

## Bund-Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplanes Flächensparen

### Bilanzveranstaltung

Mittwoch, 15. Mai 2024 – von 10:30 Uhr bis 16:30 Uhr, Berlin

### Dokumentation

#### Begrüßung und Einführung

*Alice Schröder, Umweltbundesamt, Fachgebietsleiterin Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen*

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

Das Umweltbundesamt hat den „Bund- Länder-Dialog Fläche“ initiiert und durchgeführt, um einen Wissens-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch zum Thema Flächensparen in seiner Vielschichtigkeit und Komplexität zu ermöglichen und damit neue Impulse für das Handeln von Bund, Ländern und weiteren relevanten Akteuren zu setzen. Mit diesem neuen Format ist es gelungen, eine Plattform für den fachlichen Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren des Bundes, der Länder, der Regionen, Kommunen, Verbände, Wissenschaft und Planungspraxis bereitzustellen. Im Ergebnis wurden gemeinsam „Vorschläge für einen Maßnahmenkatalog zum Flächensparen“ erarbeitet, die einen Beitrag zum Auftrag aus dem Koalitionsvertrag leisten sollen, die Flächensparziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Maßnahmen zu hinterlegen.

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

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

#### Flächensparen quo vadis: Herausforderung und Notwendigkeit aus Sicht der Wissenschaft

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

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

1. Fläche – das knappe Gut: Durch politisch gesetzte Anforderungen (Wohnungsbau, Industrieflächen, Erneuerbare Energien, Stromtrassen, Biodiversität etc.), die eine Inanspruchnahme von Fläche zur Folge haben, stehen die verschiedenen Akteure vor vielfältigen Herausforderungen. Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist ein zentrales Anliegen insbesondere auch im Hinblick auf den Klimaschutz. Daher ist es unerlässlich, Strategien, Maßnahmen und Methoden kontinuierlich an die sich wandelnden Gegebenheiten anzupassen. Dabei müssen aktuelle Herausforderungen stets berücksichtigt werden (z.B. Klimawandel, Energiekrise etc.).
2. Flächensparen: Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt weiterhin deutlich über dem Flächensparziel von unter 30 ha pro Tag. Gleichzeitig hat das Thema Kreislaufwirtschaft eine neue Relevanz in der Politik und Gesellschaft erlangt (Stichwort: Netto-Null-Flächenverbrauch). Die aktuelle Debatte in der Schweiz kann als Vorbild dienen. Hier können Gemeinden nur noch dann Bauland ausweisen, wenn alle Nutzungsreserven im Bestand ausgeschöpft sind. Zudem müssen die Flächen in einem regional koordinierten kantonalen Richtplan erfasst sein. „Funktionsräume“ ermöglichen eine Betrachtung über die Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg. Ähnliche Beispiele lassen sich in der Steiermark (Österreich) beobachten, wo interkommunale Entwicklungsgesellschaften die Flächenentwicklung betreiben.
3. Handlungsbedarfe: Die bisherige übergeordnete raumordnerische Steuerung wirkt in Bezug auf die erforderliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme unzureichend.
4. Fazit:
  - Der Handlungsdruck zur deutlichen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme steigt, zugleich ist zu erwarten, dass das Ziel „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 nicht erreicht wird.
  - Bisher zu wenig Steuerung: Förderprojekte mit dem Ziel des Flächensparens sind wichtig, reichen aber nicht aus. Zudem sind die Förderungen bisher nur punktuell und noch nicht flächendeckend.
  - Das Verhalten des Bundes und der Länder in puncto Flächensparen entspricht nicht den selbst gesteckten Zielen.
  - Pareto-Prinzip (20% der Anstrengung erzeugen 80% des Effektes): Die größten Anstrengungen auf dem Weg zur Netto-Null Flächeninanspruchnahme stehen noch aus.

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_001\\_knieling.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_001_knieling.pdf)

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

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

*Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*

Herr Preuß fasst zusammen, dass das Projekt ins Leben gerufen wurde, um Instrumente und Vorgehensweisen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu diskutieren und eine konzertierte Aktion zu initiieren. Durch gezielte Maßnahmen sollen der „Flächenverbrauch“ minimiert und eine nachhaltige Flächennutzung gefördert werden. Im Rahmen des Projektes fanden insgesamt elf Dialogveranstaltungen statt, um gemeinsame Strategien und Lösungsansätze zu diskutieren. Zusätzlich wurden zwei Workshops durchgeführt, in welchen

die Ergebnisprotokolle des Dialogprozesses in einem kleinen Teilnehmendenkreis erörtert wurden. Außerdem wurde im Rahmen des Zukunftsforums auf der Grünen Woche im Jahr 2021 das Fachforum "Digitalisierung - Stellschraube einer bedarfsgerechten Flächenpolitik" mit rund 250 Teilnehmer\*innen durchgeführt. Die konkreten Ergebnisse des Bund-Länder-Dialogs sind:

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

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

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_003\\_1erm.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_003_1erm.pdf)

