

Das Schutzgut Fläche der Umweltprüfung – Beitrag zur Reduzierung des quantitativen „Flächenverbrauchs“ und zur Stärkung eines qualitativen Freiraumschutzes

Christian Jacoby, Christoph Binder

(Prof. Dr.-Ing. Christian Jacoby, Professur für Raumplanung und Mobilität an der Universität der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg, christian.jacoby@unibw.de)

(M. Eng. Christoph Binder, Professur für Raumplanung und Mobilität an der Universität der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg, christoph.binder@unibw.de)

1 ABSTRACT

Schutz und Entwicklung unbesiedelter/unbebauter Freiräume innerhalb und außerhalb von Siedlungsbereichen werden als fundamentale Handlungsfelder des natürlichen Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel betrachtet. Zugleich gilt der Freiraum als multifunktionaler Träger von Biodiversität und Ökosystemleistungen. In der Raumplanung werden mit Unterstützung des Instruments der Umweltprüfung bereits bisher für Klima und Umwelt wertvolle Freiräume gesichert sowie raumbeanspruchende Vorhaben auf ihre Klima- und Umweltverträglichkeit geprüft und optimiert. Mit der UVP-Änderungsrichtlinie der EU von 2014 wurde das „Schutzgut Fläche“ in den Schutzgüterkatalog der Umweltprüfung zusätzlich aufgenommen. Damit sollen weitergehende Fortschritte bei der Reduzierung des sog. „Flächenverbrauchs“ für Siedlung und Infrastruktur erreicht und entsprechende Freiraumverluste begrenzt werden. In diesem Kontext geht der Beitrag der Frage nach, inwiefern das Schutzgut Fläche als Impuls und Unterstützung für die Eindämmung des Flächenverbrauchs und zugleich für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz genutzt werden kann. Eine Analyse der aktuellen Praxis der Umweltprüfung zeigt im Hinblick auf die Bearbeitung des Schutzgutes Fläche im Ganzen erhebliche Defizite, in einzelnen Fällen aber auch innovative, über das Thema des quantitativen Flächenverbrauchs hinausgehende Ansätze eines qualitativen Freiraumschutzes auf. Bisher werden die Auswirkungen auf das Umweltschutzgut Fläche aufgrund fachlicher Unsicherheiten wie auch fehlender Bewertungsmaßstäbe nur selten einer fundierten Bewertung unterzogen. Verbindliche Flächenkontingente und Dichtewerte einerseits sowie planerische Festlegungen zu einer stärker multifunktional begründeten Freiraumsicherung und -entwicklung andererseits werden deshalb als Umweltziele für die Umweltprüfung mehr als bisher benötigt.

Keywords: Flächenverbrauch, Raumplanung, Umweltprüfung, Freiraumschutz, Planung

2 FLÄCHENVERBRAUCH UND FREIRAUMVERLUST ALS PERSISTENTE PROBLEME DER RAUM- UND UMWELTENTWICKLUNG

Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland, in Österreich wie auch darüber hinaus in ganz Europa haben sich in den letzten Jahrzehnten zu Lasten ökologisch wertvoller Freiräume und nicht zuletzt auch von landwirtschaftlich genutzten Flächen kontinuierlich ausgedehnt (Destatis 2023; EEA 2023; ÖROK 2023). Das Erfordernis eines Gegensteuerns gegenüber diesem sog. „Flächenverbrauch“ war offensichtlich, eine um den Faktor vier verbesserte Flächeneffizienz erschien erstrebenswert und zumindest längerfristig machbar. In Deutschland wurde mit der 2002 erstmals herausgegebenen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (DNS) das sogenannte 30-ha-Flächensparziel, bezogen auf das Jahr 2020, etabliert (BReg 2002, S. 99 f.).

In den letzten 20 Jahren ist zwar die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, also der Flächenverbrauch, in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen, jedoch mit Werten zwischen 50 und 60 ha pro Tag erheblich über der definierten Zielmarke geblieben und zuletzt sogar wieder leicht angestiegen (Destatis 2023). Mit der Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Ende 2016 wurde das Flächensparziel um 10 Jahre „gestreckt“ und als „30 ha pro Tag minus X“ für das Zieljahr 2030 proklamiert (BReg DE 2017). Die „Weiterentwicklung 2021“ der DNS bekräftigt dieses fortgeschriebene „30 ha-Ziel“ und ergänzt: „Bis zum Jahr 2050 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt. Das heißt, es sollen netto keine weiteren Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht werden“ (BReg DE 2021, S. 269).

Auch in Österreich haben sich Bund, Länder, Städte und Gemeinden im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz auf das Ziel verständigt, „die Zunahme der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen und das Ausmaß neu versiegelter Flächen bis 2030 substanziell zu verringern“ (ÖROK 2023, S. 6).

Die Europäische Union (EU) hat sich der Problematik des Flächenverbrauchs ebenfalls in vielfältiger Weise angenommen und mit ihrem „Fachplan für ein ressourcenschonendes Europa“ (EU KOM 2011) „Land und Böden“ als zu schonende Ressourcen herausgestellt. Landverbrauch und Land- bzw. Bodenversiegelung sollen weiter reduziert werden; bis 2050 soll netto kein Land mehr verbraucht werden (ebd., S. 18). Neuste Monitoringergebnisse der Europäischen Umweltagentur (European Environment Agency – EEA) zeigen, dass die Mitgliedstaaten der EU in Sachen Netto-Null-Flächenverbrauch in den letzten Jahren eher nicht auf der Spur sind („likely off track“) (EEA 2025, S. 82-83).

Flächenverbrauch im Kontext der DNS bezeichnet die Umnutzung von freien, bisher unbesiedelten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen. Er wird über die jährliche Zunahme der statistisch erfassten Siedlungs- und Verkehrsflächen berechnet. Da diese in beachtlichem Umfang auch Grün- und Freiflächen umfassen, ist der Flächenverbrauch nicht mit Bodenversiegelung gleichzusetzen (Bay LfU 2019, S. 59). In Österreich sind beim Flächenmonitoring darüber hinaus auch Ver- und Entsorgungsflächen, die nicht zu den Siedlungsflächen zählen, miterfasst (ÖROK 2023, S. 77).

Die Fläche ist eine knappe, grundsätzlich nicht vermehrbare natürliche Ressource. Sie hat damit im Kontext der Ressourcenschutzpolitik eine im wörtlichen und übertragenen Sinne „tragende“ Bedeutung: Denn die Fläche übernimmt eine „Trägerfunktion“ nicht nur für die Siedlungs- und Infrastruktur, sondern auch für die natürlichen Ressourcen im Freiraum. Auf unbesiedelten, insbesondere unversiegelten Flächen außerhalb der Siedlungsbereiche wie auch in urbanen Freiräumen innerhalb der Siedlungsbereiche entfalten sich ihre ökologischen Funktionen und freiraumbezogenen Nutzungen. Die Raumplanung ist seit Langem der Umweltvorsorge und insbesondere dem Ressourcenschutz verpflichtet.

