

Bund-Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplanes Flächensparen

1. Online-Dialogveranstaltung

Montag, 02. November 2020

Teilnehmende:

Insgesamt 43 Personen, darunter Vertreter*innen aus:

- Bundesministerien (BMU, BMI, BMEL)
- nachgeordneten Bundesbehörden (UBA, BfN, BBSR)
- Landesministerien mit Zuständigkeiten Umwelt, Raumordnung, Landwirtschaft
- Nachgeordnete Landesbehörden mit Zuständigkeit für Umwelt
- Kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag)
- Trägern der Regionalplanung
- Kommunen
- Wirtschaft und Landwirtschaft (Landwirtschaftskammer)
- Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft (Investitionsbank)
- Umweltverbände (NABU)
- Rat für nachhaltige Entwicklung
- Wissenschaftliche Institutionen (ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Umwelt Campus Birkenfeld, IW Köln)
- Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Dokumentation

Begrüßung und inhaltliche Einführung

MinDir Dietmar Horn, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Dietmar Horn, Abteilungsleiter der Abteilung „Grundsätzliche und übergreifende Angelegenheiten der Umweltpolitik, Nachhaltigkeit, gesellschaftspolitische Grundsatzfragen“ und Ressortkoordinator für nachhaltige Entwicklung, begrüßt die Teilnehmer*innen zur ersten Veranstaltung und damit zum Start des „Bund-Länder-Dialogs Fläche“.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 benennt Schlüsselindikatoren, u.a. zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Das Ziel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sah vor, innerhalb von 20 Jahren (bis 2020) den täglichen Verbrauch neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha zu senken. Laut Statistischem Bundesamt wurden 2019 noch 56 ha/ Tag in Anspruch genommen. Dieser Wert könnte 2020 eventuell – aufgrund der hohen Bautätigkeit – höher liegen. Somit ist das Ziel verfehlt und die Bemühungen müssen verstärkt werden. Im Übrigen solle die zuweilen geäußerte Kritik an der Flächenstatistik nicht vom Flächensparziel und den daraus resultierenden Herausforderungen ablenken.

Der Umweltministerrat der EU hat sich mit der Entwicklung der Biodiversität befasst und unterstützt die Anstrengungen der Kommission zum Schutz und der Wiederherstellung der Natur. Dabei gilt es, die Böden und die biologische Vielfalt in Böden zu schützen und die

Bodenversiegelung zu reduzieren. Das Ziel einer Netto-Null-Flächeninanspruchnahme bis 2050 bedeutet, dass ein maximaler Verbrauch von 20 ha/ Tag bis 2030 angestrebt wird. Dieses Ziel wird auch vom BMU empfohlen.

Das Thema der Flächeninanspruchnahme ist stark mit zahlreichen anderen umweltpolitischen Themen wie z.B. Biodiversität und Klimaschutz verflochten, weshalb es stärker und breiter als bisher in den Blick genommen werden muss. Auch die Landwirtschaft fordert aus Sicht von MinDir Horn nicht mit genug Vehemenz die Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Gleichzeitig ist auch die Ausgleichsproblematik betrachten, die zu einem weiteren Entzug von Nutzflächen für den Anbau landwirtschaftlicher Produkte führt.

Alice Schröder, Umweltbundesamt

Alice Schröder, Leiterin des Fachgebiets Nachhaltige Raumentwicklung und Umweltprüfung, begrüßt die Teilnehmenden, bedankt sich ebenfalls für die Bereitschaft am Dialog teilzunehmen.

Ein sparsamer Umgang mit Fläche ist erforderlich, um Lebens- und Erholungsraum, die Biodiversität und das Klima zu schützen. Zur Erreichung des Flächensparziels ist es unerlässlich, dass Bund, Länder, Kommunen und Verbände in einen Dialog treten. Dialoge und Konventionsbildungsmaßnahmen können sehr erfolgreich sein, wie zum Beispiel die Fachkonvention FFH Verträglichkeitsprüfung zeigt, die mittlerweile in Praxis und Wissenschaft sehr anerkannt ist. Gleichzeitig können andere aktuell laufende Vorhaben z.B. zum Thema Grün in Städten als Inspiration für dieses Projekt dienen.

