

Bund-/ Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplanes Flächensparen Natürlicher Klimaschutz durch Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Innenentwicklung – Anregungen aus kommunaler Sicht

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

Dokumentation

Moderation

Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie

Begrüßung

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

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmenden zum digitalen „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“ mit etwa 70 Teilnehmenden. Er verweist auf den Entwurf des „Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“ (ANK) und insbesondere auf die darin enthaltenen Bezüge zum Flächensparen in den Maßnahmenbereichen „7.8. Maßnahmenkatalog Flächensparen - Erarbeitung von Zielvereinbarungen“, „6.7. Maßnahmenkatalog Entsiegelung und Flächenrecycling stärken, Landschaftsebene mitdenken – Grundlagen und Förderung für passgenaue Entsiegelungsprojekte entwickeln“ und „7.7. Beratung von Kommunen bei der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung“. Natürlicher Klimaschutz trägt, so Peter Fritsch, substantiell dazu bei, die Ziele der Bundesregierung zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Vorsorge gegen die Folgen der Klimakrise zu erreichen. In diesem Zusammenhang sei vermiedener Flächenverbrauch mehr als ein Beitrag zur Verminderung des CO₂-Ausstosses. Zudem seien neue Flächenbedarfe für die Erzeugung erneuerbarer Energie kein Anlass, am Flächenziel „30 Hektar minus X bis 2030“ zu rütteln. Im Rahmen dieser Veranstaltung soll die Rolle des „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ auf dem Weg zur wirksamen Verminderung der Flächenneuanspruchnahme diskutiert werden.

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

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

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

Kabinettsbeschluss zum ANK gefasst werden. Danach sei mit der Veröffentlichung der ersten Förderrichtlinien zu rechnen.

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

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

Input 2: Entsiegelung und Flächenrecycling als Beiträge zum natürlichen Klimaschutz

Dr. Uwe Ferber, StadtLand GmbH

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

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

Tobias Wagner, Öko-Institut e.V.

Tobias Wagner beschreibt in seinem Vortrag das Projekt „[THG-Minderungspotenziale durch Flächensparen](#)“ (Kurztitel), welches durch das Ökoinstitut und Gertz Gutsche Rügenapp (GGR) im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wird. Die Flächenneuanspruchnahme verursacht Treibhausgasemissionen und daher trägt das Flächensparen zum Klimaschutz bei. Ausgangspunkt des Projektes ist, dass bislang das Potenzial, durch das Flächensparen einen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leistet, in Planungsprozessen kaum oder gar nicht berücksichtigt wird. Ziel des Projektes ist daher die Ermittlung des Ausmaßes von Klimaschutzwirkungen einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme. Es wird eine

Methode entwickelt, um erzielbare Potentiale zur Treibhausgasminderung durch Flächensparen zu ermitteln und zu visualisieren. Auf dieser Basis soll eine Handlungshilfe entwickelt werden, die Kommunen dabei hilft, bei Planungen eigenständig abzuschätzen, wie sich durch eine geringere Flächeninanspruchnahme Treibhausgasemissionen verringern lassen. Somit werden in dem Vorhaben mögliche Anknüpfungspunkte für die Maßnahme 7.7. des ANK „Beratung von Kommunen bei der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung“ entwickelt. Das Programm sieht vor, ein Beratungsprogramm für Kommunen zum natürlichen Klimaschutz in der Bauleitplanung zu entwickeln. Hierzu soll auch eine Handlungshilfe für Kommunen zählen.

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

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

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

Ergebnisse aus den drei Diskussionsgruppen

Entsiegelung und Flächenrecycling

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

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

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

Priorität berücksichtigt werden. Die Entsiegelungspotenziale sollte u.a. mit Blick auf aktivierbare naturräumliche und ökologische Potenziale erfolgen.