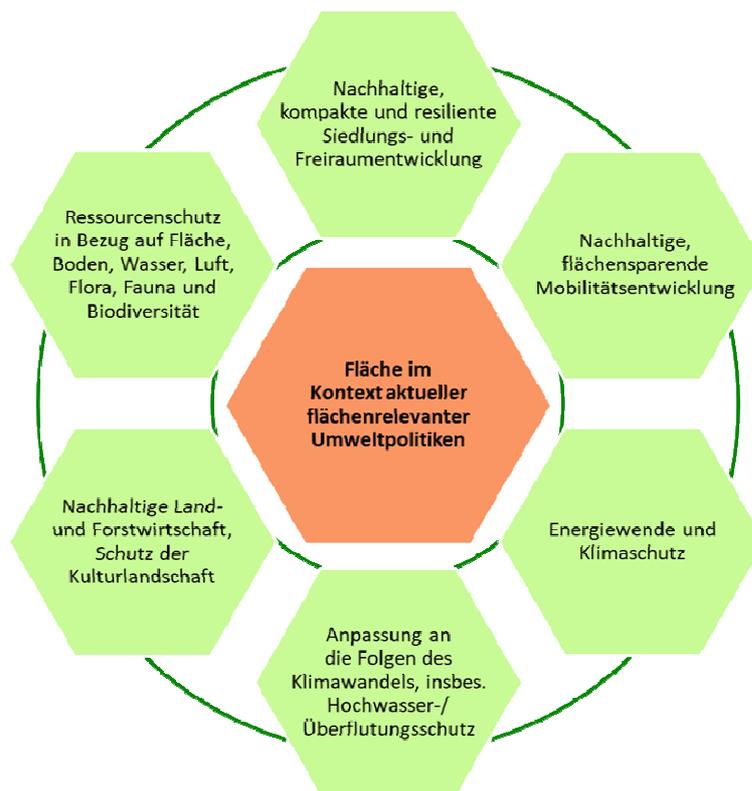


Abb. 1: Fläche im Kontext aktueller flächenrelevanter Umweltpolitiken (Eigene Darstellung)

Wie Abbildung 1 veranschaulicht, nimmt die Fläche als Träger von Flächen- bzw. Freiraumfunktionen und -nutzungen eine zentrale Rolle innerhalb aktueller Umweltpolitiken ein. Im breiteren Kontext flächenrelevanter Umweltpolitiken ist die Reduzierung von Flächenverbrauch und Freiraumverlust (im Folgenden auch als Flächen- und Freiraumschutz bezeichnet) nicht allein zur Umsetzung des quantitative definierten 30-ha-Flächensparzieles der DNS zu verstehen, sondern wesentlich umfassender im Kontext der immer vielfältiger werdenden umweltpolitischen Ziele, welche Flächen- und Freiraumqualitäten adressieren:

- Energiewende und Klimaschutz (insbes. energieeffiziente Siedlungsstrukturen, Flächeneffizienz bei Erzeugung, Speicherung und Transport erneuerbarer Energien),

- Anpassung an die Folgen des Klimawandels (insbes. Flächenvorsorge und -steuerung zur Wasserretention in der Fläche und zum Schutz vulnerabler Siedlungs- und Infrastrukturen vor Hochwasser, Sturzfluten und Massenbewegungen, aber auch Flächenvorsorge für klimaökologisch und lufthygienisch bedeutsame Frei- und Ausgleichsflächen),
- Urbaner Umweltschutz (insbes. durch kompakte und gemischt genutzte Siedlungsstrukturen mit attraktiven Wohnumfeldern und grüner Infrastruktur, Förderung einer „doppelten“ bzw. „dreifachen“ Innenentwicklung),
- Nachhaltige Mobilitätsentwicklung (insbes. durch Ansätze „Stadt/Region der kurzen Wege“ bzw. „15 Minuten-Stadt“ und integrative, den Verkehrsaufwand reduzierende und Flächen sparende Mobilitätskonzepte; im urbanen Raum als dritte Komponente einer „dreifachen Innenentwicklung“),
- Erhalt und Entwicklung der Biodiversität (insbes. Flächenvorsorge für Schutz, Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung von Natur und Landschaft, Kompensationsflächenmanagement).

Bei alledem sind die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Raumstrukturen und Flächennutzungen, insbesondere die vielfach thematisierten Flächennutzungskonkurrenzen, als Hintergrund bzw. Auslöser vielfältiger direkter und indirekter Flächeninanspruchnahmen zu berücksichtigen.

3 FLÄCHEN SPAREN UND FREIRAUM SCHÜTZEN MIT DEM INSTRUMENT DER UMWELTPRÜFUNG

Ein wichtiges Instrument einer ressourcenschonenden, vorsorgenden Umweltpolitik ist seit den 80-er Jahren die Umweltprüfung (Töpfer 1989). Mit ihr werden mögliche Umweltauswirkungen von Planungen und Vorhaben einschließlich der Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen vor ihrer Verwirklichung ermittelt, beschrieben, bewertet und im Zuge ihrer Annahme bzw. Genehmigung gemäß bestehender Umweltziele und -standards berücksichtigt (grundlegend Bunge 2008).

Nach ersten, rechtlich unverbindlichen Anfängen in Deutschland und anderen Ländern wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte (UVP) in 1985 (UVP-RL vom 27.06.1985) und die Strategische Umweltprüfung für Programme und Pläne (SUP) in 2001 (SUP-RL vom 27.06.2001) europaweit eingeführt. Mit zunehmendem Flächenverbrauch und Freiraumverlust in dem Territorium der EU war es nicht überraschend, dass die EU-Kommission auch die Umweltprüfung als Instrument der Umweltvorsorge dazu einsetzen würde, den weiteren Flächenverbrauch und Freiraumverlust einzudämmen. Entsprechend wurde mit der sog. UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 (UVP-Änd-RL vom 16.04.2014) die Fläche in den Schutzgüterkatalog der Umweltprüfung aufgenommen.

Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie erfolgte in den Mitgliedstaaten der EU auch im Bezug auf das hinzugekommene Schutzgut Fläche vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Besonderheiten des Planungs-, Zulassungs- und Umweltrechts unterschiedlich. Dieser Beitrag fokussiert im Folgenden auf die Umsetzung in Deutschland, die sich in rechtlicher Hinsicht drei Jahre später durch Gesetzesnovellierungen im UVP-Recht wie auch im Raumordnungs- und Bauplanungsrecht (BauÄndG vom 4.05.2017; ROÄndG vom 23.05.2017; UVP-ModG vom 20.07.2017) manifestierte.

In der Umweltprüfung, die mit der europaweiten Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) nicht zuletzt auch für Raumordnungs- und Bauleitpläne durchzuführen ist (Jacoby 2000), sind nun also neben den bisher bereits offensichtlich flächenrelevanten Schutzgütern auch die Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche zu prüfen (siehe Abbildung 2). Der Freiraum ist zwar nicht als eigenständiges Schutzgut der Umweltprüfung benannt, nimmt aber selbstverständlich im Umweltbezug als der Raum mit den ökologisch besonders wertvollen und schützenswerten Flächen eine hervorgehobene Bedeutung bei der Durchführung von Umweltprüfungen ein.

Die Einführung des neuen Schutzgutes Fläche wirft zahlreiche rechtliche und vor allem fachlich-methodische Fragen für die Umsetzung in der Praxis der Umweltprüfung auf. Dies hat nicht zuletzt mit der Begrifflichkeit „Fläche“ zu tun, die in der bisherigen Praxis der Umweltprüfung als einer der wichtigsten Indikatoren mit unterschiedlichen Begriffsderivaten (Flächeninanspruchnahme, Flächenverlust u. a.) bei der Ermittlung der Umweltauswirkungen für den Großteil der Schutzgüter verwendet wurde. Auch enthalten weder die UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 noch die diesbezüglichen rechtlichen Anpassungen des

deutschen Planungs- und Umweltrechts in 2017 klare und aussagekräftige Hinweise zum Bedeutungsgehalt des Schutzgutes Fläche und seiner Bearbeitung bei der Erstellung von UVP- bzw. Umweltberichten.