Vorgehen und Themen im Bund-Länder-Dialog

Detlef Grimski, Umweltbundesamt, Thomas Preuß, Difu

Die Entwicklung des Flächenverbrauchs ist in den letzten 15 Jahren rückläufig. Jedoch wird das für das Jahr 2020 angestrebte 30-ha-Ziel nach Einschätzung der Umweltministerkonferenz nicht erreicht. Daher sollen das Thema erneut aufgegriffen und Bund und Ländern Vorschläge zur Zielerreichung unterbreitet an werden. Zwar ist die Flächeninanspruchnahme seit 2002 auf mehr als die Hälfte gesunken, jedoch wurde die Abnahme schwächer, sodass die Anstrengungen das Ziel 2030 zu erreichen größer werden müssen.

Trotz der eher geringen politischen Bedeutung des Themas hat Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Jahreskonferenz des Rates für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2018 bereits die Notwendigkeit von Anstrengungen beim Flächensparen betont, als sich das Verfehlen des 30 ha-Ziels abzeichnete.

In einer Untersuchung (2018) des Difu im Auftrag des UBA wurde das flächenpolitische Instrumentarium zur Erreichung des 30-ha-Ziel untersucht. Ergebnis der Studie war, dass quantitative Mengenziele fehlen. Auf Grundlage dessen wurden drei Aktionsfelder definiert:

- Kontingentierung
- Innenentwicklung
- Fehlanreize abbauen

Das Ziel des Bund-Länder-Dialoges ist es, einen umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen zu initiieren. Fachliche Inputs zu den drei genannten Aktionsfeldern sollen den Dialog inhaltlich untermauern. Hierzu zählen ein weiter qualifizierter „Flächenrechner 2.0“ und Status quo-Berichten zum Thema Innenentwicklung, Flächenmonitoring und fiskalischen

Wirkungsanalysen an. Die Teilnehmenden des Dialogs sind Akteure aus Bund und Ländern, kommunale Spitzenverbände sowie weitere relevante Akteure.

Bis Mitte 2021 wird eine Reihe von (Online-)Veranstaltungen zu flächenrelevanten Themen stattfinden. Der Dialog knüpft dabei an aktuelle Diskussionsstränge wie z.B. zur Schaffung von Wohnbauland und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen an. Die Ergebnisse des Vorhabens werden in Form von Positions- und Strategiepapieren u.a. auf der Webseite aktion-flaeche.de dokumentiert.

Dialog-Kernthema: Fehlanreize beheben – Fehlenden Anreize setzen

Einführung

Johanna Johncock, Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Johanna Johncock und Lutke Blecken stellen den Entwurf eines Papiers vor, dass mögliche Fehlanreize identifiziert, die einer Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme entgegenstehen. Es werden mögliche Veränderungsbedarfe und -optionen dargestellt.

Kommentierung und Anregungen

Die Ausführungen werden von verschiedenen Expert*innen kommentiert.

Bernd Düsterdiek, Deutscher Städte- und Gemeindebund (per Videobotschaft)

Die bisherige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein Erfolg und sollte dementsprechend positiv bewertet werden. Trotzdem ist das Ziel noch nicht erreicht.

Die kommunale Bauleitplanung, die für einen großen Teil der Flächeninanspruchnahme verantwortlich ist, ist ein wichtiges Instrument und bleibt Kernelement der kommunalen Planungshoheit. Dieser Aspekt sollte stets mitgedacht werden.

Aus Sicht des DStGB sind Beschränkung und Verbote der falsche Weg zur Zielerreichung. Stattdessen es sollten verstärkt Anreizsysteme geschaffen und die Rahmenbedingungen verbessert werden. Repressive Instrumente wie z.B. eine Neuausweisungsumlage werden seitens des DStGB abgelehnt, stattdessen plädiert Herr Düsterdiek für positive und kommunikative Ansätze.

