreize, die mittelbar flächenverbrauchendes Verhalten unterstützen. Es erfolgte dabei eine Rückbindung mit den instrumentellen Empfehlungen aus dem FuE-Vorhaben zum Aktionsplan Flächensparen.

In Abschnitt 3.1.4 und im separaten Anhang-Band 3 werden die Ausarbeitungen für dieses Aktionsfeld detailliert dargestellt.

Dialogveranstaltungen

Im Zeitraum November 2020 bis Juni 2021 wurden insgesamt fünf digitale Dialogveranstaltungen zu folgenden Themen durchgeführt:

- ▶ Auftaktveranstaltung sowie Dialog zum Thema „Fehlanreize beheben – Fehlende Anreize setzen“ am 02.11.2020,
- ▶ Dialog zum Thema „Flächenrechner 2.0: Wegweiser für Kommunen zum Ziel „30 Hektar-X““ am 22.02.2021,
- ▶ Dialog zum Thema „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ am 10.03.2021,
- ▶ Dialog zum Thema „Flächen sparen durch Innenentwicklung“ am 10.05.2021,
- ▶ Dialog „Zwischenbilanz des Bund-/Länder-Dialogs Fläche“ am 08.06.2021,

In den Veranstaltungen erfolgte die Begrüßung der Dialog-Teilnehmenden in der Regel durch das BMU. 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. In die inhaltliche Konzeption und die Diskurse flossen die Ausarbeitungen des Projektteams zu den drei Leitthemen Kontingentierung, Innenentwicklung und Fehlanreize (Status quo Berichte, Umfrageergebnisse, Flächenrechner 2.0) ein. Mit externen fachlichen Inputs bzw. Kommentaren zu wichtigen Teilaspekten des jeweiligen Dialogthemas von Expert*innen u.a. aus Kommunen, Landesplanung und aus wissenschaftlichen Einrichtungen 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, BMU und das Projektteam. Die Moderation und Dokumentation der Veranstaltungen erfolgten durch das Projektteam.

In Abschnitt 3.2 werden die einzelnen Dialogveranstaltungen und deren Ergebnisse zusammengefasst.

2.6 Kommunikation zum Bund-/ Länder Dialog Flächensparen

Im Zentrum der Kommunikation stand die bundesweite Plattform zum Flächensparen aktionfleche.de. Seit Projektbeginn wird die bestehende Plattform technisch und inhaltlich fortgeführt.

Nähere Information zur Kommunikation zum Bund-/ Länder Dialog Flächensparen enthält Abschnitt 3.4.

3 Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen: Ergebnisse

In den folgenden Abschnitten 3.1 bis 3.5 werden die bisher im Bund-/ Länder Dialog zum Flächensparen erzielten Produkte und Ergebnisse vertieft dargestellt. Es handelt sich hierbei um vier fachliche Impulse für den Bund-/Länder Dialog, die Dialogveranstaltungen, ein Fachforum, die Kommunikation zum Bund-/Länder Dialog sowie ein Empfehlungen-Papier zum Erreichen des bundespolitischen Flächenziels bis zum Jahr 2030.

3.1 Impulse für den Bund-/ Länder Dialog

Die in Abschnitt 2.2 kurz aufgeführten Informationen über den Flächenrechner 2.0. sowie die Status quo Berichte in den drei Aktionsfeldern „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlansätze abbauen“ werden in den folgenden Abschnitten 3.1.1 bis 3.1.4 dargestellt. Sie sind in den separaten Anhang-Bänden 1 bis 3 ausführlich nachzulesen.

3.1.1 Flächenrechner 2.0

Der Flächenrechner 2.0 ist eine Weiterentwicklung des bisherigen Flächenrechners 1.0, der im Rahmen des vom Umweltbundesamt beauftragten Modellversuches zum Flächenzertifikatehandel vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (IW) als Webanwendung entwickelt wurde. Er bietet Kommunen und anderen Planungsträgern die Möglichkeit per Mausklick Informationen sowohl über ihre Flächenneuanspruchnahme in der Vergangenheit als auch über die Kontingente, die ihnen bei einem bundesweit geltenden Flächensparziel auf Basis ihrer Einwohnerzahl pro Jahr zustehen würden, zu erhalten.

Sie können sich so über den Flächenverbrauch in Ihrem Planungsgebiet und darüber hinaus (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte, Planungsregionen, Bundesländer) informieren und erfahren, welchen Beitrag sie leisten müssten, um das bundesweite Ziel „unter 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2030“ zu erreichen. Schließlich können diese Kontingente mit der bisherigen tatsächlichen Flächenneuanspruchnahme verglichen werden.

Der weiterentwickelte „Flächenrechner 2.0“ ist eine Webanwendung mit einer WebGIS-Kartendarstellung, die durch interaktiv aufrufbare Informationen in Form von Tabellen und Diagrammen ergänzt wird.

Die Darstellungen erfolgen als Zahlenangaben, in Karten und in Form von Diagrammen.

Die Darstellung der rechnerischen Kontingente z.B. für eine konkrete Stadt oder Gemeinde folgt verschiedenen möglichen Reduktionspfaden, die sich an einem deutschlandweiten Zielwert für den Flächenverbrauch im Jahr 2030 orientieren:

- ▶ Pfad „30 ha pro Tag im Jahr 2030“,
- ▶ Pfad „25 ha pro Tag im Jahr 2030“,
- ▶ Pfad „20 ha pro Tag im Jahr 2030“.

Es wird dabei davon ausgegangen, dass der Kommunalanteil des deutschlandweiten Gesamtkontingents nach einem einwohnerbezogenen Schlüssel verteilt wird, der für den Modellversuch Flächenzertifikatehandel entwickelt wurde (s. u.) (Bizer et al., 2012). Jede Gemeinde erhält für die ersten 50.000 Einwohner*innen mehr Kontingente als für jede*n weitere Einwohner*in. Ab der 100.000sten Einwohner*in werden noch einmal etwas weniger Kontingente zugeteilt. Auf diese Weise erhalten größere Gemeinde zwar insgesamt mehr Kontingente, pro Einwohner*in

jedoch erhalten sie hingegen weniger Kontingente als kleinere Gemeinden. Damit wird den ortstypischen Bauweisen und dem erhöhten Infrastrukturbedarf Rechnung getragen.

Der Vergleich der bisherigen Flächenneuanspruchnahme mit den rechnerisch ermittelten Kontingenten bis zum Jahr 2030 zeigt z.B. kommunalen Planer*innen oder Entscheider*innen, inwieweit das Flächenausweisungsverhalten bzw. die Planung der Siedlungsentwicklung angepasst werden müssten, um einen adäquaten Beitrag zum Erreichen des flächenpolitischen Mengenziels zu leisten. Plastisch werden die Mengen in Hektar dadurch, dass der Flächenrechner anzeigt, wie viele Wohnungen auf den begrenzten Mengen in Bauweisen unterschiedlicher Dichte realisiert werden könnten.

3.1.2 Status quo Bericht Kontingentierung

Der Status quo Bericht zur Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme fußt auf einer Auswertung von einschlägiger Literatur, die u.a. in Bezug auf die Ergebnisse abgeschlossener Forschungsprojekte und Modellvorhaben, Empfehlungen von Fachgremien und die bisherige Planungspraxis insbesondere der Raumordnung erfolgte, und leitet im Ergebnis Thesen für die Diskussion im Bund-/Länder-Dialog ab.

Stand der Forschung

Verteilschlüssel

Eine Operationalisierung des Ziels „30 minus X Hektar“ im Wege einer Kontingentierung neu auszuweisender Siedlungs- und Verkehrsflächen erfordert eine Aufschlüsselung des nationalen Ziels auf einzelne Teilräume in Form von Kontingenten. Hierfür wird in der Literatur eine Vielzahl von Verfahren mit sehr unterschiedlichen verteilungspolitischen Auswirkungen vorgeschlagen (Böhm et al., 2002; Henger & Schröter-Schlaack, 2008; Köck et al., 2008, S. 96–110; Ostertag et al., 2010; Penn-Bressel, 2019; Walz & Toussaint, 2009; Wiggering et al., 2009).

In der Fachdebatte werden vor allem flächenbezogene Indikatoren hinsichtlich der Anwendung von Verteilungsschlüsseln diskutiert, die sich auf die Kataster- bzw. Siedlungsfläche, die Siedlungsentwicklung, die Bevölkerungs- bzw. Siedlungsdichte und auch auf sozioökonomische Kriterien wie Bevölkerungszahlen, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft sowie Erwerbstätigenzahl beziehen. Im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit, Transparenz und Überprüfbarkeit flächenbezogener Indikatoren bietet sich ein Bevölkerungsschlüssel zur Verteilung von Kontingenten an, wobei hierbei auch die Notwendigkeit der Kombination mit einem weiteren relevanten Kriterium genannt wird (Ostertag et al., 2010, S. 102). Es erfolgte eine Differenzierung nach Größenklassen entsprechend dem degressiven Bevölkerungsschlüssel, der für den Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel entwickelt und im Modellversuch getestet wurde (Bizer et al., 2012; Henger et al., 2019). Dieser Verteilschlüssel liegt auch der Berechnung der Kontingente im Flächenrechner zugrunde (s. 3.1.1). Somit werden weder Verdichtungsräume noch ländliche Räume unverhältnismäßig stark benachteiligt oder bevorteilt (Bovet et al., 2013, S. 503). Darüber hinaus wird somit auch der höhere Flächenbedarf für infrastrukturelle Einrichtungen in dünn besiedelten Gebieten verstärkt berücksichtigt (Henger et al., 2010, S. 305).

Reserven für überörtliche Planungen und Transformationspfad

Es ist zu beachten, dass für Flächen für überörtliche Zwecke bei Planungen des Bundes und der Länder eine zu definierende Reserve an Kontingenten abzuziehen ist, bevor Flächenkontingente an Gemeinden verteilt werden. Für die Umsetzung des Mengenziels muss sich die Politik auf konkrete Reduktionsziele für gewisse Teil- und Zeiträume verständigen, mithin einen Transformations- bzw. Reduzierungspfad festlegen.