Abb. 2: Schutzgüter im Sinne des deutschen UVP-Gesetzes (Stand 2023) (eigene Darstellung).

Neben der Hinzunahme von „Fläche“ in die Auflistung der maßgeblichen Schutzgüter (siehe insbesondere § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG) wird im UVP-Gesetz nur an einer Stelle der Bedeutungsgehalt des Schutzgutes Fläche angesprochen, wenn auch nach Auffassung der Verfasser sehr verkürzt. So ist in der Anlage 4 UVPG in einer Tabelle die „mögliche Art der Betroffenheit“ ausgewählter Schutzgüter beschrieben. Zum Schutzgut Fläche wird dabei als mögliche Art der Betroffenheit lediglich das Schlagwort „Flächenverbrauch“ genannt.

Nun ist der Aussagegehalt der genannten Tabelle nicht überzubewerten, da zum einen die Auflistung keinen Anspruch auf Vollständigkeit hat und zum anderen bei weiteren Schutzgütern die Beschreibung der möglichen Art der Betroffenheit ebenfalls begrenzt und wenig aussagekräftig ist. Dennoch hat die eingeschränkte Sicht auf den Flächenverbrauch im Kontext der DNS, die sich auch in den Begründungstexten der Umsetzung der EU-Änderungsrichtlinie in das deutsche Recht zeigt, dazu geführt, dass die rechtliche Auslegung und praktische Handhabung des Schutzgutes Fläche in der Umweltprüfung bisher vor allem und häufig nur auf den Wirkungsbereich Flächenverbrauch bezogen wird. So heißt es in einem Kommentar zum UVPG: „Eine eigene Legaldefinition zu der Frage, was genau unter dem Begriff „Fläche“ zu verstehen sein soll, enthält das UVPG nicht“ (Hamacher 2018, Rn. 17). Und weiter: „Sein Bedeutungsgehalt erschließt sich jedoch ohne Weiteres aus seinem natürlichen Wortsinn und vor dem Hintergrund der aktuell geführten umweltpolitischen Diskussionen“ (ebd.). Das Schutzgut Fläche erweise sich „gewissermaßen als „spin off“ aus dem bereits zuvor in den Schutzgutkatalog aufgenommenen Schutzgut „Boden“ [...]“ und fokussiere sich auf die Problematik des „Flächenverbrauchs“ (ebd.).

Wie allerdings „Flächenverbrauch“ rechtlich auszulegen sei und in der Praxis der Umweltprüfung zu handhaben wäre, bleibt an dieser Stelle offen. Insbesondere muss auch hinterfragt werden, ob das von der EU über die UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 neu eingeführte Schutzgut Fläche vom Sinngehalt her mit der Fläche im Kontext des Flächensparziels der DNS vollständig übereinstimmt. Schließlich bezieht sich die EU-Richtlinie mit dem Schutzgut Fläche nicht auf ein einzelnes nationales Flächensparziel, sondern vor allem auf die europäische Perspektive des Flächenressourcenschutzes. In den bisherigen Ausgaben der DNS spielt zudem das Instrument der Umweltprüfung und ihr neues Schutzgut Fläche keine Rolle. Eine Verknüpfung von Flächensparziel der DNS und Schutzgut Fläche der Umweltprüfung fehlt.

Zum Schutzgut Fläche in der Umweltprüfung sind bisher neben der Aufnahme in Gesetzeskommentaren nur vereinzelt wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt worden (Kuhlmann; Lintzmeyer und Wilts 2014; Alsleben 2015; Repp und Dickhaut 2017; Karrenstein 2019; Jacoby und Binder 2023). Arbeitshilfen oder

Leitfäden für die Bearbeitung des Schutzgutes Fläche liegen in Deutschland bisher nicht vor. In Österreich hat das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023) einen „Leitfaden für die Schutzgüter Fläche und Boden in der Einzelfallprüfung und in der Umweltverträglichkeitsprüfung“ herausgegeben, der nach Auffassung der Autoren noch zu eng an dem rein quantitativen Flächensparziel orientiert ist. Was die Praxis der Umweltprüfung und die hierbei verfolgten Ansätze zur Behandlung des Schutzgutes Fläche angeht, fehlt es bisher an einer umfassenden Analyse. Vor diesem Hintergrund hat das deutsche Umweltbundesamt (UBA) das mit Bundesmitteln finanzierte Forschungsvorhaben „Fläche als Schutzgut des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Erarbeitung von Praxisempfehlungen“ beauftragt. Die Forschungsergebnisse sollen 2025 publiziert werden.

Ergeben nun die UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 und das entsprechend novellierte deutsche UVPG keine näheren Hinweise, was unter dem Schutzgut Fläche im Einzelnen zu verstehen ist und welche möglichen Umweltauswirkungen diesbezüglich zu ermitteln, zu beschreiben, zu bewerten und bei Planungsentscheidungen und Vorhabengenehmigungen zu berücksichtigen sind, so kann ein Blick in die Entstehungsgeschichte und Begründung der UVP-Änderungsrichtlinie der EU weiterhelfen. Die den Artikeln der EU-Richtlinie vorangestellten Erwägungsgründe geben hier bereits einen etwas besseren Einblick in die mögliche inhaltliche Bedeutung des Schutzgutes Fläche. So wird im neunten Absatz dieser Erwägungsgründe auf die Mitteilung der Kommission vom 22. September 2006 „Thematische Strategie für den Bodenschutz“ und den „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ verwiesen, mit denen gegen die „nichtnachhaltige fortschreitende Ausweitung von Siedlungsflächen (Flächenverbrauch)“ vorgegangen werden soll. Darüber hinaus wird auf die Abschlusserklärung der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung im Juni 2012 in Rio de Janeiro abgestellt. Damit zeigt sich einerseits die fachliche Nähe des Schutzgutes Fläche zur natürlichen Ressource Boden, andererseits ein klarer Zusammenhang mit dem internationalen Nachhaltigkeitsprinzip. Und der in der Richtlinie angesprochene „Flächenverbrauch“ wird bei diesem Erwägungsgrund als „nichtnachhaltige fortschreitende Ausweitung von Siedlungsflächen“ näher beschrieben, was allerdings nicht als normative Eingrenzung des Schutzgutes Fläche auf das Siedlungsflächenwachstum, sondern lediglich als eine beispielhafte bzw. bedeutsame Form des Flächenverbrauchs zu interpretieren ist („insbesondere“).

In der Begründung des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 13.03.2017 (BTag 2017) finden sich weitergehende Hinweise auf den Bedeutungsgehalt des Schutzgutes Fläche. Zunächst heißt es: „Als eigenständiges Schutzgut wurde auch „Fläche“ aufgenommen“ (ebd., S. 57). Damit wurde Diskussionsbeiträgen, welche Fläche nicht als ein eigenständiges Schutzgut betrachten wollten, entgegengetreten.

Unter der Zwischenüberschrift „Nachhaltigkeitsaspekte“ wird in der Begründung ausgeführt, dass der Gesetzentwurf die Verwirklichung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 fördere und die positive Wirkung der UVP für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung weiter verbessere (ebd. 2017, S. 62). Auch mit Blick auf die in der Nachhaltigkeitsstrategie definierten Indikatoren zu den Nachhaltigkeitszielen, die sich in ihrer Systematik an den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen orientieren, sei der Gesetzentwurf für die Zielerreichung förderlich, unter anderem auch in Bezug auf den „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch)“ (ebd.).

