

Bund-/Länder-Dialog Fläche

Online-Dialogveranstaltung:

Zwischenbilanz des Bund-/Länder-Dialogs Fläche

Dienstag, 08. Juni 2021

Dokumentation

Moderation

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum und Energie

Begrüßung

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

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmer*innen zu der Online-Veranstaltung im „Bund-/Länder-Dialog Fläche“, auf der nach fünf Dialogveranstaltungen zu den Fragen der Reduzierung des Flächenverbrauchs eine Zwischenbilanz gezogen werden soll. Er hebt zwei wichtige Erkenntnisse der vergangenen Veranstaltungen hervor:

- Die möglichst zielgenaue Steuerung der Flächenneuanspruchnahme sei ein prioritär anzustuerndes Ziel.
- Ein Hauptproblem bei der Umsetzung dieser Steuerung sei der beobachtete Mangel an politischem Willen.

Die Diskussionen im Bund-/Länder-Dialog zielen darauf ab, herauszuarbeiten, wie die Flächenneuanspruchnahme unter den gegebenen Rahmenbedingungen und vor dem Hintergrund der flächenpolitischen Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wirksam und zielgerichtet gesteuert werden kann. Dabei soll herausgearbeitet werden, mit welchen Maßnahmen und Umsetzungsschritten eine weitere Reduzierung des Flächenverbrauchs angegangen werden kann und wer hierfür verantwortlich bzw. zuständig ist.

Bund-/Länder-Dialog zum Thema Fläche

Bestandsaufnahme des Diskurses

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und

Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)

Thomas Preuß stellt das Dialogvorhaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die Ergebnisse der bisherigen Veranstaltungen vor.

Ausgehend vom flächenpolitischen Ziel „30-X-Hektar pro Tag“ bis 2030 und dem Qualitätsziel eines Verhältnisses von 3:1 zwischen Innen- und Außenentwicklung ist das Gutachten „Instrumente zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme“ Grundlage des Dialogs. Es definiert drei Aktionsfelder, die auf den vergangenen Veranstaltungen thematisiert wurden:

1. „Fehlanreize identifizieren – Fehlanreize abbauen“ am 02.11.2020,

2. „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ am 10.03.2021 und „Flächenrechner 2.0 – Wegweiser für Kommunen zum Ziel 30-X-Hektar“ am 22.02.2021 sowie
3. Flächen sparen durch Innenentwicklung am 10.05.2021.

An den Veranstaltungen nahmen zwischen 40 und 65 Teilnehmer*innen aus Bundes- und Landesministerien, nachgeordneten Behörden, Landes- und Regionalplanung, Kommunen, Wissenschaft und Verbänden teil.

Neben dem Bund/ Länder Dialog zum Thema Fläche, der von UBA/ BMU initiiert wurde, bestehen weitere fachliche Diskurse z.B. im Kontext der Boden- und Baulandpolitik, die von Verbänden (Architekt*innen, Planer*innen, Umwelt) und der Immobilienwirtschaft getragen werden. Dort werden wiederholt Aspekte des nachhaltigen Flächenmanagements – teils mit unterschiedlicher Konnotation – aufgegriffen. Hierzu zählen:

- aktives Flächenmanagement,
- Aktivierung von Flächenpotenzialen im Bestand,
- Stärkung der Innenentwicklung,
- Stärkung einer aktiven Bodenpolitik der Kommunen,
- finanzielle bzw. steuerliche Anreize und Förderprogramme zur vorrangigen Innenentwicklung,
- Ziel- und bedarfsgerechte Entwicklung von neuem Bauland in Stadt und Land,
- Regulierung des Bodenmarktes,
- Instrumente des Baurechts für eine Stärkung der Innenentwicklung und
- bundesrechtliche Vorgaben zur Umsetzung des „Unter-30-ha-Ziels“ zum Flächensparen bis 2030 und des Netto-Null-Ziels bis 2050.

Im Rahmen des Vorhabens Bund-/Länder-Dialog zum Thema Fläche wurden verschiedene Ergebnisse erzielt. So wurden

- Vorgehensweisen für eine Erreichung flächenpolitischer Ziele in einem breiten Spektrum von Akteuren in Dialogveranstaltungen erörtert,
- zentrale Erkenntnisse in den Dialogthemen gewonnen,
- ein Informationsangebot auf der Plattform www.aktion-flaeche.de erarbeitet,
- eine Verknüpfung des Themas Flächensparen mit anderen politischen Diskursen erreicht und
- Ansatzpunkte für eine Fortsetzung des Dialogs zu Thema Fläche entwickelt.