Bund und Länder sollten Kommunen mit entsprechender Förderung besser unterstützen, sodass die Kommunen aktiver das Bauen im Bestand fördern können (z.B. „Jung kauft Alt“). Weiterhin sollte der Zugriff der Kommunen auf Innenbereichsflächen verbessert werden. Die Einführung der Grundsteuer C, die für bebaubare, aber nicht bebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festlegt, wird als zielführend gesehen.

Das Baulandmobilisierungsgesetz beinhaltet signifikante Eckpunkte für die Stärkung des Baugebots im BauGB und der Möglichkeit für Kommunen Druck auszuüben, darunter u.a. die Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts sowie der B-Plan der Innenentwicklung, um Bauland im Innenbereich zu mobilisieren. Das Gesetz sollte möglichst schnell in die Umsetzung gelangen.

Die Städtebauförderung, als wichtiges Förderinstrument der Innen(stadt)entwicklung sollte gestärkt und auf 1,5 Milliarden Euro erhöht werden, um negativen (coronabedingten) Entwicklungen entgegenzuwirken und eine Brachflächenaktivierung zu stärken.

Zudem sollten im Kontext der Siedlungsflächenentwicklung die Kommunikation und interkomm. Zusammenarbeit gefördert werden.

Eduard Eich, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen

Landwirtschaftliche Flächen haben u.a. eine erhebliche Bedeutung für die Lebensmittelerzeugung und die Grundwasserneubildung. Auch aus Sicht des Klimaschutzes sind unbebaute, landwirtschaftliche Flächen für die Kaltluftbildung wichtig. Ihre Funktionen werden in der planerischen Abwägung nicht genügend berücksichtigt.

Die Landwirtschaft hat ein großes Interesse daran, Flächenbeschränkungen stärker zu betonen, jedoch sind diese im Raumordnungsgesetz nur schwach formuliert, sodass die Interessen der Landwirtschaft schnell vernachlässigt werden. Die rechtlichen Möglichkeiten sind dementsprechend sehr gering und erfordern eine stärkere planerische Abwägung.

Zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme, ist es notwendig, den hohen Wohnungsleerstand (im Ruhrgebiet) im Bestand anzugehen.

Nannette Hoof, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes NRW

Aufgrund des Strukturwandels in NRW besteht ein hoher Bedarf an Flächen für Wohnungsbau, Industrie und Gewerbe. Ein flächensparendes Konzept zu finden ist jedoch schwierig, weil verschiedene Nutzungsansprüche bestehen und sich NRW weiter als Industriestandort profilieren will.

Im Vordergrund der Umweltpolitik stehen der Erhalt der Biodiversität, die Klimaanpassung, grüne Infrastruktur und der Insektenschutz, zu dem Flächenschutz und Entsiegelung massiv beitragen.

In NRW wurde ein ressortübergreifendes Maßnahmenpaket zur intelligenten Flächeninanspruchnahme beschlossen, mit einer Brachflächenerfassung, einer Förderung der Innenentwicklung und einer kommunalen Unterstützung, z.B. durch die Förderung von Nachhaltigkeitsmanager*innen. In NRW beschäftigen sich unterschiedliche Ministerien mit der Flächeninanspruchnahme (z.B. Wirtschaftsministerium hat Zuständigkeit für Konversionsflächen). Daher wird ein integrativer Ansatz verfolgt, bei dem Anreize gesetzt werden und anhand von Kommunikation eine Bewusstseinsbildung erfolgen soll, dass Böden einen besonderen Stellenwert in der Klimaanpassung haben.

Zudem wird die Reaktivierung der Brachflächen (Rheinisches Revier, Ruhrgebiet) vorangetrieben und über Corona-Hilfen kommunale Entsiegelungsmaßnahmen gefördert. Damit einher geht die Änderung des Landesnaturschutzgesetzes zur Stärkung/Vereinfachung der Entsiegelung. Gleichzeitig soll ein Flächenzertifikatehandel im rheinischen Revier erprobt werden.