Und weiter heißt es in diesem Abschnitt der Gesetzesbegründung: „Dem Aspekt der nachhaltigen Flächeninanspruchnahme (Indikator Nummer 11.1.a -11.1.c) wird in dem Entwurf dadurch in besonderer Weise Rechnung getragen, dass das Schutzgut Fläche ausdrücklich in den Katalog der Schutzgüter des § 2 Absatz 1 aufgenommen wird. Damit wird deutlich, dass auch quantitative Aspekte des Flächenverbrauchs in der UVP zu betrachten sind. Der besonderen Bedeutung von unbebauten, unzersiedelten und unzerschnittenen Freiflächen für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung wird auf diese Weise Rechnung getragen“ (ebd., S. 63). Als ein Beispiel für eine umwelterhebliche Inanspruchnahme der Ressource Fläche durch ein Vorhaben wird an anderer Stelle der Gesetzesbegründung „eine extensive Flächeninanspruchnahme“ (ebd., S. 112) genannt, welches die Art der Inanspruchnahme (baulich oder anderweitig) offen lässt.

Hiermit wird zunächst klargestellt, dass Fläche nicht nur (wie bisher) ein Indikator für andere Schutzgüter wie insbesondere Boden, Wasser; Klima, Tier- und Pflanzenwelt darstellt (Verlust von diesbezüglich schutzwürdigen Flächen), sondern als quantitatives Merkmal im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung

insbesondere von Siedlungs- und Verkehrsflächen eine eigenständige Bedeutung erhält. Dass es allerdings nicht nur um den quantitativen Flächenverbrauch gehen kann, zeigt allein die Vorgabe in Anlage 3 Nr. 2.2 UVPg, wonach bei der Beurteilung der Qualität und Schutzwürdigkeit eines von einem Vorhaben betroffenen Gebietes „Qualitätskriterien“ wie „Reichtum, Verfügbarkeit, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen“ heranzuziehen sind und dabei auch die Ressource Fläche explizit genannt wird.

Betrachtet man das 30-ha-Flächensparziel der DNS genauer, so wird unter der weit gefassten Zielsetzung des Sustainable Development Goals (SDG) Nr. 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ als Indikator (Nr. 11.1.a) die „Flächeninanspruchnahme“ mit drei verschiedenen Teil-Indikatoren und Zielgrößen definiert:

- Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag – Zielgröße: Senkung auf durchschnittlich unter 30 ha pro Tag bis 2030 (also das weit bekannte „30-ha-Flächensparziel“),
- Freiraumverlust – Zielgröße: Verringerung des einwohnerbezogenen Freiflächenverlustes,
- Siedlungsdichte – Zielgröße: keine Verringerung der Siedlungsdichte.

Die Indikatoren Freiraumverlust und Siedlungsdichte waren in der ersten Fassung der DNS noch nicht enthalten, jedoch waren im Kapitel 3 unter dem Titel „Flächeninanspruchnahme – Freiräume erhalten“ neben dem konkreten, quantitativen 30-ha-Ziel auch die Erfordernisse des Freiraumschutzes aufgrund seiner wertvollen Funktionen und Nutzungen herausgestellt (BReg 2002, S. 99 ff.). Die Forderung nach kompakten Siedlungsstrukturen und damit einer flächensparenden Siedlungsdichte weist bereits auf Nachhaltigkeitsprinzipien der Flächeneffizienz und -suffizienz hin.

Trotz dieser verschiedenen begrifflichen und fachlichen Annäherungen an das Schutzgut Fläche sollte mit einem grundlegenden Verständnis für den erforderlichen Flächenschutz deutlich sein, worum es bei dem Schutzgut Fläche im Wesentlichen geht, das heißt, welche Umweltqualitäten überhaupt unter dem Stichwort „Fläche“ zu schützen sind: unbebaute bzw. unbesiedelte, unzersiedelte und unzerschnittene Freiräume/Freiflächen (als nicht anthropogen geprägte, naturnahe Freiräume und -flächen) als knappe natürliche Ressourcen, die insbesondere für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung von besonderer Bedeutung sind. In der bundesdeutschen Raumordnung ist in diesem Kontext die Flächenkategorie „großräumig zusammenhängender Freiraum“ und insbesondere die entsprechende Ausweisung von „Regionalen Grünzügen“ bekannt, den es aufgrund seiner multifunktionalen Nutzbarkeit und vor allem ökologischen Qualitäten vor Besiedlung zu schützen gilt. Die Sicherung und Entwicklung großräumig regionaler, stadtreionaler und nicht zuletzt urbaner Freiräume gewinnt gerade auch vor dem Hintergrund des Klimawandels und seiner Folgen immer mehr an Bedeutung (Domhardt et al. 2025; Jacoby et al. 2025).

Auf der Ebene der EU wurde bisher keine Arbeitshilfe oder Erläuterung zum Schutzgut Fläche veröffentlicht. Mit den neueren Leitfäden der Europäischen Kommission für das Screening und Scoping bei der UVP werden allerdings auch Fragestellungen in Bezug auf das Schutzgut Fläche formuliert, welche – über das in Deutschland fokussierte Problemfeld „Flächenverbrauch“ hinausgehend – weitere Betrachtungsperspektiven aufzeigen (EU COM 2017b, 2017c):

- Werden durch den Bau, den Betrieb oder den Rückbau eines Projektes physische Veränderungen der Flächennutzungen ausgelöst?
- Werden durch den Bau und den Betrieb eines Projektes natürliche Ressourcen wie die Fläche, insbesondere Fläche als nichterneuerbare begrenzte (knappe) Ressource, in Anspruch genommen?
- Verursacht ein Projekt einen Verlust an unbesiedeltem Freiraum (Freiraumverlust)?
- Werden durch ein Projekt vorhandene oder geplante Flächennutzungen (Wohnflächen, Grünflächen etc.) unmittelbar (durch Umnutzung der Fläche) oder mittelbar (randlich/im räumlichen Umfeld) beeinträchtigt?
- Werden durch ein Projekt besonders empfindliche Flächennutzungen (z.B. Krankenhäuser, Schulen etc.) beeinträchtigt?

Ein Teil dieser Fragestellungen lässt sich sicherlich schwerpunktmäßig anderen Schutzgütern wie Menschliche Gesundheit, Boden, Wasser, Tier- und Pflanzenwelt etc. zuordnen, ein anderer Teil, nämlich Fläche als knappe Ressource und als unbesiedelter Freiraum, wäre demgegenüber unter dem Schutzgut Fläche vertiefend zu betrachten. Fläche als eine (natürliche) Ressource soll demnach nicht nur geschützt werden im Sinne einer Nichtinanspruchnahme der Ressource, sondern soll in ihrer Verfügbarkeit für die Aktivitäten bzw. Nutzungen des Menschen möglichst erhalten bleiben, in dem neue Projekte so weit wie möglich nachhaltig und flächeneffizient geplant und realisiert werden (EU Com 2017a, S. 46). Der Nachhaltigkeitsindikator Siedlungsdichte ist von wesentlicher Bedeutung, da er sowohl direkte als auch indirekte Flächeninanspruchnahmen adressiert und neben der Effizienz der Flächennutzung auch die Suffizienz inkludiert.