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

Natürlicher Klimaschutz in der Bauleitplanung

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

Zielvereinbarungen zum Flächensparen

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

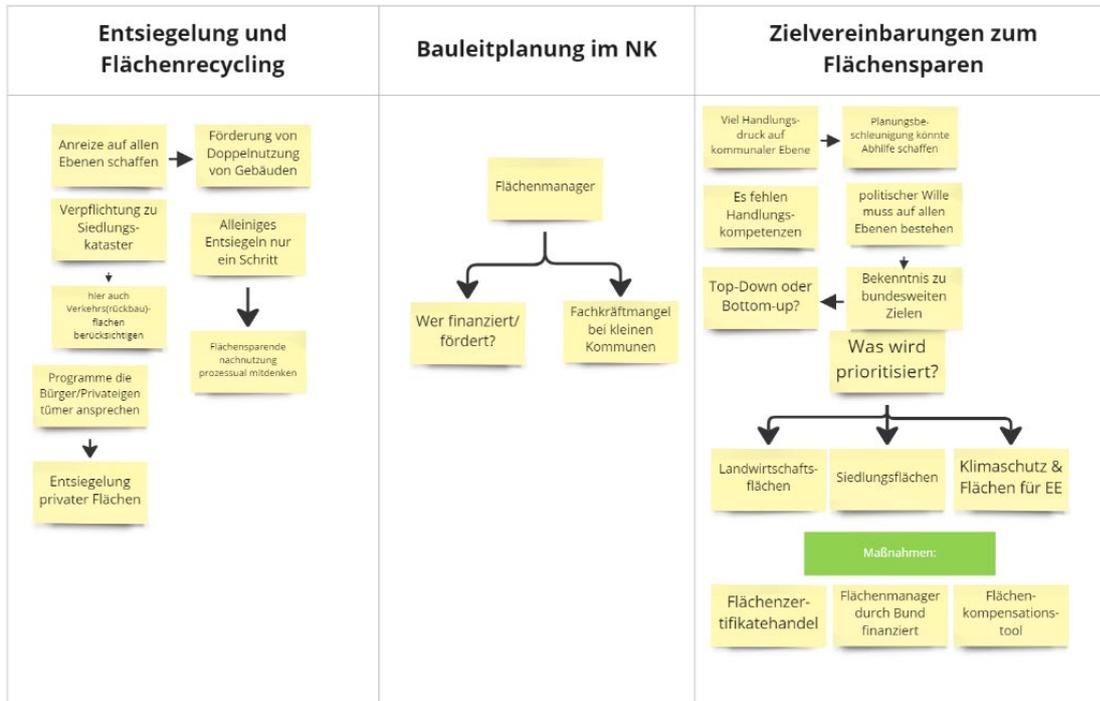
- Es sollte geprüft werden, ob Zielvereinbarungen und die Anwendung von Maßnahmen bzw. Instrumenten top down oder bottom up implementiert werden sollten; aufgrund der eingeschränkten Problemwahrnehmung des Flächensparens insbes. in ländlichen Kommunen spreche vieles für verbindliche Vorgaben des Bundes.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

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

Whiteboards mit den Diskussionsergebnissen

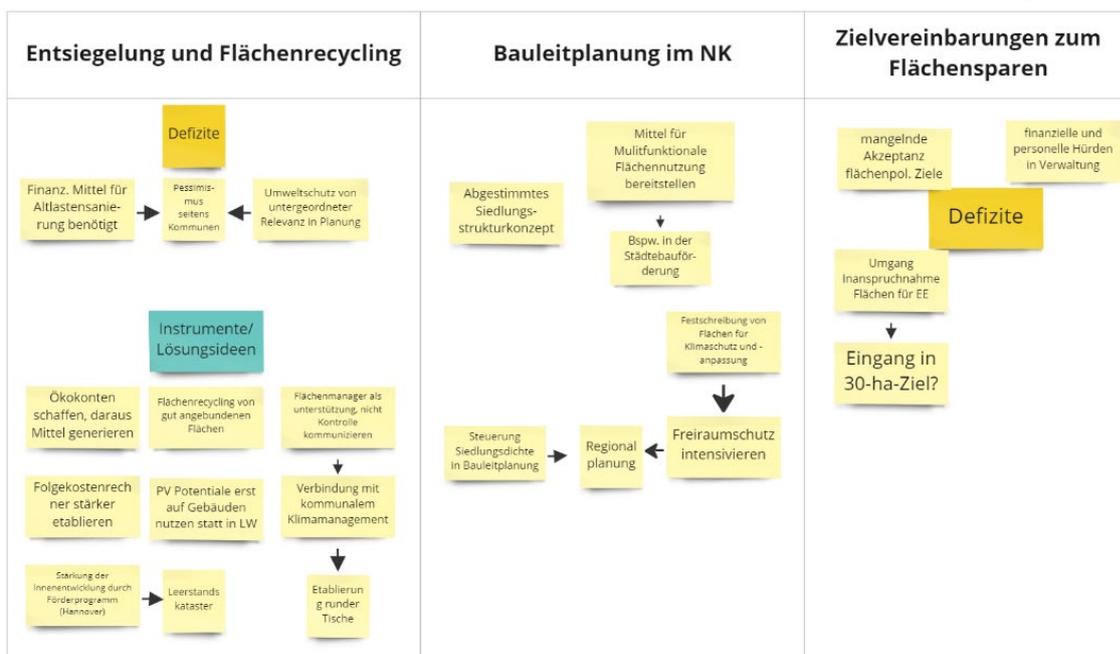
Arbeitsgruppe 1: Thomas Preuß (Difu), Aljoscha Berthold (Institut Raum & Energie)