Detlef Grimski zieht ebenfalls eine Bilanz der vergangenen Veranstaltungen, die – anders als zunächst geplant – digital durchgeführt worden sind. Er resümiert positiv, dass u. a. aufgrund der großen Reichweite der Veranstaltungen mit bis zu 65 Teilnehmer*innen und der Nutzung unterschiedlicher digitaler Instrumente wie Whiteboards oder Mentimeter-Umfragen die Veranstaltungen ein Erfolg waren.

Der Dialog soll fortgesetzt werden. Dabei soll es vor allem auch darum gehen, fachpolitische Impulse für einen noch ausstehenden Dialog auf der politischen Ebene zu setzen. Die Fragen, die sich zur Fortsetzung des Dialogs stellen, sind u.a.:

- Wer soll am Dialog beteiligt sein (politisch und fachlich)?

- Was sind die Zielkonflikte (politisch und fachlich)?
- Welche politischen Entscheidungen müssen getroffen werden?
- Wie kommt man zu diesen Entscheidungen?

Wo stehen wir nach den Dialogveranstaltungen?

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Thomas Preuß und Lutke Blecken stellen Ansatzpunkte dar, die aus den Ergebnissen und Erkenntnissen des Dialogprozesses abgeleitet wurden. Diese werden auf der Veranstaltung mit den Teilnehmer*innen rückgekoppelt, um im Rahmen der anschließenden Veranstaltungsauswertung als zentrale Empfehlungen des Prozesses weiter unteretzt zu werden:

Dialogthema „Innenentwicklung“

1. Innenentwicklung neu denken
2. Flächendeckendes Monitoring der Flächenziele nach gemeinsamen Standards
3. Quantifizierung der Folgekosten der Siedlungsentwicklung
4. Förderprogramme auf Flächensparen und Innenentwicklung ausrichten

Dialogthema „Kontingentierung“

5. Implementierung eines **verbindlichen** quantitativen Flächenziels
6. Zentrale Rolle und Stärkung der Regionalplanung
7. Flankierende Kommunikationsstrategie

Dialogthema „Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen“

8. Abschaffung §13b BauGB
9. Prüfung weiterer Instrumente/Fehlanreize
10. Anreiz und Förderprogramm Innenentwicklung (für ländliche Kommunen)

Fortführung eines bundesweiten Flächendialogs

11. Verstetigung des Dialoges zwischen unterschiedlichen Flächenakteuren
12. Fortführung und Qualifizierung von www.aktion-flaeche.de

Reduzierung Flächenverbrauch: Welchen Kompass braucht der Dialog, um ambitionierte Ziele anzusteuern?

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

In drei parallelen Arbeitsgruppen werden die Ansatzpunkte in den drei Themenfeldern des Bund-/ Länder-Dialogs – „Innenentwicklung“ „Kontingentierung“ sowie „Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen“ – entlang folgender Leitfragen erörtert:

- Bilden die Ansatzpunkte die richtigen Ergebnisse des Dialogs ab? Welche Aspekte fehlen?

- Welche Ansatzpunkte sollten prioritär weiter behandelt werden? Sind einige der Ansatzpunkte weniger wichtig? Sollten einzelne Ansatzpunkte nicht weiter aufgegriffen werden?
- Wie kann der weitere Dialog inhaltlich organisiert werden, um fachpolitische Impulse zu setzen?

Einleitend in die Diskussion werden im Rahmen einer Mentimeter-Umfrage jeweils die einzelnen Ansatzpunkte bewertet. Im Anschluss an das Meinungsbild werden die Ergebnisse diskutiert und es wird geklärt, welches die zentralen Themen sind, welche Aspekte fehlen und wie der Dialogprozess weitergeführt werden soll.

Dialogthema Innenentwicklung:

Mentimeter-Umfrage:

Innenentwicklung: Welche Ergebnisse sind am wichtigsten und sollten zuerst behandelt/weiter vertieft werden?



Gruppe 1 (Blecken)

Gruppe 2 (Preuß)

Gruppe 3 (Böhnke)

In den drei Arbeitsgruppen werden alle vier Ansatzpunkte als ähnlich wichtig bewertet.