4 FACHLICHE KONKRETISIERUNG DES SCHUTZGUTES FLÄCHE

Fasst man UVP-Änderungsrichtlinie der EU und das in Deutschland entsprechend novellierte UVPG einschließlich der Begründungstexte sowie aktuelle Dokumente der EU-Kommission und Ansätze aus der Fachdiskussion und -literatur zusammen, so lassen sich erste inhaltliche Konturen des Schutzgutes Fläche erkennen. Drei umweltbezogene Zieldimensionen des Schutzgutes Fläche wurden herausgearbeitet: das „quantitative Flächensparen“ (Reduktion des Flächenverbrauchs und damit des Freiraumverlusts), der „qualitative Freiraumschutz“ und eine „nachhaltige Flächenressourcennutzung“:

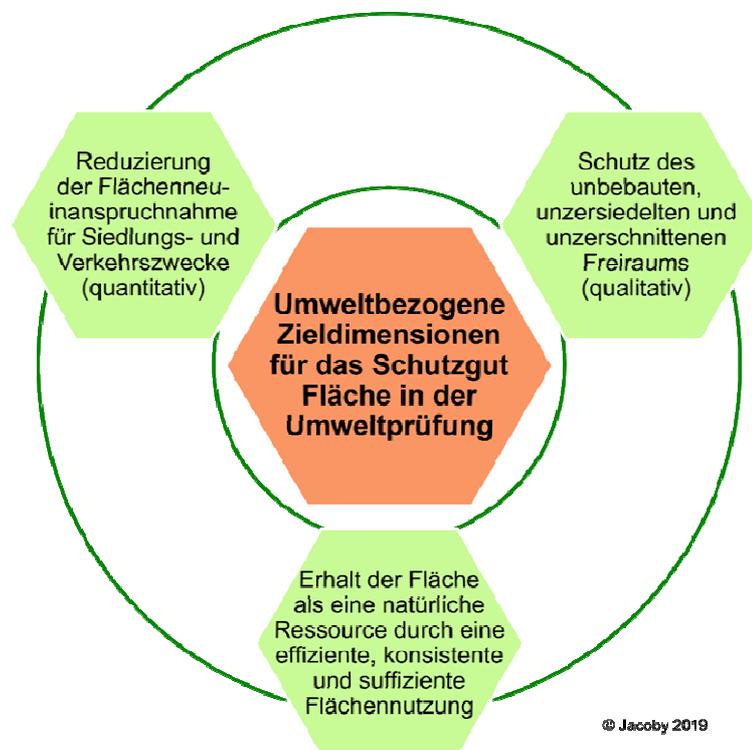


Abb. 3: Inhaltliche Konturen des Schutzgutes Fläche in der Umweltprüfung in Form von drei Zieldimensionen (Eigene Darstellung).

- „Quantitatives Flächensparen“: Klarer, aber nicht ausschließlicher Bezug zum Nachhaltigkeitsziel „Reduzierung der Flächenneu-inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha minus X bis 2030“. Dieser sog. „Flächenverbrauch“ wird insbesondere in Anlage 4 Nr. 4 lit. b UVPG explizit angesprochen.
- „Qualitativer Freiraumschutz“: Deutlicher Bezug zum korrespondierenden Nachhaltigkeitsziel, unbebaute bzw. unbesiedelte, unzersiedelte und unzerschnittene Freiflächen bzw. -räume mit hohen funktionalen Qualitäten und Leistungen, die für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, von Bebauung bzw. Besiedlung freizuhalten.
- „Nachhaltige Flächenressourcennutzung“: Möglicher weitergehender Bezug zum allgemeinen umweltpolitischen Ziel des Ressourcenschutzes, nachdem die Fläche als begrenzte natürliche Ressource für alle Arten von Flächennutzungen sparsam und schonend zu nutzen bzw. zu

bewirtschaften und nach den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung (Effizienz, Konsistenz, Suffizienz) auch als dauerhaft und umweltverträglich nutzbar zu erhalten ist.

Mit dieser Konturierung wird auch erkennbar, dass das Schutzgut Fläche nicht von vorneherein auf das Thema „Flächenverbrauch“ im Sinne von Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke reduziert werden kann. Sowohl UVP-Änderungsrichtlinie als auch UVPG weisen einen umfassenderen Begründungszusammenhang (Ressourcenschutz und Freiraumschutz im Sinne einer ökologisch orientierten nachhaltigen Entwicklung) auf. Schließlich verlangt das UVPG in Anlage 4 Nr. 4 lit a) auch eine (umfassende) Beschreibung nicht nur der direkten, sondern auch der „etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden, kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden, positiven und negativen Auswirkungen des Vorhabens“. Auch temporäre Flächennutzungen, die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands temporär genutzter Flächen oder ihre mögliche andere Nachnutzung sind in der UVP zu behandeln (EU COM 2017a, S. 91).

5 ZUR PRAXIS DER UMWELTPRÜFUNG IN BEZUG AUF DAS SCHUTZGUT FLÄCHE

In der Planungs- und Gutachterpraxis herrscht bisher eine weit verbreitete Unsicherheit bezüglich der fachlichen Bearbeitung des Schutzguts Fläche vor allem aufgrund einer fehlenden, allgemein anerkannten Schutzgutdefinition, fehlender Arbeitshilfen/Leitfäden und Schwierigkeiten in der Abgrenzung von anderen bereits zuvor zu berücksichtigenden Schutzgütern (insbesondere Boden und Landschaft). Die bisher vorherrschende, weiter oben beschriebene eingeschränkte Auslegung des Bedeutungsgehalts des Schutzgutes Fläche (Prüfung des „Flächenverbrauchs“) führt in Verbindung mit weitgehend fehlenden fachgesetzlichen Standards zum Schutzgut Fläche im engeren Sinne dazu, dass in der Praxis seit 2017 zunächst vielfach das Schutzgut Fläche bei der Bearbeitung von UVP- bzw. Umweltberichten entweder ganz „vergessen“ wurde, nur randlich beim Schutzgut Boden mit erwähnt wurde und häufig auch nicht durchgängig zusammen mit den anderen Schutzgütern bei den verschiedenen Kapiteln eines Umweltberichts (Umweltzustand, Status-Quo-Prognose, Wirkungsuntersuchung, Bewertung) behandelt wurde.

Im Rahmen des weiter oben erwähnten UBA-Forschungsvorhabens zum Schutzgut Fläche wurden in den letzten Jahren unter anderem anhand von über 100 Fallbeispielen aus Deutschland, die mindestens das Schutzgut Fläche explizit erwähnt hatten, die Herangehensweisen in der Praxis in Bezug auf die Bearbeitung dieses Schutzgutes im Rahmen von Umweltprüfungen genauer untersucht.

Obwohl die Fläche als eigenständiges Schutzgut im UVPG definiert ist, wurde in ca. 30 % der untersuchten Fälle (mit Bearbeitung ab 2017) das Schutzgut Fläche komplett in das Schutzgut Boden eingebettet oder zusammen mit diesem Schutzgut (Abschnitt „Boden und Fläche“) geprüft. Diese Zusammenlegung ist zwar rechtlich nicht zu beanstanden, zeigt aber den geringen Stellenwert des Schutzgutes Fläche, speziell in diesen Fällen, in denen unter der Überschrift „Boden und Fläche“ im Wesentlichen nur die Bodenfunktionen nach Bundesbodenschutzgesetz behandelt werden. Auch eine Verlagerung in nachfolgende Planungsverfahren (Abschichtung) konnte vereinzelt festgestellt werden.

Bei den untersuchten Fallbeispielen wurde die quantitative Zieldimension des Schutzgutes Fläche („Flächenverbrauch“ für Siedlungs- und Verkehrszwecke) deutlich am häufigsten bearbeitet und auch teilweise mit methodischen Ansätzen bewertet. Für die qualitative Zieldimension (Auswirkungen auf ökologische Qualität und Leitung von Freiräumen/Freiflächen) wurden bei den Fallstudien nur vereinzelt Ansätze, aber keine tatsächliche Bewertung der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche gefunden. Die Zieldimension einer nachhaltigen Flächenressourcennutzung klang zwar etwas häufiger an, war jedoch ebenfalls nicht Gegenstand einer methodisch fundierten Bewertung.