Flächensparen im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz



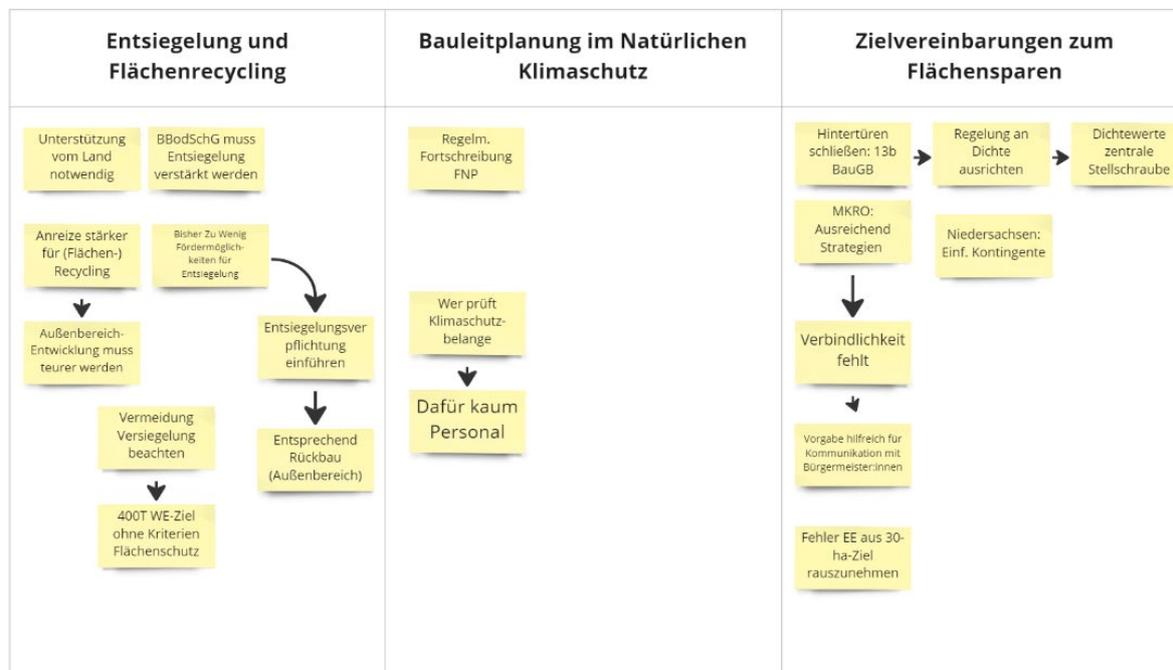
Arbeitsgruppe 2: Robert Böhnke (Difu), Maria Scheller (Institut Raum & Energie)

Flächensparen im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz



Arbeitsgruppe 3: Michael Melzer (Institut Raum & Energie), Gabriel Götze (Institut Raum & Energie)

Flächensparen im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz



Schlusswort

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

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

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

Teilnehmende

Insgesamt 72 Personen, darunter Vertreter*innen aus:

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

Wedel, Berlin, 9.1.2023