Institutionelle Verankerung

In der Fachliteratur werden drei verschiedene Modelle beschrieben, mit denen jeweils die Kontingente an die Kommunen zugeteilt werden können. In einem *Bundesmodell* werden die Kontingente unmittelbar vom Bund an die Gemeinden zugeteilt. Alle weiteren Regelungen der Landes- und Regionalplanung blieben davon unberührt. In einem *Bund-Länder-Modell* werden die Flächenkontingente den Ländern zugeordnet, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Länder liegt. Anknüpfend an ein Bund-Länder-Modell werden in einem Regionen-Modell die auf die Länder heruntertransformierten Kontingente auf die einzelnen Regionen aufgeteilt. Die Regionen erhalten die Summe an Kontingenten aller regionszugehörigen Gebietskörperschaften, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Regionen liegt.

Aufgrund zum Teil vielfältiger struktureller und wirtschaftlicher Verflechtungen in Raumordnungsregionen könnte eine Verteilung über ein Regionen-Modell dazu genutzt werden, die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsdynamiken mit divergierenden Flächenansprüchen im Bereich Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur bedarfsgerecht zu berücksichtigen.

Wege zur Umsetzung: umweltökonomischer und regulatorischer Ansatz

Zur Umsetzung einer Kontingentierung bestehen zwei Wege:

- ▶ Eine Einführung eines Handels mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz) ermöglicht eine quantitativ zielgenaue Steuerung und wäre somit ein sicherer Weg, ein flächenpolitisches Mengenziel zu erreichen. Er lenkt zudem Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen, da sie diese veräußern können. Zur Einführung des Handels mit Flächenzertifikaten muss der Bund das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzen.
- ▶ Der Weg der klassischen Raumordnung (regulatorischer Ansatz) knüpft an die Kompetenzen der Raumordnung an. Der Bund muss hierfür den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiterentwickeln und eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung verankern. Bei diesem Ansatz kann auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden (Adrian et al., 2018, S. 123).

Ansätze quantitativer Steuerung in der regionalen Raumordnung

Eine quantitative Steuerung im Sinne einer flächendeckenden Begrenzung der neu in Anspruch zu nehmenden Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt, allerdings beschränkt auf die wohnbaulichen Entwicklung, bisher durch die Formulierung von Zielen zur räumlichen und quantitativen Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (z.T. in Verbindung mit einer Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen) in Planungsregionen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und im Saarland. Zudem gibt es Mengengrenzungen und Steuerungsansätze im Bereich der wohnbaulichen Entwicklung im Rahmen einiger Landesentwicklungs- bzw. Regionalpläne, die allerdings nicht als stringente flächendeckende Kontingentierung wirken. Grund hierfür ist, dass die quantitative Beschränkung nur für einen Teil der Kommunen (Kommunen ohne zentralörtliche Funktionen) gilt und/oder eine quantitative Beschränkung „nur“ als Obergrenze in Bezug auf neu geschaffene Wohneinheiten formuliert ist oder bei einer flächendeckenden quantitativen Kontingentierung der Regionalplan begründet Abweichungen zulässt.

Ausgangsüberlegungen für den Bund-/ Länder Dialog und Thesen

Der Status quo Bericht benennt als Grundlage einer Diskussion im Bund-/ Länder Dialog Flächensparen Ausgangsüberlegungen und grundsätzliche Fragestellungen, die in Bezug auf eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme zu berücksichtigen sind. Er beschreibt mögliche Varianten für eine Verteilung der Kontingente und führt diese Ergebnisse in sechs Thesen und zwei Empfehlungen zusammen:

Thesen

- ▶ Für eine erfolgreiche Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ist die verbindliche Festlegung einer bundesweiten Obergrenze unverzichtbar.
- ▶ Die im Rahmen dieser Obergrenze zulässige Flächenneuanspruchnahme muss nach einem verbindlichen Regelwerk auf Länder, Regionen und Kommunen verteilt werden.
- ▶ Ideal wären einvernehmlich vereinbarte Kontingente für die Länder, die ihrerseits für die weitere Verteilung auf Regionen und Kommunen verantwortlich wären. Diese Vereinbarung muss von allen Ländern getragen werden.
- ▶ Ein Weg, der zu einem zielgenauen Ergebnis führen würde, wäre die direkte Verteilung von handelbaren Zertifikaten auf die Kommunen nach einem einheitlichen, quantitativen (einwohnerbasierten) Schlüssel. Damit könnten zumindest ökonomische Bedarfe, nicht aber regionalplanerische Aspekte Berücksichtigung finden.
- ▶ Die Vorteile handelbarer Zertifikate könnten mit der erforderlichen regionalplanerischen / raumordnerischen Steuerung verknüpft werden, indem die Regionalplanung einen bedeutenden Einfluss auf die Zuteilung der Zertifikate an die Kommunen oder auf den Handel mit den Zertifikaten erhält.
- ▶ Grundsätzlich gilt: Jede Form der Kontingentierung wird zur Flächenverknappung führen und erfordert daher vielerorts eine Abkehr von tradierten Vorgehensweisen der Siedlungsentwicklung. Daher sind Anreize für die Innenentwicklung auch im Fall einer Kontingentierung weiterhin erforderlich, wenn Städte und Gemeinden eine stärker an Qualitäten orientierte Siedlungsentwicklung betreiben sollen.

Empfehlung

Daraus leiten sich folgende Empfehlung ab:

- ▶ Es sollte geprüft werden, ob die Länder eine verbindliche Aushandlung der Verteilung von Flächenkontingenten unterstützen oder ob ein Modell bevorzugt wird, bei dem Regionen und Kommunen nach einem festen quantitativen Schlüssel (orientiert an der Einwohnerzahl) frei handelbare Zertifikate erhalten.
- ▶ Der Bund-/ Länder Dialog Fläche sollte diese Prüfung einleiten und darüber hinaus Vorschläge unterbreiten, in welcher Form und in welchen Gremien ein Verständigungsprozess von Bund und Ländern über Vorgehensweisen der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme weitergeführt werden sollte.

Der separate Anhang-Band 1 enthält das vollständige Status quo Papier zum Thema Kontingentierung.

3.1.3 Status quo Bericht Innenentwicklung sowie Ergebnisse einer Befragung von Kommunen, regionalen Planungsstellen und Länderministerien

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist ohne eine vorrangige Innenentwicklung nicht zu erreichen. Mit der BauGB-Novelle 2013 wurde der Vorrang der Innenentwicklung eingeführt. Die BauGB-Novellen der Jahre 2013, 2017 und 2021 verbesserten die planungs- und bodenrechtlichen Rahmenbedingungen für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Stärkung der Innenentwicklung deutlich. Gleichzeitig wurde die BauGB-Novelle 2017 aber auch dazu genutzt, um die Baulandausweisung im Außenbereich durch einen neuen § 13 b im Baugesetzbuch zu vereinfachen. Damit sollte einem erwarteten steigenden Wohnraumbedarf Rechnung getragen werden. Die Anstrengungen zur Reduktion der Flächenneuanspruchnahme wurden mit dieser zunächst bis 2019 befristeten Einführung des § 13b BauGB, der mit der BauGB-Novelle 2021 sogar noch bis Ende 2022 verlängert wurde, quasi konterkariert. Den Kommunen steht planungsrechtlich dennoch ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung, um das leitende Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung umzusetzen. Verzahnt mit informativischen Instrumenten im Kontext eines kommunalen Flächenmanagements und/oder integrierter Stadtentwicklungsplanung kann die Innenentwicklung gestärkt und Flächenneuanspruchnahme effektiv reduziert werden. Für eine wirksame und flächendeckende Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen kommt den Landes- und daraus abgeleitete Regionalplänen eine besondere Bedeutung zu. Der Vorrang der Innenentwicklung ist in vielen LEP und Regionalplänen festgelegt, jedoch unterscheidet sich die Regulierungsintensität dieser Vorgaben aufgrund der Festlegung als Grundsatz oder Ziel regional sehr deutlich. Vereinzelt Anwendung finden Dichtevorgaben oder quantitative Mengenvorgaben, obwohl letztere explizit nach ROG vorgegeben werden können. Neben der kontinuierlichen Zunahme der individuellen Wohnflächenanspruchnahme spielt insbesondere die Praxis der Ausweisung neuer Bauflächen vor dem Hintergrund des Wohnungsbedarfes eine zentrale Rolle. So entfallen über 60 % der Flächenneuanspruchnahme auf ländliche Kreistypen, die jedoch nur 10 % des Bevölkerungswachstums aufnehmen. Genau umgekehrt ist das Verhältnis in Großstädten. Hinzu kommt, dass die Flächenneuausweisungen in vielen Regionen zum Teil sehr deutlich über dem Bedarf liegen sowie Neuausweisungen selbst in schrumpfenden Regionen stattfinden (sog. Baulandparadoxon). Trotz vorhandener Potenziale werden die Möglichkeiten, Flächen im Siedlungsbestand zu nutzen, nur unzureichend wahrgenommen. Damit verbunden sind erhebliche Folgen wie z.B. langfristigen Kosten zum Unterhalt der flächenintensiven Siedlungsstrukturen. Darüber hinaus ist die systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen in den Kommunen unterschiedlich ausgeprägt. Sie werden nur punktuell im Rahmen einer strategischen Siedlungsentwicklung systematisch als Entscheidungsgrundlage genutzt.

Um diese Aspekte fokussiert zu betrachten und die Literaturanalyse des Status quo Berichts mit Daten zu untermauern, führte das Difu eine Umfrage bei regionalen Planungsstellen sowie eine Umfrage bei Fachministerien der Bundesländer durch (Februar bis Mai 2021). Darüber hinaus war das Difu mit ausgewählten Fragen an der Baulandumfrage 2020 des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) beteiligt (August bis Dezember 2020).

Die Auswertung der Befragungsergebnisse aller drei Umfragen wurde entlang der folgenden drei Schwerpunkte vorgenommen:

- ▶ Erfassung, Monitoring und Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen,
- ▶ Einsatz von Werkzeugen der Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung,

► Steuerung und Herausforderungen der Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen.