Robert Koschitzki, Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank)

Die NBank als Förderinstitut des Landes Niedersachsen beobachtet seit 25 Jahren die Wohnungsmärkte in Niedersachsen. Es werden Wohnraumprognosen sowie seit 2009 alle zwei Jahre eine Wohnbaulandumfrage zur Erfassung von Flächenneuausweisungen und –reserven durchgeführt. Mehr als ein Drittel aller niedersächsischen Kommunen hat ein Baulandkataster (Tendenz steigend), ein weiteres Drittel führt oder plant ein Leerstandskataster, 17% der Gemeinden verfügen über ein Brachflächenkataster.

Planungen, aber auch Wohnraumversorgungskonzepte sollten verstärkt im regionalen Kontext durchgeführt werden, um das Bewusstsein zu schärfen und Fehlanreize zu reduzieren. Dabei ist es notwendig, Überzeugungsarbeit für verdichteten Wohnungsbau und Mietwohnungsbau

im ländlichen Raum zu leisten. Die NBank hält dafür Wohnungsmarktdaten vor, die den Kommunen auf Anfrage kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

Wichtig ist, dass Wohnen nicht als isoliertes Thema, sondern im Kontext mit wichtigen Belangen wie der Daseinsvorsorge betrachtet wird,

Elisabeth Oechtering, BUKEA Hamburg, Vorsitzende Ausschuss „Vorsorgender Bodenschutz“ der LABO

Die LABO beschäftigt sich seit über 15 Jahren mit dem Thema Flächenverbrauch aus der Perspektive des Bodenschutzes und der Reaktivierung von Brachflächen mit Altlasten. Sie verweist auf den LABO- Statusbericht 2020 zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung¹.

Frau Oechtering stellt die Frage, welche Instrumente und Effekte zu der Reduzierung der Flächenanspruchnahme geführt haben oder ob es andere Impulse zur Reduzierung gab.

Die im vorgestellten Papier aufgeführten Instrumente stehen schon lange in der Diskussion. Aufgrund dessen wird für eine Bewertung der einzelnen Instrumente plädiert, welche sinnvoll für die Reduzierung der Flächenanspruchnahme sind. Dafür eignen sich folgende Fragen:

- Gibt es bestimmte Akteure, denen man bestimmte Instrumente zuordnen muss?
- Gibt es bestimmte Regionen, in denen Instrumente gestärkt werden sollten?
- Gibt es Regionen, bei denen die aufgeführten Instrumente keine Erfolge erzielen?

Gleichzeitig gilt es, die Instrumente nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ gleich anzuwenden, sondern sich unterscheidende räumliche Strukturen zu berücksichtigen. Ländliche Räume sowie Städte und Metropolregionen erfordern eine differenzierte Betrachtung. Zahlreiche Akteure verfolgen ähnliche Ziele, jedoch besteht große Konkurrenz zwischen ihnen. Um diese zu minimieren, ist es notwendig, Akteure zu benennen, die sich gezielt miteinander vernetzen sollen. Hilfreich ist u.a. auch:

1. Bauen im Bestand fördern, Baulandabfrage als Lenkungsabfrage zur Stärkung und als Monitoring der Innen- und Bestandsentwicklung
2. Städtebauförderung: Brachflächen weiter in den Fokus nehmen

Als zentrales Problem benennt Frau Oechtering den anhaltenden Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch die Siedlungstätigkeit. Akteure des Bodenschutzes und der Landwirtschaft sollten sich daher stärker vernetzen.

Ergebnisse aus der Diskussion in Arbeitsgruppen

Fehlanreize reduzieren:

- Brachflächenrecycling sollte verstärkt in die Programme der Städtebauförderung einfließen.
- Die bauliche Dichte sollte nicht nur anhand der Geschossflächenzahl (GFZ), sondern im Zusammenhang mit der Grundflächenzahl (GRZ) betrachtet werden.
- Der §13b BauGB sollte nur in Kommunen Anwendung finden, die durch einen angespannten Wohnungsmarkt gekennzeichnet sind.