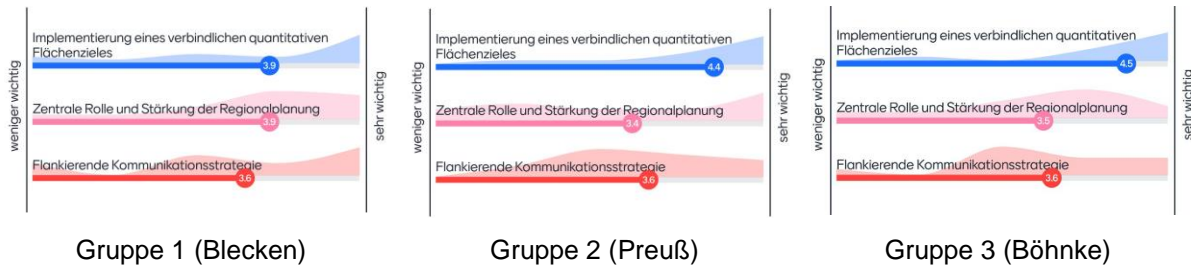
Diskussion:

- Den Ergebnissen wird grundsätzlich zugestimmt und diese sollen weiter behandelt werden.
- Das Thema Entsiegelung soll stärker berücksichtigt werden. Als Instrument dafür bietet sich beispielsweise ein bundesweiter Fonds an, um Kosten einer Entsiegelung auszugleichen.
- Der Zugriff auf innerstädtische Grundstücke seitens der Kommunen muss verbessert werden, z. B. durch Vorkaufsrechte.
- Die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Ebenen muss verbessert werden.
- Förderprogramme müssen grundsätzlich mit Flächensparen verknüpft werden.
- In Kommunen fehlen personelle Ressourcen, um flächensparsame Siedlungsentwicklung z. B. durch die Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung voranzutreiben.
- Es sollte ein stärkerer Fokus auf die Folgekosten der Siedlungsentwicklung gelegt werden und Kosten-Nutzen-Betrachtungen sollten frühzeitig und für Kommunen verbindlich bei einer Aufstellung von Bebauungsplänen berücksichtigt werden.
- Der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse bietet einen Ansatzpunkt für die politische Diskussion, indem in Bezug auf eine raumbezogene Umweltpolitik auch das Flächensparen thematisiert wird.

Dialogthema Kontingentierung:

Mentimeter-Umfrage:

Kontingentierung: Welche Ergebnisse sind am wichtigsten und sollten zuerst behandelt/weiter vertieft werden?



In den Arbeitsgruppen werden alle Ansatzpunkte als wichtig erachtet, wobei die „Implementierung eines verbindlichen quantitativen Flächensparzieles“ den höchsten Zuspruch erhält.

Diskussion:

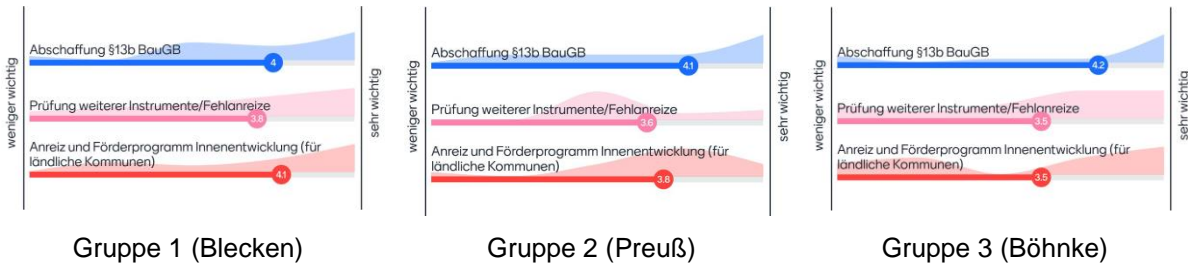
- Eine Top-Down-Vorgabe durch den Bund wird von einer überwiegenden Zahl der Teilnehmer*innen für erforderlich gehalten, wobei es hierzu auch gegenteilige Einschätzungen gibt.
- Ein bundesweites **verbindliches** quantitatives Flächenziel würde für Aktivitäten von Ländern und Regionen in Bezug auf Vorgaben für die Kommunen im Sinne eines Handlungsrahmens hilfreich sein. Zugleich muss die kommunale Planungshoheit erhalten bleiben.
- Schwellenwerte in Rheinland-Pfalz stellen bereits eine Kontingentierung dar, die sich allerdings nur auf die wohnbauliche Entwicklung bezieht. Flächenentwicklungen im Rahmen von §13b BauGB werden hinsichtlich der Schwellenwerte nicht berücksichtigt, wodurch ihre Steuerungskraft vermindert wird. Zudem fehlen Schwellenwerte für gewerbliche Bauflächen.
- Es ist eine intensive Abstimmung über die genaue Ausgestaltung einer Kontingentierung zwischen Bundes- und Länderebene erforderlich.
- Zur Umsetzung eines verbindlichen Flächensparziels ist aus Sicht einiger Teilnehmer in Ergänzung vorliegender Gutachten nach wie vor eine juristische Prüfung erforderlich, inwieweit eine daraus abgeleitete Kontingentierung die kommunale Planungshoheit unzulässig beschränken könnte.
- Die Regionalplanung sollte bei der Umsetzung von Flächensparzielen eine wesentliche Rolle spielen, da sie die flächenbezogenen Erfordernisse der Kommunen gut kennt.
- Kommunikation ist und bleibt ein wichtiger Baustein, vor allem muss den Kommunen weiterhin Ziele und Tragweite einer flächensparenden Siedlungsentwicklung verdeutlicht werden.
- Für die Umsetzung von quantifizierten Flächensparzielen bedarf es auf Ebene der Regionalplanung und in den Kommunen ausreichender personeller Ressourcen, um planerisch steuern zu können (z.B. mit B-Plänen, mit Dichtevorgaben).
- 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.