Demnach werden bislang Innenentwicklungspotenziale auf kommunaler Ebene nicht flächendeckend bzw. systematisch erfasst. Dies betrifft im einzelnen Aspekte wie die Erfassung von Flächenkategorien und -merkmalen, Methoden der Datenerhebung oder die Regelmäßigkeit der Datenfortschreibung. Dabei zeigen sich z.T. deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinde-Größenklassen. Die Erfassung ist in größeren Kommunen insgesamt stärker ausgeprägt als in kleinen Kommunen. Aus fachlich-methodischer Sicht uneinheitlich, zersplittert und unvollständig ist die Praxis der Erfassung und des Monitorings von Innenentwicklungspotenzialen vor Ort, so dass keine flächendeckenden bzw. vergleichbaren Daten vorliegen. Auch die Praxis des systematischen Abgleichs von Innenentwicklungspotenzialen und Flächenbedarfen für Wohnen und Gewerbe erscheint deutlich ausbaufähig. Diese Ergebnisse der Baulandumfrage 2020 werden durch die Auswertung der Befragung der regionalen Planungsstellen und Ministerien bestätigt. Der Zusammenhang zwischen politisch-planerischer Rahmensetzung und kommunaler Umsetzung zeigt sich z.B. daran, dass allein die Bereitstellung von Flächenmanagementsystemen durch die Länder kein Garant dafür ist, dass diese auch von den Kommunen angewandt werden. Hierzu bedarf es weiterer Anreize und Verbesserungen, sofern eine landes- und perspektivisch bundeseinheitliche Erfassung von Flächenpotenzialen und -bedarfen im Sinne einer Steuerung nachhaltiger Siedlungsentwicklung politisch gewünscht ist. Ein dafür notwendiger systematischer Abgleich von Flächenpotenzialen und -bedarfen durch die Planungsträger wird bislang bei Weitem nicht flächendeckend umgesetzt. Hier zeigt sich, dass eine zielgenaue Steuerung der Siedlungsentwicklung und die diesbezügliche Anwendung des Planungsrechts praktisch unzureichend umgesetzt werden. Gleichzeitig können Kommunen Regelungen wie z.B. den § 13b BauGB anwenden, was den Vorrang der Innenentwicklung konterkariert.

Bezüglich der Steuerung im Hinblick auf eine vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen konnte ermittelt werden, dass diese trotz entsprechender planerischer Leitsätze weder auf regionalplanerischer noch kommunaler Ebene konsequent erfolgt. Weniger als die Hälfte der Kommunen gaben an, dass eine vorrangige Nutzung der Innentwicklungspotenziale erfolgt. In nur etwas mehr als 13% der Kommunen liegt ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss vor, der auf eine vorrangige Innenentwicklung abzielt. Auf Ebene der Planungsregionen ist die vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen als Ziel nur in knapp der Hälfte der Planungsdokumente verankert. Hemmnisse der vorrangigen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen liegen nach Auskunft der Kommunen zuvorderst an der unzureichenden personellen und finanziellen Ausstattung, da die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen personal-, zeit- und kostenintensiv ist. Diese Aussagen wurden auch in den Umfragen bei Ministerien und Planungsstellen bestätigt. Neben der Personalausstattung wurde in allen drei Umfragen eine fehlende systematische Erfassung von Flächenpotenzialen als Hemmnis genannt. Hieraus ergeben sich Fragen nach der Überwindung dieser strukturellen Defizite mit Blick auf die Umsetzung planungsrechtlicher Vorgaben und flächenpolitischer Ziele.

Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung spielen auf kommunaler und regionaler Ebene bislang kaum eine Rolle. Über alle Größenklasse hinweg erfolgt nur selten die Anwendung quantitativer Kosten-Nutzen-Betrachtungen. Lediglich eine qualitative Betrachtung von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung erfolgt in Großstädten häufiger als in kleineren Städten und Gemeinden. Als wesentliche Hemmnisse der Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen werden fehlende politische Forderungen, der hohe Nachfragebedarf sowie die fehlende Fachqualifikation bzw. Personalmangel zur Durchführung benannt.

Die Befragungen zum Thema Innenentwicklung haben gezeigt, dass in Bezug auf die Erfassung und Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen, die Betrachtung von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung sowie die planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung ein großer

Klärungsbedarf besteht. Um das Ziel „30 Hektar minus X im Jahr 2030“ zu erreichen, müssen die Begrenzung der Flächenneuausweisung und die Implementierung des Vorrangs der Innenentwicklung wirksam miteinander verknüpft werden. Um die eigenen Zielsetzungen glaubwürdig zu untermauern, müssen Bund und Länder strukturelle Defizite beseitigen und Voraussetzungen für eine deutlich stringenteren Steuerung der Flächenneuanspruchnahme schaffen. Hierfür sind flächendeckende und aus fachlicher Sicht valide Flächeninformationen erforderlich, um eine sichere kleinräumige Operationalisierung flächenpolitischer Mengenziele inkl. der Anrechnung von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung realisieren zu können.

Der vollständige Status quo Bericht zum Thema Innenentwicklung ist im separaten Anhang-Band 2 verfügbar.

3.1.4 Status quo Bericht „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“

Der Aktionsplan Flächensparen empfiehlt im Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen“ Bund und Ländern, ökonomische Fehlanreize abzubauen, alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen zu überprüfen und Fehlanreize abzubauen (Adrian et al., 2018).

Der Status quo Bericht „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“ identifiziert zunächst, basierend auf einer Auswertung von einschlägiger Literatur, mögliche Fehlanreize und analysiert Wirkungen und Nachjustierungsmöglichkeiten. Diese wurden anschließend in 15 Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen aus der Regionalplanung und von wissenschaftlichen Einrichtungen, nachgeordneten Bundesbehörden, Länderministerien (Landesplanung, Wohnraumförderung), kommunalen Spitzenverbänden sowie Vereinen und Verbänden überprüft. Die hier gewonnenen Erkenntnisse wurden in einer Veranstaltung des Bund-/ Länder-Dialogs vorgestellt und diskutiert. Der Bericht mündet schließlich in Veränderungsvorschlägen bzw. gutachterlichen Empfehlungen.

Untersuchte Fehlanreize und Instrumente

Die Untersuchung beschränkt sich bewusst nicht auf Regelungen, die proaktiv den Flächenverbrauch begünstigen, sondern erfasst auch Regelungen, denen es an möglichen Anreize für das Flächensparen mangelt. Wichtig dabei ist, dass der Begriff „Fehlanreiz“ nicht insoweit missverstanden wird, dass bei der Regelung ein Fehler unterlaufen ist – der vergleichsweise einfach behoben werden könnte. Vielmehr geht es darum, dass die Regelungen aus der Sicht der Erreichung des Flächensparzieles „falsche“ Anreize setzen oder aber von ihnen keine positiven Anreize ausgehen. Im Prinzip lassen sich drei wirkungsbezogene Falltypen unterscheiden:

1. Regelungen, die proaktiv Flächenverbrauch begünstigen: Zu beachten ist, dass auch solche Regelungen (Beispiel: Privilegierung im Außenbereich) auf einer soliden Interessenabwägung beruhen können. Diese muss transparent gemacht werden.
2. Regelungen, die bauliche und wirtschaftliche Entwicklungen fördern, ohne das Maß des Flächenverbrauchs zu beachten: Bei diesen Regelungen (Beispiel: GRW- und GAK-Förderung) ist zu prüfen, ob Anpassungen möglich sind, durch die das Ziel eines möglichst geringen Flächenverbrauchs (stärker) berücksichtigt wird.
3. Regelungen, die als solche flächenneutral sind, aber mittelbar erhebliche Wirkungen haben: Diese Regelungen (Beispiele: kommunaler Einkommensteueranteil, Entfernungspauschale) sind hochkomplex und die Integration von Flächensparzielen sehr schwierig.

Für die in der folgenden Tabelle dargestellten Instrumente wurden Wirkungen auf den Flächenverbrauch, Möglichkeiten sowie Empfehlungen aus Gutachtersicht erarbeitet (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Untersuchte Fehlanreize und Instrumente

Instrument	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen: Anreize durch das kommunale Steuersystem	
Kommunaler Finanzausgleich	Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Innen- und Bestandsentwicklung Langfristig: Integration von flächenpolitischen Zielen in den Finanzausgleich Langfristig: Prüfung der Einführung einer Baulandausweisungsumlage
Gewerbesteuer	Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Innen- und Bestandsentwicklung Langfristig: Weiterentwicklung der kommunalen Finanzierung Langfristig: Prüfung der Einführung einer Baulandausweisungsumlage
Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen: Anreize durch rechtliche Vorgaben	
beschleunigtes Verfahren im Außenbereich (§13b BauGB)	Kurzfristig Definition von Kommunen, die zu einer Anwendung berechtigt sind. Langfristig: Abschaffung / keine Verlängerung über 2022 hinaus
Privilegierung im Außenbereich (§35 BauGB)	Kurzfristig: Monitoring des Flächenverbrauchs durch §35 BauGB Langfristig: Prüfung der Möglichkeiten einer Gesamtsteuerung durch Bauleit- und Regionalplanung
Festlegung von Dichtewerten in der Bauleitplanung (§17 BauNVO)	Kurzfristig: Festlegung von Dichtewerten in Regionalplänen Kurzfristig: Festlegung von Mindestwerten zum Maß der baulichen Nutzung in der Bauleitplanung unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten Langfristig: Prüfung von verpflichteten Mindestgrößen zum Maß der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO, differenziert für Siedlungsstrukturtypen
Anreize für Wohnungsmarktakeure	
Grundsteuer	Kurzfristig: Option, eine Grundsteuer C festzulegen, nutzen (Länder) Kurzfristig: Öffnungsklausel zur Einführung einer Bodenwertsteuer nutzen (Länder) Langfristig: bundesweite Einführung einer Bodenwertsteuer in Verbindung mit Grundsteuer C
Grunderwerbsteuer	Kurzfristig: Senkung der Grunderwerbsteuer (Länder) Kurzfristig: Prüfung einer Differenzierung der Hebesätze Langfristig: Umwandlung in Neubesiedelungssteuer (Bund)
Entfernungspauschale	Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung Langfristig: Prüfung einer Abschaffung / Absenkung, ggf. kombiniert mit Härtefallregelung
Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung	Kurzfristig: gezielte Förderung durch (vorhandene) Fonds (Länder) Langfristig: bundesweiter Rückbau- und Entsiegelungsfonds (Bund)
Anreize durch Förderprogramme	
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)	Kurzfristig: Flankierung durch Anreize zur Bestandsentwicklung Kurzfristig: Monitoring hinsichtlich Nachhaltigkeit Langfristig: Weiterentwicklung der GRW durch konsequente Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen

Instrument	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-Förderung)	Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung Kurzfristig: Monitoring der Förderungen hinsichtlich Nachhaltigkeit Langfristig: Weiterentwicklung nach ökologischen Kriterien, stärkere Fokussierung der Förderung von Innenentwicklung
Städtebauförderung	Kurzfristig: keine Änderungen geboten Langfristig: Nachsteuerung in Bezug auf kommunale Selbstbeteiligung und Flächensparziele in Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten Langfristig: gleichwertiges Fördersystem für den ländlichen Raum
Wohnungsbauförderung für Privatpersonen	Kurzfristig: Differenzierung bei allen Förderungen zwischen Neubau (in Neubaugebieten) und Bestandsentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung, Difu

Fazit

Der Status quo Bericht zeigt, dass Fehlanreize bestehen, die das Flächensparziel der Bundesregierung konterkarieren. Langfristiges Ziel sollte es sein, diese Fehlanreize abzubauen. Aus Sicht der Teilnehmenden am Dialogprozess ist der Abbau von bestehenden Fehlanreizen zentral für die Erreichung von flächenpolitischen Zielen.

Zugleich zeigt sich bei vielen der Instrumente allerdings, dass der „Fehlanreiz“ aufgrund eines klassischen Zielkonflikts besteht (z.B. § 35 BauGB, Entfernungspauschale, Fördersysteme entsprechend GRW oder GAK). Hier muss zum einen zwischen diesen unterschiedlichen Zielen politisch abgewogen werden, wobei eine stärkere Ausrichtung auf das Flächensparen sicherlich auf erhebliche Akzeptanzprobleme betroffener Akteure stoßen wird. Zum anderen ist daher zu prüfen, wie Belange des Flächensparens bei einer Beibehaltung der Förderungen bzw. Regelungen besser berücksichtigt werden können.

Bei einigen Instrumenten und Förderungen hingegen zeigt der Bericht auf, dass die damit intendierten Ziele der jeweiligen Instrumente dem Ziel des Flächensparens diametral zuwiderlaufen (z. B. § 13b BauGB) oder es in erheblichem Umfang konterkarieren (z.B. Bausparen mit Ausrichtung auf Einfamilienhaus-Neubau). Diese sollten abgeschafft oder so nachjustiert werden, dass zusätzlicher Flächenverbrauch nicht unterstützt wird.

Bei weiteren Instrumenten (z.B. kommunaler Finanzausgleich, Grundsteuer und Grunderwerbsteuer) erscheinen Änderungen in Richtung Flächensparen sehr komplex. Trotzdem sollten (auch aus Sicht der Teilnehmenden am Dialogprozess und der interviewten Expert*innen) Nachjustierungen dieser Instrumente im Sinne einer langfristigen Vision und Strategie diskutiert und langfristig umgesetzt werden. Mit Blick auf das Erreichen des Flächensparziels, sollten hierbei alle Anreize oder Wirkmechanismen auf den Prüfstand. In der wissenschaftlichen Diskussion werden bereits zahlreiche Ansätze der Neujustierung aufgezeigt.

Weiterhin gilt es (auch da ein vollständiger Abbau der genannten Fehlanreize kurzfristig politisch nicht umsetzbar sein wird), bestehende Fehlanreize mit positiven ökonomischen Anreizen für eine stärkere Innen- und Bestandsentwicklung zu flankieren. Während für den städtischen Raum mit der Städtebauförderung prinzipiell ein entsprechendes Anreizsystem vorliegt, fehlt ein gleichwertiges System für den ländlichen Raum. Zu beachten ist, dass es trotz bestehender Zielkonflikte auf Dauer keine Lösung sein kann, durch Förderprogramme sowohl eine Flächenneuinanspruchnahme als auch das Flächensparen gleichzeitig zu fördern. Hier sind eine klare Abwägung und Prioritätensetzung durch die Politik gefordert.

Unabhängig von einem Abbau von „Fehlanreizen“ ist eine bundesweite „Globalsteuerung“ des Flächenverbrauchs erforderlich, die durch eine Kontingentierung plus raumordnerische Steuerung oder einen Flächenzertifikatehandel umgesetzt werden könnte, um das Flächensparziel verbindlich zu erreichen.

Auf der anderen Seite sind Transparenz, Bewusstseinsbildung und Beratung entscheidende Stellschrauben, um ein Umdenken hinsichtlich des Flächenverbrauchs zu erreichen und die Notwendigkeit von Innenentwicklung zu vermitteln. Daher sind auch hier weitere Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

Im separaten Anhang-Band 3 befindet sich der vollständige Status quo Bericht zum Thema „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“.

3.2 Dialogveranstaltungen

In den folgenden Kapiteln 3.2.1 bis 3.2.5 werden Inhalte und Diskussionsergebnisse aus fünf Dialogveranstaltungen detailliert dargestellt, die im Zeitraum November 2020 bis Juni 2022 durchgeführt wurden.

3.2.1 Dialogveranstaltung Fehlanreize abbauen – Anreize setzen

In der Dialogveranstaltung „Fehlanreize identifizieren – Fehlanreize abbauen“ am 2. November 2020 diskutierten 43 Teilnehmer*innen möglicher Fehlanreize, die einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenstehen sowie notwendige Anreize für eine wirksame Veränderung des Flächenausweisungsverhaltens in den Kommunen.

In der Debatte wurde festgestellt, dass die kommunale Bauleitplanung ein wichtiges Instrument zum Flächensparen sein kann, aber gleichzeitig auch für einen Großteil der Flächenneuanspruchnahme verantwortlich ist. Daher sei eine Sensibilisierung für eine sparsame Flächennutzung essenziell. Gleichzeitig wurde dafür plädiert, die vorhandenen Instrumente weiter auszubauen und einen integrativen Ansatz zu verfolgen. Als weiterer zentraler Baustein wird eine Ausweitung der vorhandenen Förderprogramme in Richtung Flächensparen und Innenentwicklung gesehen. Die Teilnehmenden plädierten dafür, für alle Instrumente wie u.a. des Baurechts bzw.- Bauplanungsrecht, Förderinstrumente, fiskalische Anreize und Fragen der Kommunalfinanzierung bzw. des Kommunalen Finanzausgleichs eine Debatte über Anpassungsmöglichkeiten zu führen, auch wenn nicht in allen Instrumentenbereichen mit kurzfristigen Lösungen zu rechnen ist.

3.2.2 Dialogveranstaltung Flächenrechner 2.0

Auf der Dialogveranstaltung „Flächenrechner 2.0: Wegweiser für Kommunen zum Ziel 30 Hektar-X“ am 22. Februar 2021 befassten sich etwa 50 Teilnehmende mit den Anwendungsbereichen des Tools. Demonstriert wurden die Funktionen und Anwendungsbereiche des Flächenrechners, der es Gemeinden, kreisfreien Städten, Kreisen, Planungsregionen und Bundesländern ermöglicht, den Flächenverbrauch der Vergangenheit nachzuvollziehen und Mengenbegrenzungen zu berechnen, die sich im Falle einer Vorgabe verbindlicher Flächensparziele z.B. entlang dem bundespolitischen Ziel „30 Hektar minus X“ bis zum Jahr 2030 ergeben würden. Es wurden Hinweise zur technischen und inhaltlichen Weiterentwicklung des Werkzeuges gesammelt und der Nutzen des Flächenrechners für die Planung und das Flächensparen insgesamt diskutiert.

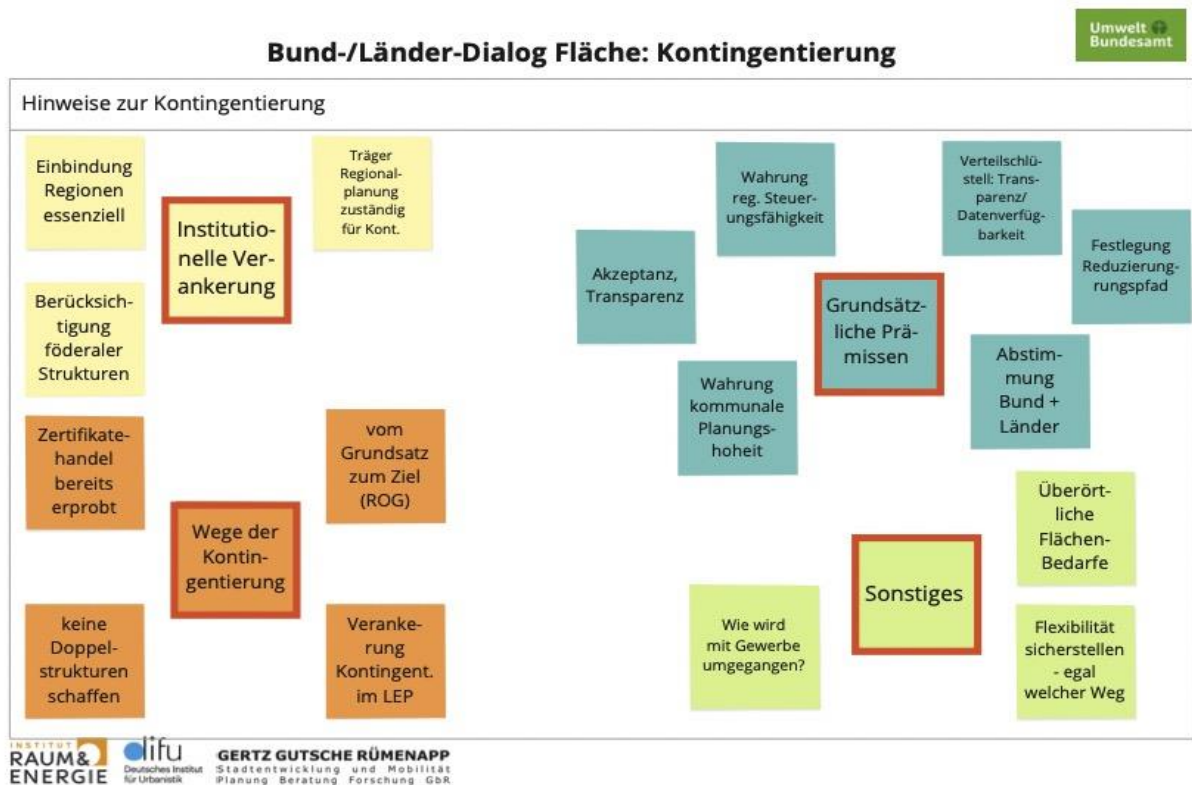
Die Teilnehmenden bewerteten den Flächenrechner 2.0 als hilfreiches Instrument für Planer*innen unterschiedlicher Ebenen, um für das Flächensparen zu sensibilisieren und regionale Transparenz über den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke herzustellen. Somit liefere das Tool wertvolle Informationen für die Landes- und Regionalplanung. Deutlich gemacht