¹ https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO_Statusbericht_2020_Flaechenverbrauch_.pdf

- Es wird dafür plädiert, keine Instrumente/Fehlanreize von einer Untersuchung bzw. der Diskussion möglicher Änderungsmöglichkeiten auszuschließen, nur weil sie als zu komplex gelten (z.B. Kommunaler Finanzausgleich → Schlüsselzuweisungen stärker an Schaffung von Wohnraum in Verbindung mit Dichte koppeln). Für diese Instrumente ist eine langfristige und behutsame Strategie notwendig, die eine gute Vorbereitung benötigt.

Bislang fehlende Anreize setzen

- Es ist notwendig, die kommunale Ebene verstärkt in den Dialog einzubeziehen. Auch wenn es nicht Bestandteil des Vorhabens ist, lokale Dialoge zu initiieren, sind diese entscheidend, um lokale Akteure vor Ort zu vernetzen und das Flächensparziel zu erreichen.
- Die Rolle der Kommunen sollte verstärkt in den Fokus gerückt werden. Es stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die aber nicht ausreichend angewendet werden. Es gilt, Bewusstseinsbildung in der Fläche zu betreiben, Kommunen aber auch personell in die Lage zu versetzen, Innen- und Bestandsentwicklung anzugehen.
- Das Ziel des Flächensparens ist in vielen Städten (z.B. Berlin) erreichbar, jedoch spielt die Versiegelung hier eine größere Rolle. Dementsprechend sollte die „doppelte Innenentwicklung“, als wichtiger Aspekt im Bereich Bodenschutz, stärker hervorgehoben werden. Es fehlt generell an Anreizen für Entsiegelung sowie insbes. außerhalb von hochpreisigen Bodenmärkten an Anreizen für Nachverdichtung und verdichtetes Bauen.
- Kommunen sollten Leitlinien für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zur Verfügung gestellt bekommen. Diese sollten auch Klima- und Kostenbelange berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es, die Innenentwicklung in den Kommunen zu erleichtern und – in Gemeinden geringer Flächennachfrage - die Umwandlung von brachgefallenen Flächen in Grün- bzw. Naturflächen zu forcieren.
- Ansätze zum Flächensparen durch Bewusstseinsbildung oder den Abbau von Fehlanreizen sollten durch regionalplanerische Steuerung flankiert werden. Die Regionalplanung hat vielfältige Steuerungsansätze zur Verfügung, auch wenn diese eher wachstumsorientiert ausgerichtet sind.
- Hinsichtlich einer Stärkung interkommunaler Ansätze ist eine deutlichere Ausrichtung auf flächensparende Entwicklungen zu legen.
- Da häufig neue Anreize für das Flächensparen empfohlen werden, sollte beziffert werden, welche Kosten für Anreize mit nennenswertem Effekt erforderlich wären.

Empfehlungen für den weiteren Dialogprozess

- Der Bund-Länder-Dialog sollte thematisch offengehalten werden.
- Für die weiteren Dialogveranstaltungen sollten Akteure, die in dieser Veranstaltung nicht vertreten sind, gezielter angesprochen werden (z.B. Vertreter*innen des BMEL – Abteilung ländliche Räume, BMI – Abteilung Städtebau & Wohnen, Bundesressorts Finanzen und Verkehr).

Zur Erreichung des Flächensparziels, ist es notwendig verschiedene Faktoren zu beleuchten. Das sind u.a. eine Fokussierung auf den Siedlungsbestand, eine Verteuerung des Freiflächenverbrauchs durch entsprechende (ökonomische) Instrumente, eine regionalplanerische Steuerung (bis hin zur Kontingentierung), aber auch eine Betrachtung der Flächenverbräuche im

Außenbereich, die Kommunen nicht im Zuge der Bauleitplanung beeinflussen können (z.B. für die Erschließung von Windenergieanlagen, Flächen für PV-Anlagen).

Weitere Schritte

Im Anschluss an den Online-Dialog wird das Papier „Fehlanreize“ um die Ergebnisse dieser Veranstaltung ergänzt und weiter qualifiziert

Wedel/Berlin, 14.01.2020