- Das Flächenmonitoring muss derart qualifiziert werden, dass es flächendeckend erfolgt und bundesweit abgestimmte Mindeststandards (z.B. Flächenkategorien, Mindestgrößen zu erfassender Flächen, Aktualisierungsturnus, Datenaustausch/ Systemkompatibilität) zugrunde gelegt werden.

Dialogthema Fehlanreize abbauen – fehlende Anreize schaffen:

Mentimeter-Umfrage:

Fehlanreize – fehlende Anreize: Welche Ergebnisse sind am wichtigsten und sollten zuerst behandelt/weiter vertieft werden?



Es werden alle drei Ansatzpunkte als wichtig erachtet, mit einer besonderen Betonung der notwendigen Befassung mit der „Abschaffung des §13b BauGB“:

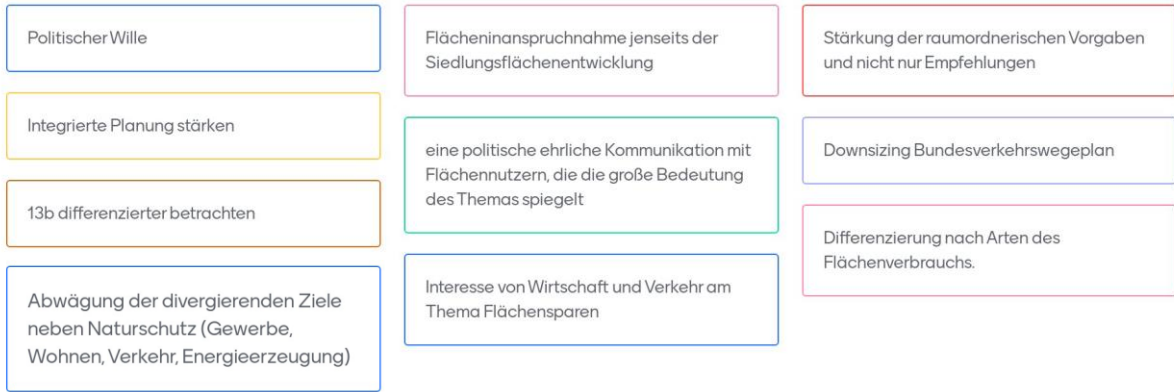
Diskussion:

- §13b BauGB sollte abgeschafft werden. Die Art und Weise sowie die Folgen der Anwendung dieser Regelung durch die Kommunen sollten weiter beobachtet werden.
- Es ist eine zusätzliche Förderung in Bezug auf Flächensparen und Innenentwicklung erforderlich.
- Es sind Studien erforderlich, die den Zusammenhang zwischen dem Flächenausweissungsverhalten von Kommunen, ihrem Flächenverbrauch, der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und den zusätzlichen Einnahmen durch Steuerzuweisungen untersuchen, um hierzu Informationen zu gewinnen, auch für die Kommunikation mit Kommunen.

Fehlende Aspekte und Themen

In einer Mentimeter-Umfrage werden Themen gesammelt, die im bisherigen Dialogprozess oder den Ansatzpunkten fehlen und zukünftig mit aufgenommen werden sollten.