wurde, dass eine Kontingentierung von neu zu beanspruchenden Siedlungs- und Verkehrsflächen eine andere Planungskultur und Flächenhaushaltspolitik bedeuten würde. Zugleich wurde von einer deutlichen Mehrheit der Teilnehmenden die Einschätzung geteilt, eine zielgenaue Steuerung der Flächenneuanspruchnahme sei nötig, um das Ziel „30 Hektar minus X“ zu erreichen. Der Flächenrechner könnte die Funktion eines transparenten Informationswerkzeugs haben, das jedoch weniger einen appellativen Ansatz verfolgt. Es wurden zahlreiche fachliche Hinweise eingebracht, die das Instrument in seiner planerischen und politischen Aussagekraft stärken können. So sollte das Informationsangebot durch eine Kommunikationsstrategie begleitet werden, welche die zentralen Botschaften und Informationen aus dem Tool entlang von flächenpolitischen Zielen transportiert. Angeregt wurde, bei der Verbreitung des Flächenrechners ausreichende Begleitinformationen zur Zielstellung, Funktionsweise und Methodik bereitzustellen.

3.2.3 Dialogveranstaltung Kontingentierung

Auf einer Dialogveranstaltung am 10. März 2021 diskutierten 64 Teilnehmende die Chancen, Optionen und Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme. Die Diskussion knüpfte an Darstellungen über verschiedene denkbare Kontingentierungsmodelle (Bundesmodell, Ländermodell, Regionenmodell), Verteilschlüssel und Zuständigkeiten an. Insgesamt stieß der Kontingentierungsgedanke, der die Ansteuerung eines Flächenziels wirksam unterstützt, auf großen Zuspruch. Übereinstimmend wurde die Rückmeldung gegeben, dass im Fall einer Kontingentierung die Rolle der Regionalplanung als Scharnier zwischen Bund und Ländern sowie Kommunen gestärkt werden sollte. Die Regionen seien in der Lage, diese Scharnierfunktion zu übernehmen und eine zentrale Steuerungswirkung auszuüben. Aus Sicht der Teilnehmenden mangle es jedoch am politischen Willen, um eine verbindliche Operationalisierung flächenpolitischer Ziele auf den Weg zu bringen. Es bedürfe stärkerer Top-down-Zielaussagen, um ein Flächensparziel zu erreichen. Der Flächenbedarf der übergeordneten Planungsebenen Bund und Länder z.B. für überregional bedeutsame Infrastrukturprojekte sollte in einer vorab zu definierenden Kontingentierungsreserve berücksichtigt werden. Ein weiterer zentraler Aspekt in Bezug auf die Kontingentierung seien Anreizsysteme in Form von Förderprogrammen und begleitenden Anreizen für Kommunen, um eine verstärkte Innenentwicklung zu betreiben (vgl. Abbildung 1). Auf jeden Fall, so die Beteiligten, müssten sich Bund und Länder über einen Weg der Kontingentierung – entweder über einen umweltökonomischen Ansatz mit entsprechenden regionalplanerischen Leitplanken oder über einen raumordnerischen Ansatz – verständigen.

Abbildung 1: Dialogveranstaltung Kontingentierung-Online-Dokumentationswand



Quelle: Eigene Darstellung, Difu

3.2.4 Dialogveranstaltung Innenentwicklung

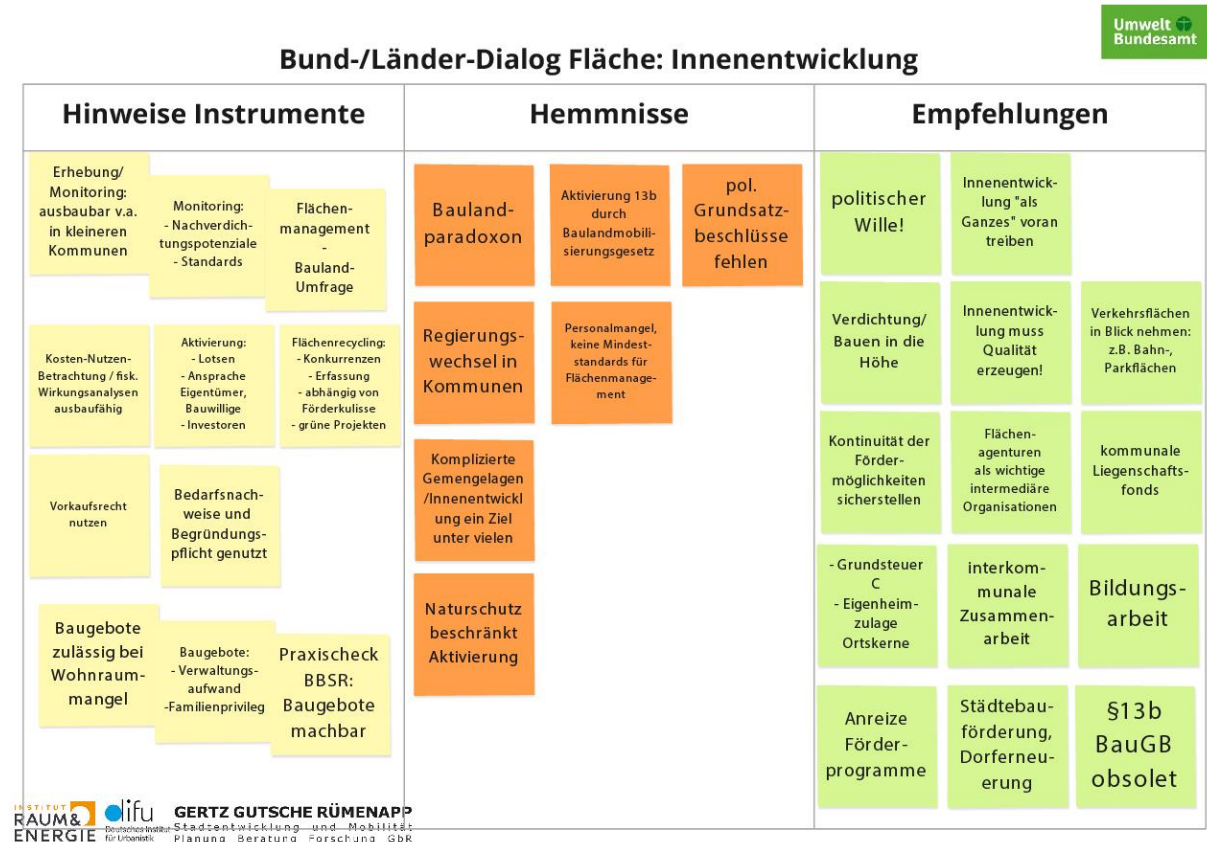
Am 10. Mai 2021 diskutierten 87 Teilnehmende auf der Dialogveranstaltung „Flächen sparen durch Innenentwicklung“ über erprobte und erfolgversprechende Instrumente und Vorgehensweisen sowie über bestehende Hemmnisse und notwendige Stellschrauben für die Innenentwicklung. Hierbei flossen die Ergebnisse von Difu-Befragungen in Kommunen und regionalen Planungsstellen zum Stand des Flächenmonitorings und zur Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen in der Siedlungsentwicklung ein. Diese Ergebnisse führen zu dem Schluss, dass ein systematisches Flächenmonitoring nicht flächendeckend umgesetzt wird. Es bestehen zudem unterschiedliche Erfassungsstandards, die die Vergleichbarkeit flächenbezogener Daten erschweren. Folgekosten der Siedlungsentwicklung würden in der Regel nicht quantifiziert erfasst.

Die Teilnehmenden betonten die wachsenden Herausforderungen an eine klimawandelangepasste Innenentwicklung mit multifunktionalen Flächennutzungen. Betont wurde die Rolle einer vorausschauenden Bodenpolitik, die die Innenentwicklungspotenziale umfassend in den Blick nimmt.

Es wurden Probleme bei der Mobilisierung u.a. von Baulücken erörtert. Um eine vorrangige Innenentwicklung in Städten und Gemeinden umzusetzen, so die Teilnehmenden, bedürfe es mehr personeller Ressourcen für die Planung und Umsetzung von Innenentwicklungsvorhaben, bessere Zugriffsmöglichkeiten auf Bestandsflächen sowie eine stringente und verbindliche Begrenzung der Außenentwicklung. Einen hohen Stellenwert habe die aktivierende Unterstützung und Bewusstseinsbildung für Innenentwicklung (u.a. Innenentwicklungsmanager*innen, Flächenagenturen, Beratung, neue Bilder für qualitativ hochwertiges verdichtetes Bauen auf dem Lande). Notwendig seien passfähige Förder- und Anreizprogramme sowie Unterstützungsangebote für die Innenentwicklung für kleine Gemeinden in den ländlichen Räumen. Erwähnt wurde

darüber hinaus, dass das bestehende Baurecht konsequent für eine vorrangige Innenentwicklung angewendet und teilweise auch nachjustiert werden sollte (u.a. Baugebote, § 13b BauGB). Zudem sei in den Kommunen mehr politischer Wille erforderlich, damit die Innenentwicklung generell eine größere Priorität erhält (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Dialogveranstaltung Innenentwicklung: Online-Dokumentationswand



Quelle: Eigene Darstellung, Difu

3.2.5 Dialogveranstaltung zur Zwischenbilanz des Bund-/ Länder Dialogs

Eine Zwischenbilanz des bisherigen Dialogs wurde am 8. Juni 2021 mit etwa 50 Teilnehmenden gezogen. Den fachlichen Rahmen hierfür bildeten die Ergebnisse der zuvor durchgeführten Dialogveranstaltungen, die sich mit den Aktionsfeldern „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“, „Fehlansätze abbauen“ und „Innenentwicklung stärken“ befassten. Ziel der Veranstaltung war es, zu resümieren, welche Dialogergebnisse erreicht wurden und welche Themen prioritär weiter behandelt werden sollten.