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

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

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

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

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

### Diskussionsbeiträge/ Wortmeldungen

- Es sollte dargestellt werden, dass im Baugesetzbuch bereits mit dem rechtlichen Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Boden (§ 1a Abs. 2 BauGB), dem Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB) und Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) der Anreize für eine vorrangige Innenentwicklung verankert sind. Auch nach § 2 Abs. 2 Satz 6 ROG sind die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu verringern und Potenziale der Wiedernutzbarmachung von Flächen bzw. der Innenentwicklung auszuschöpfen.
- In Bezug auf die Flächenbedarfe für Freiflächen-PV wurde betont, dass hier ein stärkeres Augenmerk auf einen sparsamen Umgang mit Flächen zu legen sei. Das betrifft die Schonung landwirtschaftlicher Flächen durch einen forcierten Ausbau der PV im besiedelten Bereich u.a. auf Gebäudedächern- und -fassaden sowie Parkplätzen.
- Die Potenziale der interkommunalen Kooperation für das Flächensparen, die auch mehrfach im Vortrag von Prof. Dr. Knieling erwähnt wurden, sollten im Maßnahmenpapier erwähnt werden.
- Die Empfehlungen im Maßnahmenpapier sollen in den rechtlichen Kontext (siehe bestehende Regelungen im BauGB, ROG) gestellt werden, insbesondere die Empfehlungen zu verbindlichen Flächensparzielen.
- Es wird auf eine notwendige formelle Verankerung des Freiflächenschutzes verwiesen, u.a. in den Regionalplänen (NRW: bei der Festlegung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB), neue Planzeichen wie z.B. für regionale Kooperationsstandorte für großflächige Vorhaben). Weiterhin bedarf es zur Minimierung der Flächenneuanspruchnahme konkreter Anforderungen an die Alternativenprüfungen im Rahmen der planerischen Abwägung:
  - Es sollten Planzeichen Agrarraum und landwirtschaftlicher Kernraum eingeführt werden, um diese Nutzungen als konkurrierende öffentliche Belange (Nahrungsmittelerzeugung) darstellen zu können
  - Kompensationsmaßnahmen sollten stärker funktional bewertet werden und weniger flächenorientiert sein; die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen (LF) für Zwecke des naturschutzfachlichen Ausgleichs sollten als letztes Mittel gelten, nachdem alle anderen ökologischen Aufwertungspotenziale ausgeschöpft wurden.
  - Die Privilegierung der Freiflächen-PV- im BauGB (200-m-Korridor) beschränkt die Regulierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene; daher sollten primär bereits versiegelte Flächen wie Parkplätze und Gebäudedächer für eine Nutzung für PV-Anlagen überprüft und genutzt werden, bevor landwirtschaftliche Fläche im Außenbereich beansprucht wird.

## Zentrale Empfehlungen im Dialog mit Wissenschaft und Praxis

### Innenentwicklung neu denken und fördern

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

Thomas Preuß erläutert die Maßnahmen 5, 8 und 9.

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_002\\_preuss\\_blecken.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf)

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

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

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_003\\_lerm.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_003_lerm.pdf)

### Diskussionsbeiträge/ Wortmeldungen

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

### Flächenmonitoring nach gemeinsamen und einheitlichen Standards

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

Thomas Preuß erläutert die Maßnahmen 6 und 7.



→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_002\\_preuss\\_blecken.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf)

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

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

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

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_004\\_backes.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_004_backes.pdf)

### Diskussionsbeiträge/ Wortmeldungen

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

### Bestehende Indikatoren beibehalten

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

Robert Böhnke erläutert Maßnahme 1.

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_002\\_preuss\\_blecken.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf)

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

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

- standardisierte Aggregation der Daten für alle Bundesländer

- räumliche und thematische Sonderauswertungen
- „echte“ Änderungen in der Nutzung der Flächen können besser als zuvor erkannt werden

Diese Veränderungen führen zu einer qualitativen Verbesserung des Flächenindikators.

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

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_005\\_wagner.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_005_wagner.pdf)

### Diskussionsbeiträge/ Wortmeldungen

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

### Kontingentierung einführen

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

Lutke Blecken erläutert Maßnahmen 2, 3 und 4.

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_002\\_preuss\\_blecken.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_002_preuss_blecken.pdf)

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

→ Präsentation zum Download: [https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15\\_bilanzveranstaltung-flaechensparen\\_006\\_te-molder.pdf](https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2024-05-15_bilanzveranstaltung-flaechensparen_006_te-molder.pdf)

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

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

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

### Diskussionsbeiträge/ Wortmeldungen

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

### Ausblick



*Elisabeth Wessel (BMUV)*

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

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

Frau Wessel verweist auf die Arbeiten der LABO, die im Jahr 2025 einen Statusbericht zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und der Versiegelung vorlegen wird. Schließlich weist sie auf die Ergebnisse der BBSR-Baulandumfrage 2020 hin, in welcher umfangreiche Innenentwicklungspotenziale ermittelt wurden.

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

## **Moderation**

*Julia Reiß, Institut Raum & Energie*

## **Teilnehmende**

Insgesamt 69 Personen, darunter Vertreter\*innen aus:

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