Neben dem weitbekannten „30 ha-Flächensparziel“ der DNS, welches als Umweltqualitätsziel für die Umweltprüfung relevant, aber bisher über einen einfachen Abwägungsbelang hinaus nur sehr begrenzt zu planungs- oder gar zulassungsrelevanten Umweltstandards konkretisiert werden konnte, und den überwiegend qualitativen Zielen, Grundsätzen und Festlegungen der Raumordnung und Bauleitplanung in Bezug auf kompakte Siedlungsstrukturen und den Schutz wertvoller, unbesiedelter Freiräume gibt es bisher kaum Normen, die auf das Flächensparen bzw. eine Flächennutzungseffizienz abzielen.

Je weniger Normen bzw. Umweltstandards für einzelne Schutzgüter der Umweltprüfung herangezogen werden können, desto wichtiger wird die Alternativenprüfung, die zwar bei der UVP für Projekte kein zwingender, bei der SUP für Programme und Pläne jedoch ein obligatorischer Baustein der Prüfung ist und

eine wesentliche Optimierungsfunktion im Hinblick auf die Berücksichtigung des Schutzgutes Fläche übernehmen kann. Auch hier zeigt die bisherige Praxis der Umweltprüfung, dass das Potenzial der Alternativenprüfung für die Steigerung der Flächeneffizienz als wesentlicher Aspekt einer nachhaltigen Flächennutzung nur selten genutzt wird.

Auffällig bei der Untersuchung der Bewertungspraxis war auch die uneinheitliche, nicht-standardisierte Verwendung flächenbezogener Begriffe. Hier sind als Beispiel vor allem „Flächen(neu)inanspruchnahme“, „Versiegelung“, „Flächenverbrauch“ oder „Flächenverlust“ zu nennen. Oft wurden viele unterschiedliche Bezeichnungen benutzt, um das gleiche Thema zu behandeln. Zwischen dem Schutzgut Fläche und der Fläche als Indikator für die Beschreibung und Bewertung von Betroffenheiten der verschiedenen (anderen) Schutzgüter wird bisher kaum begrifflich klar und konsistent unterschieden. Dadurch wird die Nachvollziehbarkeit bei der Betrachtung des Schutzgutes Fläche und so letztlich auch dessen Berücksichtigung im Sinne einer wirksamen Umweltvorsorge bei der planerischen bzw. behördlichen Entscheidung erschwert. Eine einheitliche Nomenklatur wäre für Büros und Behörden sehr hilfreich.

Obwohl die Raumordnungs- und Bauleitplanung seit Langem flächenbezogenen Zielen und Grundsätzen des Umweltschutzes verpflichtet ist (Flächenspargrundsatz, Bodenschutzklausel, Schutz natürlicher Ressourcen etc.), spielt auch in der Umweltprüfung von Raumordnungs- und Bauleitplänen das Schutzgut Fläche im Vergleich zu den anderen Schutzgütern meist nur eine untergeordnete Rolle. Selbst vorhandene flächenbezogene Umweltziele für die Ausweisung neuer Siedlungsflächen wie Flächenkontingente oder Dichtewerte, ob als verbindlich zu beachtende Ziele oder nur abwägungsrelevante Grundsätze der Raumordnung, werden in der Regel nicht adäquat bei der Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltprüfung berücksichtigt.

Nachfolgend soll an einem Beispiel aus der Praxis der Umweltprüfung aufgezeigt werden, dass Ansätze über das rein quantitative Flächensparziel hinaus möglich sind. 2021 wurde erstmals ein Raumordnungsplan des Bundes für den länderübergreifenden Hochwasserschutz aufgestellt. Der hierzu erstellte Umweltbericht (Bosch & Partner GmbH 2020) enthält eine breiter angelegte Zusammenstellung der für die Betrachtung des Schutzgutes Fläche maßgeblichen Umweltziele (siehe Abbildung 4).

Fläche	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung und Schutz der prägenden Vielfalt des Gesamtraumes und geeigneter Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich (§ 1 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG und § 2 Absatz 2 Nr. 2 ROG) • Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren (§ 1 Absatz 5 S. 1 BNatSchG) • Vermeidung von weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen sowie Flächeninanspruchnahmen im Freiraum (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 S. 6 ROG) • Ausführung zulässiger Vorhaben in einer flächensparenden Weise (§ 1a Absatz 2 S. 1 2. Hs. BauGB, § 35 Absatz 5 BauGB) • Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland von 70 ha/Tag auf 30 ha minus x /Tag bis 2030 (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Aktualisierung 2018; Die Bundesregierung 2018) • Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 2011) • nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung des Bodens in seiner Nutzungsfunktion als Fläche für Siedlung und Erholung (§ 2 Absatz 1 und 2 BBodSchG)
--------	---

Abb. 4: Umweltziele zum Schutzgut Fläche im Umweltbericht zum länderübergreifenden Raumordnungsplan des Bundes für den Hochwasserschutz (Bosch & Partner GmbH 2020, S. 12).

Hervorzuheben ist bei dieser Zusammenstellung, dass zunächst die gesetzlichen Ziele bzw. Grundsätze (Abwägungsbelange) des Naturschutzrechts sowie des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts genannt werden, die sich primär auf den Freiraum- und Landschaftsschutz beziehen und als qualitative Zielkriterien für die Bewertung von Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche herangezogen werden können.

Umweltauswirkungen möglich?		Ja	Nein	Raumbezug?		Ja	Nein
Umweltprüfung Stufe 2: Abschätzung der Auswirkungen auf die Schutzgüter							
Schutzgut	Betroffenheit	Mögliche Auswirkungen					
Me	↑	Bestehende bau-, anlage- und betriebsbedingte Auswirkungen in Bezug auf das Schutzgut Menschen bzw. menschliche Gesundheit werden durch den Rückbau der Einrichtungen tendenziell reduziert und neu hinzukommende Auswirkungen unwahrscheinlicher. Der hochwassergerechte Umbau senkt das Schadensrisiko und die dadurch hervorgerufenen Auswirkungen auf die Gesundheit.					
Ti, Pf, bV	↑	Bestehende bau-, anlage- und betriebsbedingte Auswirkungen in Bezug auf die Schutzgüter werden durch den Rückbau der Einrichtungen tendenziell reduziert und neu hinzukommende Auswirkungen unwahrscheinlicher.					
Fl	↑	Bestehende bau-, anlage- und betriebsbedingte Auswirkungen in Bezug auf das Schutzgut Fläche werden durch den Rückbau der Einrichtungen tendenziell reduziert und neu hinzukommende Auswirkungen unwahrscheinlicher.					

Abb. 5: Ausschnitt des Prüfbogens zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Schutzgüter (Bosch & Partner GmbH 2020, S. 67).

Das quantitative Flächenschutzziel der DNS („30 ha-Ziel“) und das längerfristig angelegte Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der Europäischen Kommission kommen hinzu. Ergänzend wird auch das Bodenschutzrecht im Kontext der Altlastenbeseitigung angesprochen. Diese Zusammenstellung weitet den Blick auf die vielfältige Ressource Fläche und unterstützt auf diese Weise eine umfassende, nicht nur quantitativ begründete Schutzgutbetrachtung und -bewertung. Abbildung 5 stellt aus diesem Umweltbericht ein Beispiel für die Abschätzung der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche dar. Für die Ebene der Bundesraumordnung erscheint eine rein verbal-argumentative Betrachtung angemessen.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei der Verfolgung des Nachhaltigkeitsziels „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ (30 ha minus x bis 2030/Netto-Null bis 2050) geht es seit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 bis zur aktuellen Fassung von 2021 in der Zielperspektive darum, mit der Begrenzung des sog. „Flächenverbrauchs“ die Verluste an Freiräumen zu reduzieren, in dem die Innenentwicklung (mit Nachverdichtung etc.) Vorrang vor der Außenentwicklung erhält und damit Freiräume außerhalb der Siedlungsräume in quantitativer Dimension (ohne Betrachtung ihrer einzelnen Funktionen) stärker geschützt werden. Urbane Freiräume als Grün- und Freiflächen innerhalb der Siedlungsräume bleiben bei diesem quantitativen Flächensparziel außen vor.