Grundsätzlich, so die Teilnehmenden, sollten im Bund-/ Länder Dialog weiterhin Themen aus allen drei oben genannten Aktionsfeldern erörtert werden.

Zum Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken“ wurde folgendes angeregt:

- ▶ stärkere Berücksichtigung des Themas Entsiegelung u.a. auch mit Blick auf mögliche Finanzierungsansätze.
- ▶ Unterstützung des Vorrangs der Innenentwicklung, indem ein stärkerer Fokus auf die Folgekosten der Siedlungsentwicklung gelegt wird. Es wurde vorgeschlagen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen frühzeitig und für Kommunen verbindlich bei einer Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen.

- ▶ Erleichterung der Innenentwicklung auf innerstädtischen Grundstücken. Insbesondere das Instrument der Vorkaufsrechte sei in diesem Kontext besonders in den Blick zu nehmen.
- ▶ Mit Bezug auf wirksame Anreize für das Flächensparen wurde angeregt, bestehende Förderprogramme zu überprüfen und ggf. nachzujustieren. Der Anspruch sollte sein, dass für die Siedlungsentwicklung relevante Förderprogramme grundsätzlich auf das Flächensparen ausgerichtet werden.
- ▶ Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen, die für eine flächensparsame Siedlungsentwicklung z. B. durch die Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung erforderlich sind.

Folgende Anregungen wurden zum Aktionsfeld „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“ gegeben:

- ▶ Implementierung eines verbindlichen quantitativen Flächensparzieles. Eine Top-down-Vorgabe durch den Bund wird von einer überwiegenden Zahl der Teilnehmenden für erforderlich gehalten.
- ▶ Zur Umsetzung eines verbindlichen Flächensparziels sei aus Sicht einiger Teilnehmender, ergänzend zu bereits vorliegenden Gutachten, nach wie vor eine juristische Prüfung erforderlich, inwieweit eine Flächenkontingentierung die kommunale Planungshoheit unzulässig beschränken könnte.
- ▶ Im Falle einer Kontingentierung solle eine intensive Abstimmung über die genaue Ausgestaltung zwischen Bundes- und Länderebene erfolgen.
- ▶ Die Regionalplanung sollte bei der Umsetzung von Flächensparzielen eine wesentliche Rolle spielen, da sie die flächenbezogenen Erfordernisse der Kommunen gut kennt. Für die Umsetzung von quantifizierten Flächensparzielen bedürfe es auf Ebene der Regionalplanung und in den Kommunen ausreichender personeller Ressourcen, um planerisch steuern zu können (z.B. mit B-Plänen, mit Dichtevorgaben).
- ▶ Die Vorgabe eines bundesweiten verbindlichen quantitativen Flächenziels sollte Aktivitäten von Ländern und Regionen in Bezug auf Vorgaben für die Kommunen im Sinne eines Handlungsrahmens nach sich ziehen. Zugleich müsse die kommunale Planungshoheit erhalten bleiben.
- ▶ Schwellenwerte für eine Kontingentierung der wohnbaulichen Entwicklung wie in Rheinland-Pfalz seien ein wichtiger Schritt. Allerdings würden im Rahmen von B-Plänen nach § 13b BauGB die Schwellenwerte nicht berücksichtigt. Notwendig seien auch Schwellenwerte für gewerbliche Bauflächen.
- ▶ Für eine im Sinne des Flächensparziels steuernde Wirkung von Flächennutzungsplänen sollten diese auf Basis aktualisierter Flächenbedarfe in regelmäßigen bzw. kürzeren Zeitabschnitten aktualisiert bzw. fortgeschrieben werden müssen.
- ▶ Um mit Kontingenten umgehen zu können, müsse das Flächenmonitoring derart qualifiziert werden, dass es flächendeckend erfolgt und bundesweit abgestimmte Mindeststandards (z.B. Flächenkategorien, Mindestgrößen zu erfassender Flächen, Aktualisierungsturnus, Datenaustausch/ Systemkompatibilität) zugrunde gelegt werden.

Die Teilnehmenden gaben zum Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen“ folgende Hinweise:

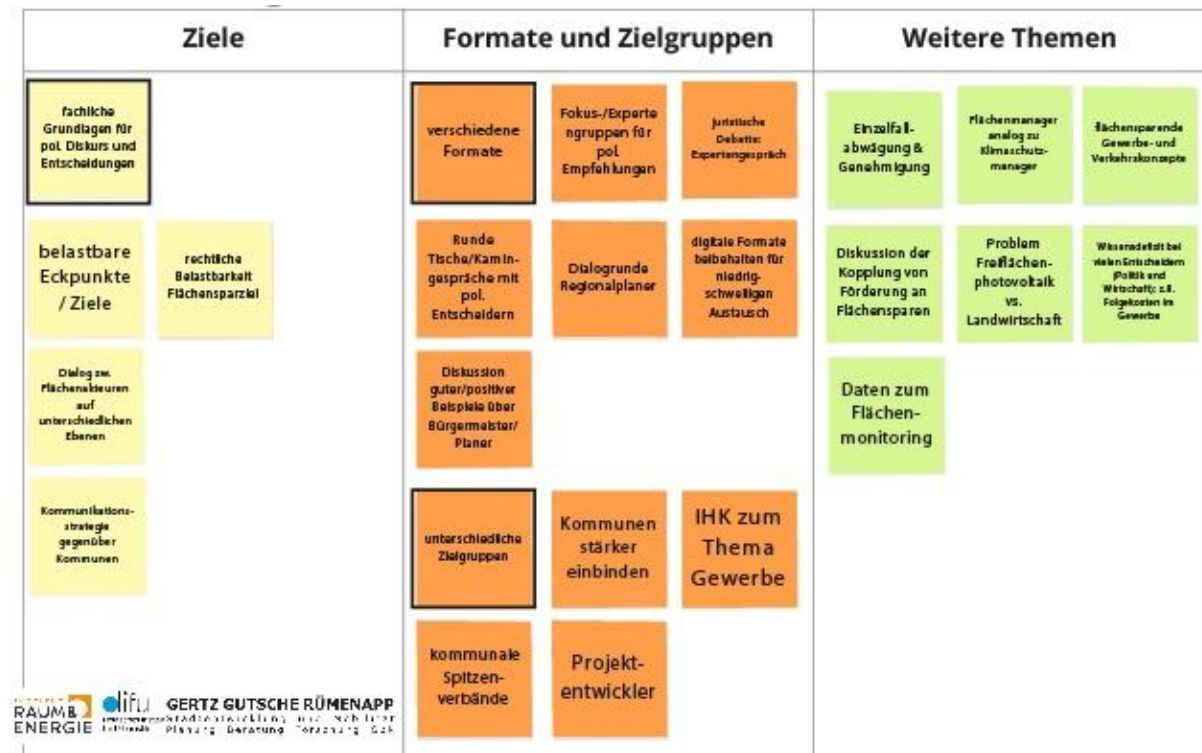
- ▶ Der § 13b BauGB sollte abgeschafft werden, weil davon für das Flächensparen kontraproduktive Anreize ausgehen. Die Art und Weise sowie die Folgen der Anwendung dieser Regelung durch die Kommunen sollten weiter beobachtet werden.
- ▶ Eine zusätzliche Förderung in Bezug auf Flächensparen und Innenentwicklung für Kommunen sei unbedingt erforderlich.
- ▶ In Studien sollte der Zusammenhang zwischen dem Flächenausweisungsverhalten von Kommunen, ihrem Flächenverbrauch, der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und den zusätzlichen Einnahmen durch Steuerzuweisungen untersucht werden. Daraus sollten Erkenntnisse in Bezug auf mögliche Veränderungen u.a. von fiskalischen Anreizen gewonnen werden. Zugleich sollten die Zusammenhänge in der Kommunikation mit den Kommunen thematisiert werden.

Neben den oben dargestellten Anregungen, die sich unmittelbar auf die drei Aktionsfelder beziehen, nannten die Teilnehmenden in der Diskussion verschiedene übergreifende Aspekte für die Ausrichtung des weiteren Bund-/ Länder Dialogs:

- ▶ Durchführung verschiedener Dialogformate, von kleineren Fokus- bzw. Expertengruppen bis hin zu z.B. Runden Tischen und Bürgermeisterdialogen,
- ▶ stärkere Einbindung von Kommunen in den Dialogprozess,
- ▶ Beibehaltung von digitalen Formaten für einen niedrighschwelligen Austausch interessierter Flächenakteure,
- ▶ Diskussion von bisher wenig beachteten Themen wie z.B. flächensparende Gewerbe- und Verkehrsentwicklung,
- ▶ Thematisierung des politischen Handlungsziels „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als Ansatzpunkt für eine raumbezogene Umweltpolitik inkl. der Herausforderung Flächensparen,
- ▶ Stärkung des Themas Kommunikation, um Kommunen die Ziele und Tragweite einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu verdeutlichen.