Fordern und fordern miteinander stärker verknüpfen	Zugriffsmöglichkeiten für Kommunen auf innerstädtische Grundstücke / Betsandsimmobilien stärken (über finanzielle Förderung hinaus)	Neuinanspruchnahme durch Gewerbe, insb. Logistik stärker aufgreifen, beschränken
Gewerbe	Aussage des fehlenden politischen Willens ist nicht ganz korrekt -es existieren viele politischen Ziele die z.T. sehr gegenläufig sind und die Schwierigkeit ist diese auszubalancieren. Es fehlt heute viel mehr an der Balance der politischen Ziele.	Sowohl Flächenhandel als auch Kontingentierung sind polit. kaum umzusetzen. Es fehlt m.E. ein leicht handhabbarer Ausgleichsmechanismus bei der Flächeninanspruchnahme.
Leuchttürme / gute Beispiele realisieren und kommunizieren (z.B. via Sonderformat IBA)		



Abschlussdiskussion: Ziele, Formate und Themen des weiteren Dialogprozesses

Die Teilnehmer*innen tauschen sich in Kleinstgruppen über die Empfehlungen zum zukünftigen Dialogprozess aus. Im Anschluss daran wird die Abschlussdiskussion eröffnet. Die Ergebnisse werden auf einer Online-Dokumentationswand gesammelt:

Ziele	Formate und Zielgruppen	Weitere Themen
<ul style="list-style-type: none"> fachliche Grundlagen für pol. Diskurs und Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> verschiedene Formate Fokus-/Expertengruppen für pol. Empfehlungen juristische Debatte: Expertengespäch 	<ul style="list-style-type: none"> Einzelfallabwägung & Genehmigung Flächenmanager analog zu Klimaschutzmanager flächensparende Gewerbe- und Verkehrskonzepte
<ul style="list-style-type: none"> belastbare Eckpunkte / Ziele rechtliche Belastbarkeit Flächensparziel 	<ul style="list-style-type: none"> Runde Tische/Kamingespräche mit pol. Entscheidern Dialogrunde Regionalplaner digitale Formate beibehalten für niedrigschwelligen Austausch 	<ul style="list-style-type: none"> Diskussion der Kopplung von Förderung an Flächensparen Problem Freiflächenphotovoltaik vs. Landwirtschaft Wissensdefizit bei vielen Entscheidungen Politik und Wirtschaft: z.B. Folgekosten im Gewerbe
<ul style="list-style-type: none"> Dialog zw. Flächenakteuren auf unterschiedlichen Ebenen 	<ul style="list-style-type: none"> Diskussion guter/positiver Beispiele über Bürgermeister/Planer 	<ul style="list-style-type: none"> Daten zum Flächenmonitoring
<ul style="list-style-type: none"> Kommunikationsstrategie gegenüber Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> unterschiedliche Zielgruppen Kommunen stärker einbinden IHK zum Thema Gewerbe 	
	<ul style="list-style-type: none"> kommunale Spitzenverbände Projektentwickler 	

Wichtigstes Ziel des Dialoges ist es, fachliche Grundlagen für den politischen Diskurs und politische Entscheidungen zu liefern.

Hierfür sind verschiedene Formate erforderlich. Diese reichen von der Durchführung von kleineren Fokus- bzw. Expertengruppen bis hin zu vielfältigen weiteren Formaten wie z.B. Runde Tische und Bürgermeisterdialoge. Es wird eine stärkere Einbindung von Kommunen gefordert sowie eine Beibehaltung von digitalen Formaten für einen niedrigschwelligen Austausch interessierter Flächenakteure.

Weitere Themen, die im Dialog thematisiert werden sollten, sind vor allem eine flächensparende Gewerbe- und Verkehrsentwicklung sowie Aspekte des Flächenmonitorings.

Ausblick

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Detlef Grimski, Umweltbundesamt bedankt sich bei allen Teilnehmer*innen für die Mitwirkung am Dialogprozess und die konstruktiven und hilfreichen Beiträge sowie bei den Organisatoren für die erfolgreiche Realisierung der digitalen Dialogformate. Auf Basis einer kurzen Zusammenfassung der bislang erzielten Ergebnisse wird bekräftigt, dass beabsichtigt ist

- den Dialogprozess weiterzuführen,
- weitere Akteure und deren Interessen und Blickwinkel in den Dialog einzubinden,
- die Ergebnisse des heutigen Dialogs auszuwerten und danach Formate, Themen und weitere wünschenswerte Akteure für die Fortsetzung des Dialoges nach der Sommerpause festzulegen.

Das wesentliche Ziel des Bund-/Länder-Dialogs ist die fachliche Vorbereitung für politische Prozesse und Entscheidungen, die in der neuen Legislaturperiode aufgegriffen werden könnten.

Wedel/Berlin, 01.07.2021