Das mit der UVP-Änderungsrichtlinie der EU von 2014 in das Recht der Umweltprüfung hinzugenommene Schutzgut Fläche wird bisher vor allem im Hinblick auf diese quantitative Dimension des Flächenverbrauchs und Freiraumverlusts diskutiert bzw. in der Praxis der Umweltprüfung umgesetzt, obwohl die EU-Richtlinie von 2014 nicht auf die nationale Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie abstellt und im deutschen UVP-Gesetz neben anderen Schutzgütern auch die Fläche als qualitatives Kriterium und natürliche Ressource beschrieben wird. Die Betroffenheit von Freiraumfunktionen und -qualitäten bzw. Flächenwertigkeiten ist deshalb beim Schutzgut Fläche hinsichtlich ihrer quantitativen und qualitativen Dimension außerhalb und innerhalb von Siedlungsräumen zu prüfen. Fläche ist dabei nicht zuletzt als Träger von sich räumlich überlagernden Freiraumfunktionen (Multifunktionalität) und als natürliche Ressource im Hinblick auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf die einschlägigen Nachhaltigkeitsprinzipien (Effizienz, Konsistenz, Suffizienz) zu betrachten.

In der Praxis der Umweltprüfung wird das Schutzgut Fläche einerseits als nicht vermehrbare Ressource und wegen seiner multifunktionalen Trägerfunktion für andere Umweltschutzgüter bzw. verschiedene Freiraumfunktionen und -nutzungen zunehmend auch als wichtiges, ja als ein zentrales Schutzgut verstanden. Andererseits ist die rechtliche Einführung des Schutzgutes Fläche in das deutsche Umwelt- und Planungsrecht in Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 sehr „zurückhaltend“ und ohne fachliche Differenzierung erfolgt, weshalb bisher auch in der Praxis nur selten eine differenzierte Ermittlung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche vorgenommen wird. Insbesondere wird aufgrund der fachlichen Unsicherheiten wie auch fehlender Bewertungsmaßstäbe nur selten eine fundierte Bewertung der Auswirkungen von Planungen und Projekten auf das Schutzgut Fläche durchgeführt, sodass die Bearbeitung des Schutzgutes Fläche in der Praxis der Umweltprüfung in der Regel keine erkennbare Wirkung auf die umweltbezogene Planungsoptimierung bzw. umweltfreundliche Genehmigungsentscheidung zeigt.

Bei genauerer Betrachtung der diesbezüglich einschlägigen Rechtsvorschriften sowie ihren Herleitungen und Begründungen wird deutlich, dass in dem Schutzgut Fläche mit den drei Zieldimensionen

- Quantität (des Flächenverbrauchs reduzieren),
- Qualität (der Flächen- bzw. Freiraumfunktionen und -nutzungen erhalten), und
- Ressource (Fläche nachhaltig im Sinne von Effizienz, Konsistenz und Suffizienz nutzen/entwickeln)

ein großes, bisher noch zu wenig ausgeschöpftes Potenzial für eine wirksame Umweltvorsorge liegt, welches mit Hilfe von Umweltprüfungen gehoben werden könnte. Bisher sind allerdings mit der Einführung des Schutzgutes Fläche kaum Impulse für das Flächensparen in Richtung Netto-Null-Ziel, für einen wirksameren, multifunktional begründeten Freiraumschutz und einen nachhaltigeren, insbesondere effizienteren, konsistenteren oder gar suffizienteren Umgang mit der begrenzten Ressource Fläche in der Planungs- und Zulassungspraxis erkennbar.

Da sich in Verbindung mit einem weiter steigenden „Druck auf die Fläche“ formelle und materiell-rechtliche Anforderungen an die Prüfung und Umsetzung des Flächensparziels verschärfen werden und mit dem Netto-Null-Ziel für 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft erforderlich wird, jedoch die Einführung einer eigenständigen „Flächensparprüfung“ – vergleichbar mit anderen umweltbezogenen Prüfverfahren – mit Blick auf die angestrebte Planungsbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung nicht opportun erscheint, besteht die Chance, das vorhandene, EU-weit vorgegebene Instrument der Umweltprüfung für Programme, Pläne und Projekte durch differenzierte Bearbeitung des Schutzguts Fläche für die dringender werdenden Aufgaben des Flächensparens und multifunktionalen Freiraumschutzes gezielt zu nutzen. Auch das Instrument eines „Freiraumchecks“, das vor dem Hintergrund des Ansatzes der doppelten Innenentwicklung bei städtebaulichen Projekten und informellen Planungen der Stadtentwicklung zur Sicherung der urbanen Freiräume mit ihren klimatischen Ausgleichsfunktionen empfohlen wird (BDLA 2022, S. 3), ließe sich ohne Probleme in die Umweltprüfung integrieren.

Zur Wirksamkeit der Umweltprüfung bedarf es neben einer frühzeitigen Integration in die Planungsprozesse möglichst verbindlicher Umweltziele und -standards für die Bewertung der Umweltauswirkungen von Planungen und Projekten. In Bezug auf das Schutzgut Fläche spielen die Festlegungen der Raumordnung und Bauleitplanung zur quantitativen Reduzierung der baulichen Flächenneuanspruchnahme und zu Schutz und Entwicklung von Freiraumfunktionen entsprechend ihrer datengestützten Wertigkeiten eine entscheidende Rolle. Neben der raumordnerischen Festlegung von Flächenkontingenten und Dichtewerten für die Siedlungsentwicklung sind deshalb auch weiterentwickelte Strategien und verbindliche Instrumente mit Festlegungen zur raumordnerischen Sicherung von Freiraumfunktionen und -nutzungen gerade auch im Hinblick auf die Multifunktionalität/Mehrfachnutzung von Freiräumen erforderlich. Kommunale Strategien einer kompakten Siedlungs- und Freiraumentwicklung, insbesondere dreifachen Innenentwicklung, mit kommunalpolitisch beschlossenen baulichen Dichtewerten und urbanen Freiraumqualitäten, stellen neben den möglichen raumordnerischen Flächenkontingenten zukünftig wichtige Umweltziele für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung dar.

Für die künftige Gutachter-Praxis erscheint zudem wichtig, das Schutzgut Fläche einerseits definitorisch und fachlich-methodisch so klar wie möglich von den anderen Schutzgütern abzugrenzen, andererseits die zweifelsfrei existierenden, fachlichen Überschneidungen, insbesondere mit Boden, Landschaft und dem Schutzgut Wechselwirkungen, zu adressieren und mit Hilfe von Schwerpunktsetzungen wie auch Verweisungen auf andere Schutzgüter ohne größere Redundanzen in den Berichten zu bewältigen. Gleichzeitig sind die Potenziale der Alternativenprüfung für eine effizientere Flächennutzung stärker zu nutzen und die Möglichkeiten der Abschichtung bei der Bearbeitung des Schutzgutes Fläche auf den verschiedenen Ebenen der Umweltprüfungen (SUP/UP/UV) sorgfältig zu prüfen.