Wichtigstes Ziel des Dialoges sei es, so die Teilnehmenden schließlich, fachliche Grundlagen für den politischen Diskurs und politische Entscheidungen zu liefern. In Bezug auf konkrete Schritte hin zur Umsetzung konkreter Schritte im komplexen Thema Flächensparen äußerten die Teilnehmenden daher hohe Erwartungen an eine zielgerichtete Kommunikation zwischen Bund, Länder, regionaler Ebene und Kommunen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Bilanzveranstaltung: Online-Dokumentationswand – Weiterer Prozess



Quelle: Eigene Darstellung, Difu

3.3 Fachforum „Digitalisierung – Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik?“ im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Grünen Woche 2021

Auf dem 14. Zukunftsforum Ländliche Entwicklung im Rahmen der Grünen Woche wurde im Rahmen des "Bund-Länder-Dialogs zum Flächensparen" des Umweltbundesamts am 20.01.2021 das Fachforum "Digitalisierung - Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik" mit rund 250 Teilnehmer*innen durchgeführt (vgl. Abbildung 4).

Thematisiert wurden die Wechselwirkungen und vor allem möglichen Synergien zwischen der Digitalisierung und einer flächensparenden Politik im ländlichen Raum. In diesem Zusammenhang stehen Chancen durch neue Formen von Arbeit wie Homeoffice und Co-Working-Spaces. Genannt wurden von den Teilnehmenden darüber hinaus bessere und flexiblere Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge, u.a. im Bereich der Mobilität. Die digitale Transformation könne dazu beitragen, Bedarfe und Handlungsoptionen der Siedlungs- und Flächenpolitik sehr viel präziser, zeitnaher, transparenter und vergleichbarer zu erfassen und zu prognostizieren. Es wurde konstatiert, dass diese Potenziale nur ausgeschöpft werden könnten, wenn hierfür die geeigneten räumlichen Rahmenbedingungen geschaffen und ausgebaut werden. Darin bestünde eine Herausforderung für eine nachhaltige Flächen- und Siedlungspolitik in den ländlichen Räumen.

Daher wurde der Frage nachgegangen, welche Rahmenbedingungen und Tools bereitgestellt werden müssten, um die Synergien zwischen Digitalisierung und Flächenpolitik zu nutzen. In der Diskussion wurden verschiedene Aspekte der Flächenpolitik genannt, die einen engen Bezug zum politischen Handlungsziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufweisen, so u.a. der bedarfsgerechte Wohnungsbau im ländlichen Raum. Hierfür seien Kosten- und Finanzie-

rungsprobleme sowie rechtliche Hürden bei der Aktivierung von geeigneten Flächen zu überwinden. Zudem bestünde vielerorts politischer Druck, auch weiterhin Bauland für den Einfamilienhausbau zu entwickeln.

Es wurden verschiedene neu entwickelte Tools bzw. Instrumente vorgestellt, mit denen das Flächenmanagement in ländlichen Gemeinden unterstützt werden könnte, u.a. der im Projekt KIF entwickelte Kommunale Innenentwicklungsfonds (BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“), ein Werkzeug zur Digitalisierung im (inter-) kommunalen Flächenmanagement aus dem Projekt Interko2 (BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“) oder die „Demografie-Toolbox“ aus dem Projekt „WebWiko“ (BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen Innovativ“). Schließlich wurde der im Rahmen des Bund-/ Länder Dialogs weiterentwickelte Flächenrechner des Umweltbundesamtes präsentiert.

Abbildung 4: Fachforum „Digitalisierung – Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik?“ im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Grünen Woche 2021: Screenshot des Online-Diskussionsraumes



Quelle: Eigene Darstellung, Difu

Die Teilnehmenden, die überwiegend in verschiedene fachliche Kontexte mit Bezug zu ländlichen Räumen eingebunden sind, gaben in der Diskussion verschiedene Hinweise für die fachliche Ausgestaltung des Bund-/ Länder Dialogs, u.a.:

- ▶ Verstärkung der Überzeugungs- und Aufklärungsarbeit mit Blick auf die Erreichung des Ziels „30 Hektar minus X“ bis 2030,
- ▶ Weiterentwicklung möglicher Vorgehensweisen für eine Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme,
- ▶ Stärkung der Innenentwicklung mit passenden Förder- und Informationsmaßnahmen,
- ▶ Nutzung digitalisierter Tools für das Flächensparen u.a. Flächenrechner,
- ▶ weiterer Abbau von Fehlanreizen, die dem Flächensparen entgegenstehen,

- konzertierte Aktion und Zusammenspiel der relevanten Akteure und Umsetzungsebenen zum Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes.

3.4 Kommunikation zum Bund-/ Länder Dialog Flächensparen

Im Zentrum der Kommunikation im Vorhaben steht die Plattform aktion-flaeche.de. Mit Inhaltsbausteinen wurden hier laufend aktuelle Informationen rund um das Thema Flächensparen eingespeist. Hierbei handelt es sich um Neuigkeiten zum Stand der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland sowie um Informationen über Aktivitäten in Bund, Ländern, Kommunen und Forschung. Insgesamt wurden seit Projektbeginn 66 Inhaltsbausteine neu erstellt und 112 relevante Termine eingestellt. Darüber hinaus wurde einem festen Abonent*innenkreis (439 Abonent*innen) der Newsletter „FlächenportalNews“ mit diesen Informationen zur Verfügung gestellt. Es wurden sieben Newsletter „FlächenportalNews (Oktober 2019, Februar 2020, September 2020, März 2021, August 2021, Dezember 2021, Mai 2022) produziert. Die im Newsletter enthaltenen Hinweise auf relevante Veröffentlichungen und aktuelle Veranstaltungstermine fließen wiederum in die Plattform ein.

Es erfolgen monatlich zwischen 1.000 und 5.000 Seitenabrufe auf aktion-flaeche.de. Dabei handelt es sich um ca. 700 bis 1.000 unterschiedliche Besucher pro Monat, die jeweils ein bis zwei Mal pro Monat die Plattform aktion-flaeche.de aufsuchen.

4 Empfehlungen-Papier zum Erreichen des bundespolitischen Flächenziels bis zum Jahr 2030

Das Projektteam hat im Sommer 2021 Eckpunkte für eine Fortführung des Bund-/ Länder-Dialogs bis zum Jahr 2030 entwickelt. Sie umfassen Vorschläge für Dialog-Themen, Dialog-Formate und einzubeziehende Stakeholder, eine begleitende Kommunikationsstrategie sowie die Etablierung eines institutionalisierten ressortübergreifenden Dialogs auf Bundesebene. Diese Eckpunkte wurden in Form zentraler Botschaften formuliert, mit denen die wesentlichen Ergebnisse des Bund-/ Länder Dialogs Flächensparen gebündelt wurden. Daraus wurde im September 2021 ein Papier erstellt, das zentrale Empfehlungen für eine wirksame Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme mit dem Ziel „unter 30 Hektar bis zum Jahr 2030“ umfasst. 22 Expert*innen aus Bundes- und Länderministerien sowie nachgeordneten Behörden, regionaler Raumordnung, Kommunen, Wissenschaft sowie Stadtplaner*innen nahmen im Herbst 2021 zu diesem Papier Stellung.

Im Rahmen des Bund-/ Länder Dialogs fand am 26.4.2022 ein Arbeitsgespräch statt, in welchem das Empfehlungen-Papier mit 37 Expert*innen aus dem Kreis der Stellungnehmenden und weiteren Akteuren entlang von Thesen diskutiert wurde. In die Diskussion flossen aktuelle Impulse ein, die sich u.a. aus dem Koalitionsvertrag 2021 der Bundesregierung ergeben (Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] et al., 2021). Aufgenommen wurden aus dem Arbeitsgespräch auch Impulse für die thematische Ausrichtung des weiteren Bund-/ Länder Dialogs sowie für die Vorbereitung eines ressortübergreifenden Vorgehens auf der Bundesebene. Neben zahlreichen Vorschlägen zu Instrumenten und Vorgehensweisen in den drei Aktionsfeldern des Flächensparen vermittelten die Teilnehmenden des Fachgesprächs eine Kernbotschaft: Es sollte ein koordinierter Handlungsrahmen für das Flächensparen entwickelt werden, in dessen Rahmen die staatlichen und sonstigen Stakeholder auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen, Kommunen entlang von Aufgaben und Zuständigkeiten zusammenwirken. Für die entlang eines Handlungsrahmens zu realisierenden Maßnahmen sollten ein rechtlicher Rahmen (u.a. Anpassung des BauGB) sowie ein geeignetes Set von Instrumenten (Planung, Finanzierung, Förderung, ...) geschaffen bzw. bereitgestellt werden, um sowohl das Ziel „unter 30 Hektar bis zum Jahr 2030“ als auch das Ziel „Netto Null bis zum Jahr 2050“ verbindlich zu machen und entsprechend umzusetzen.

Das Empfehlungen-Papier, das im Ergebnis des Stellungnahmen- und Diskussionsprozesses schließlich im Mai 2022 finalisiert wurde, umfasst neun Ansatzpunkte, mit denen bis zum Jahr 2030 die Erreichung des bundespolitischen Flächenziels wirksam vorangetrieben werden sollte. Diese sollten für ein konzertiertes Handeln aller relevanten Akteure sowie auch für die weitere Ausgestaltung des Bund/ Länder Dialogs leitend sein:

I. Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme entwickeln

Ansatzpunkt 1: Verbindliches quantitatives Flächenziel implementieren

Um das bundespolitische Flächensparziel bis 2030 zu erreichen, ist die top down Implementierung eines verbindlichen Flächensparziels und seine Transformation auf die Länder und Regionen erforderlich (Kontingentierung), und zwar unter Beachtung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts gem. Art 28 Abs. 2 GG. Bund, Länder, Regionen und Kommunen müssen sich über die Wege einer Umsetzung verständigen (u.a. umweltökonomischer oder raumordnerischer Ansatz; Verteilschlüssel; Bundes-, Bund/Länder- oder Regionenmodell).

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

Ansatzpunkt 2: Zentrale Rolle und Stärkung der Regionalplanung

Bei der Umsetzung verbindlicher Flächensparziele sollte der Regionalplanung eine zentrale Rolle zukommen, um Anforderungen von Kommunen aufgrund von Verflechtungen oder besonderen Funktionen zu berücksichtigen. Hierfür muss die Ebene der regionalen Raumordnung mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Das raumordnungsrechtliche Instrumentarium ist konsequent auf eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme auszurichten.