7 ACKNOWLEDGEMENTS

Der Beitrag basiert insbesondere auf Erkenntnissen des vom deutschen Umweltbundesamt (UBA) mit Bundesmitteln finanzierten Forschungsvorhabens „Fläche als Schutzgut des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Erarbeitung von Praxisempfehlungen“ sowie des Arbeitskreises „Freiraumsicherung und -entwicklung in der äumlichen Planung“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). Die Autoren sind an beiden Forschungsaktivitäten (leitend/mitwirkend) beteiligt. Die ausführlichen Forschungsergebnisse werden im Jahr 2025 publiziert.

8 REFERENCES

- Alsleben, C.: „Fläche“ als neues (altes) Schutzgut der UVP: Konturen des Schutzgutes „Fläche“ unter der neuen UVP-Richtlinie. In: Lehr- und Forschungsgebiet Landschaftsplanung der Technischen Universität Dresden (Hrsg.): Dresdner Planergespräche Umweltprüfung und Landschaftsplanung. Bericht zur wissenschaftlichen Arbeitstagung am 19.06.2015. Selbstverlag. S. 27–36. Dresden, 2015.
- Bay LfU – Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.): Chance Flächenrecycling – Zukunft ohne Altlasten. Ratgeber für Kommunen und Investoren. 2. überarb. Aufl. = Reihe UmweltThema. Augsburg, 2019.
[https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000007?SID=285474148&ACTIONxSETVAL\(pdfload.htm,AARTxNODENR:324756,USERxPDFNO:PDF\)=Z,](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000007?SID=285474148&ACTIONxSETVAL(pdfload.htm,AARTxNODENR:324756,USERxPDFNO:PDF)=Z,) , zuletzt geprüft am 12.07.2020.
- Bosch & Partner GmbH: Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach § 8 des Raumordnungsgesetzes für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan des Bundes für den Hochwasserschutz – Umweltbericht – Stand: 28.09.2020. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Herne, 2020.

- https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/umweltbericht-brph.pdf?__blob=publicationFile&v=1, , zuletzt geprüft am 29.09.2020.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie Österreich (Hrsg.): Die Schutzgüter Fläche und Boden in der Einzelfallprüfung und in der Umweltverträglichkeitsprüfung. Leitfaden. Wien, 2023. https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:c1349f1e-d286-4f2f-9bf2-079da6c9b7c1/UVP-Leitfaden_Flaeche_Boden_UA_20230613.pdf, zuletzt geprüft am 07.10.2024.
- Bunge, T.: Umweltprüfungen: Zweck, Verfahren und Inhalt. In: Storm, P.-C.; Bunge, T. (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP). Loseblattwerk. Erich Schmidt Verlag. Lfg. 3/08–VIII/08, Kz 0100, S. 1-48. Berlin, 2008.
- BReg DE – Bundesregierung Deutschland (Hrsg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin, 2002.
- BReg DE – Bundesregierung (Hrsg.): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Kabinettsbeschluss vom 11.01.2017. Berlin, 2017. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=5, , zuletzt geprüft am 13.01.2017.
- BReg DE – Bundesregierung (Hrsg.): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin, 2021.
- BTag – Deutscher Bundestag (Hrsg.): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung. Gesetzentwurf der Bundesregierung. = BT-Drs. 18/11499 vom 13.03.2017. Berlin, 2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811499.pdf>, , zuletzt geprüft am 21.03.2017.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Daten zum Indikatorenbericht 2022. Wiesbaden, 2023. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00076663/0230001229004.pdf, , zuletzt geprüft am 11.11.2023.
- Domhardt, H.-J.; Grotefels, S.; Hüppauff, J.; Jacoby, C.; Kufeld, W.; Warner, B.: Freiraumwende. Vom Freiraum her denken, planen und handeln. Verlag der ARL. Hrsg.: Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). = Positionspapier aus der ARL 152. Hannover, 2025. https://www.arl-net.de/system/files/pdf/2025-02/pospapier_152.pdf, zuletzt geprüft am 17.02.2025.
- EEA – European Environment Agency: European Union 8th Environment Action Programme. Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition. = EEA-Report 11/2023. Copenhagen, 2023. https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/at_download/file, zuletzt geprüft am 12.01.2024.
- EEA – European Environment Agency: Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2024 edition. = EEA-Report 01/2025. Copenhagen, 2025. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/monitoring-progress-towards-8th-eap-objectives/8th-eap-progress-report_2025.pdf/@download/file, zuletzt geprüft am 20.02.2025.
- EU COM – European Commission (Hrsg.): Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report. (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Luxembourg, 2017a. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2019.
- EU COM – European Commission (Hrsg.): Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping. (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Luxembourg, 2017b. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2019.
- EU COM – European Commission (Hrsg.): Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening. (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Luxembourg, 2017c. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Screening_final.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2019.
- EU KOM – Europäische Kommission (Hrsg.): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. = KOM(2011) 571 endgültig. Brüssel, 2011.
- Grotefels, S.; Wiemann, A.: Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht. Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2/2025, S. 41-50.
- Hamacher, A.: UVP § 2 Begriffsbestimmungen. In: Schink, A.; Reidt, O.; Mitschang, S. (Hrsg.): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Kommentar. C. H. Beck. S. 20–38. München, 2018.
- Jacoby, C.: Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung. Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 2000.
- Jacoby, C.; Binder, C.: Umweltprüfung in Raumordnung und Bauleitplanung – Neue Impulse durch das Schutzgut Fläche? In: Technische Universität Berlin, Fachgebiet Orts-, Regional- und Landesplanung (TU Berlin, FG ORL) (Hrsg.): Festschrift für Stephan Mitschang. Nomos Verlagsgesellschaft. S. 83–100. = Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung Band 47. Baden-Baden, 2023.
- Jacoby, C.; Domhardt, H.-J.; Hüppauff, J.; Kufeld, W.; Warner, B.: Gemeinsames Fazit: Was soll sich ändern? Erkenntnisse und Erfordernisse für die Freiraumwende. In: Jacoby, C.; Domhardt, H.-J.; Kufeld, W. (Hrsg.): Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung – Mit einem Perspektivwechsel den Freiraumschutz stärken! Verlag der ARL. = Forschungsberichte der ARL. Hannover, 2025 (im Erscheinen).
- Karrenstein, F.: Das neue Schutzgut Fläche in der Umweltverträglichkeitsprüfung. = Natur und Recht (41) 2/2019, S. 98–104.
- Kuhlmann, M.; Lintzmeyer, F.; Wilts, H.: Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung als Instrumente des Ressourcenschutzes. = UVP-report (28) 3-4/2014, S. 186–194.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022. = Materialien Heft 12. Wien, 2023. https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/6._OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/0_OEROK_Bericht_Flaecheninanspruchnahme_und_Versiegelung_2022.pdf, zuletzt geprüft am 07.06.2024.

- Repp, A.; Dickhaut, W.: „Fläche“ als komplexer Umweltfaktor in der Strategischen Umweltprüfung? Begriffliche Komponenten, gegenwärtige Bewertungspraxis und Optionen einer Ausgestaltung als Schutzgut. = UVP-report (33) 2/2017, S. 136-144.
- Töpfer, K.: UVP – Königsweg der Umweltpolitik. In: Hübler, Karl-Hermann; Otto-Zimmermann, Konrad (Hrsg.): UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung: Gesetzgebung, Sachstand, Positionen, Lösungsansätze. Eberhard Blottner Verlag. S. 33–43. Taunusstein, 1989.