Zeitschiene: mittel- bis langfristig (bis 2030)

Ansatzpunkt 3: Flankierende Kommunikationsstrategie

Eine bundesweite Kontingentierung muss durch eine langfristig angelegte Kommunikationsstrategie unter Einbeziehung aller Flächenakteure, vor allem der Kommunen, flankiert werden. Sie sollte der Bewusstseinsbildung für das Thema Flächensparen und Innenentwicklung dienen und Spielräume für Innenentwicklung und flächensparsame Siedlungsentwicklung aufzeigen.

Zeitschiene: mittel- bis langfristig (bis 2030)

II. Innenentwicklung kontinuierlich weiter stärken!

Ansatzpunkt 4: Innenentwicklung neu denken

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erfordert eine Weiterentwicklung und einen Umbau des Siedlungsbestandes (flexible Nutzungen, Nutzungsmischung, angemessene Siedlungsdichten, kurze Wege, „Grün in der Stadt“). Flächensparende Siedlungsentwicklung, natürlicher Klimaschutz und Klimaanpassung müssen integriert betrachtet werden. Dies erfordert von Bund und Ländern eine Überprüfung des Planungsrechts und eine interdisziplinäre Neuausrichtung der Planungspraxis.

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

Ansatzpunkt 5: Flächendeckendes Monitoring der Flächenziele nach gemeinsamen Standards

Politische Schlussfolgerungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme müssen auf validen Daten basieren. Erforderlich ist ein Monitoring der Flächenanspruchnahme mit bundesweit verbindlichen Standards (u.a. Flächenkategorien, Mindestgrößen, Aktualisierungsturnus, Meldepflicht).

Der Flächenrechner des Umweltbundesamtes (<https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html?lang=de>) sollte als Praxiswerkzeug eingeführt werden, damit insbesondere die Kommunen die Anforderungen einer am bundesweiten Flächensparziel ausgerichteten Siedlungsentwicklung abschätzen können.

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

Ansatzpunkt 6: Folgekosten der zunehmenden Flächenneuanspruchnahme quantifizieren

Alle Planungsebenen sollten die Folgekosten der Flächenneuanspruchnahme berücksichtigen, denn die Erschließung neuen Baugebiete erfordert auch die Schaffung einer entsprechenden sozialen und technischen Infrastruktur. Auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung sollten daher mit Blick auf eine flächenmäßig und ökonomisch nachhaltige sowie effiziente Siedlungsentwicklung für neue Baugebiete verpflichtende Kosten-Nutzen-Betrachtungen durchgeführt werden.

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

Ansatzpunkt 7: Förderprogramme auf Flächensparen und Innenentwicklung ausrichten

Für die Umsetzung von Maßnahmen des Flächensparens und der Innenentwicklung, die für das Erreichen des bundespolitischen Flächensparziels in Städten und Gemeinden notwendig ist, bedarf es geeigneter Förderprogramme. Hierfür sind bestehende Förderprogramme von Bund, Ländern und Kommunen (z.B. Städtebauförderung, Dorferneuerung, EU-kofinanzierte Programme) noch stärker auf Belang der flächensparenden Siedlungsentwicklung auszurichten sowie neue geeignete Förderprogramme aufzulegen.

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

III. Fehlanreize abbauen und Anreize zum Flächensparen setzen

Ansatzpunkt 8: Fehlanreize auf den Prüfstand stellen

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. Es sollten die Möglichkeiten der Nachjustierung bestehender planerischer bzw. bodenpolitischer, ökonomischer, fiskalischer und förderpolitischer Instrumente geprüft werden. Dabei sollten keine Instrumente aufgrund einer vermeintlich zu großen Komplexität von der Diskussion ausgeschlossen werden (z.B. Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs, Grunderwerbsteuer).

Zeitschiene: mittel- bis langfristig (bis 2030)

Ansatzpunkt 9: Anreiz- und Förderprogramm für Innen- und Bestandsentwicklung setzen

Anreize und Förderprogramme für Kommunen sollen diese finanziell, aber auch fachlich/personell befähigen, flächensparende Siedlungsentwicklung zu betreiben und Chancen der Innenentwicklung zu nutzen (z.B. durch den Einsatz von Flächenmanagern). Das gilt insbesondere für Gemeinden in strukturschwachen Regionen mit besonderem Anpassungs- und Umbaubedarf im baulichen Bestand.

Zeitschiene: mittelfristig (bis 2025)

Die oben dargestellten Ansatzpunkte sind mit konkreten Maßnahmen zu untersetzen, mit denen die Flächenwende hin zum Ziel „unter 30 Hektar bis zum Jahr 2030“ sowie zum Ziel Netto Null bis 2050 realisiert werden kann.

5 Schlussfolgerungen

Aus den vorstehend dokumentierten Aktivitäten lässt sich die zentrale Schlussfolgerung ableiten, dass der weitere Bund-/ Länder Dialog im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der Flächenentwicklung in einen ressortübergreifenden Dialog zum Thema Fläche eingebettet sein sollte. Es hat sich gezeigt, dass ein koordiniertes Vorgehen der Ressorts für die Erreichung des Ziels „unter 30 Hektar bis zum Jahr 2030“ und perspektivisch des Zieles „Netto Null bis zum Jahr 2050“ unabdingbar ist.

Die im Empfehlungen-Papier (vgl. Kapitel 4) dargestellten Handlungsvorschläge bzw. Botschaften verstehen sich als Kompass für ein konzertiertes Vorgehen aller relevanten Stakeholder. Damit werden insbesondere auch die Bundesressorts adressiert, aktiv einen koordinierten Handlungsrahmen für eine wirksame Verminderung der Flächenneuanspruchnahme zu entwickeln. Ein wirksames Vorgehen zur Erreichung des flächenpolitischen Ziels „unter 30 Hektar bis 2030“ und nicht zuletzt die Zielstellungen des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung (Flächensparen, verstärkter Wohnungsbau, Stärkung Innenentwicklung, Energiewende, Entsiegelung, natürlicher Klimaschutz, ...) erfordern ein ressortübergreifendes Handeln.

Ein Handlungsrahmen des Bundes für das Flächensparen sollte Aufgaben und Zuständigkeiten der Ressorts benennen, die in einem koordinierten Vorgehen zur Umsetzung der vielfältigen Maßnahmen zur Erreichung flächenpolitischer Ziele (Mengenziel, Ziel Innenentwicklung) münden.

Aufgrund der sichtbaren institutionellen und fachlichen Bezüge bzw. Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts zu Themen des Flächensparens sollten sich folgende Ressorts noch aktiver in den Bund-/ Länder Dialog zum Flächensparen einbringen:

- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV),
- ▶ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB),
- ▶ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL),
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK),
- ▶ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV),
- ▶ Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Hierbei sollte das zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), das das Thema Flächenneuanspruchnahme u.a. in der Umweltministerkonferenz behandelt hat, eine initiiierende und federführende Rolle einnehmen.

6 Quellenverzeichnis

- Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. & Rakel, M. (2018). *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Aktionsplan Flächensparen* (Texte 38/2018). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>
- Bizer, K., Bovet, J., Henger, R., Jansen, N., Klug, S., Ostertag, K., Schleich, J. & Siedentop, S. (2012). *Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten: Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs* (Texte 60/2012). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/projekt-forum-handel-flaechenzertifikaten>
- Böhm, E., Nierling, L., Walz, R. & Küpfer, C. (2002). *Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente: Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe*. Abschlussbericht. Karlsruhe. Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI). <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-291399>
- Bovet, J., Bizer, K., Henger, R., Ostertag, K. & Siedentop, S. (2013). Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis? *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning (RuR)*, 71(6). <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0255-6>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2019a). *Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)*. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- 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“. Berlin. 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, Bau und Reaktorsicherheit. (2016). *Den ökologischen Wandel gestalten: Integriertes Umweltprogramm 2030*. IUP 2030. Berlin. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf
- Die Bundesregierung. (2017). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016*. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>
- Die Bundesregierung. (2021). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Weiterentwicklung 2021*. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>
- Henger, R., Daniel, S., Schier, M., Blecken, L., Fahrenkrug, K., Melzer, M., Bizer, K., Meub, L., Proeger, T., Gutsche, J.-M., Tack, A., Ferber, U., Schmidt, T., Siedentop, S., Straub, T., Kranz, T. & Weinhardt, C. (2019). *Modellversuch Flächenzertifikatehandel: Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungskontingenten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen*. Abschlussbericht (Texte 116/2019). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/modellversuch-flaechenzertifikatehandel>
- Henger, R. & Schröter-Schlaack, C. (2008). *Designoptionen für den Handel mit Flächenausweisungsrechten in Deutschland* (Land Use Economics and Planning - Discussion Papers 08-02). Göttingen. Universität Göttingen.

- Henger, R., Schröter-Schlaack, C., Ulrich, P. & Distelkamp, M. (2010). Flächeninanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning (RuR)*, 68(4), 297–309. <https://doi.org/10.1007/s13147-010-0038-2>
- Köck, W., Bizer, K., Hansjürgens, B., Einig, K. & Siedentop, S. (Hrsg.). (2008). *Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt: Bd. 17. Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845211442>
- Ostertag, K., Schleich, J., Ehrhart, K.-M., Goebes, L., Müller, J., Seifert, S. & Küpfer, C. (2010). *Neue Instrumente für weniger Flächenverbrauch: Der Handel mit Flächenausweisungszertifikaten im Experiment. ISI-Schriftenreihe "Innovationspotenziale"*. Fraunhofer Verlag. <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-294794>
- Penn-Bressel, G. (2019). Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene. In G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch & T. Krüger (Hrsg.), *IÖR Schriften: Bd. 77. Flächennutzungsmonitoring XI: Flächenmanagement - Bodenversiegelung - Stadtgrün* (S. 31–40). Rhombos.
- 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. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>
- Walz, R. & Toussaint, D. (2009). *Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweiskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte*. Zusammenfassung (Texte 23/2009). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/short/k3839.pdf>
- Wiggering, H., Fischer, J.-U., Penn-Bressel, G., Eckelmann, W., Ekardt, F., Köpke, U., Makeschin, F., Lee, Y. H., Grimski, D. & Glante, F. (2009). *Flächenverbrauch einschränken - jetzt handeln: Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt*. Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA), Kommission Bodenschutz (KBU). <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>