

Jacoby, Christian; Binder, Christoph

## Book Part

Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung: Das Schutzgut Fläche als Impulsgeber für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz

## Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Jacoby, Christian; Binder, Christoph (2025) : Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung: Das Schutzgut Fläche als Impulsgeber für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz, In: Jacoby, Christian Domhardt, Hans-Jörg Kufeld, Walter (Ed.): Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung: Mit einem Perspektivenwechsel den Freiraumschutz stärken!, ISBN 978-3-88838-119-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 305-333, <https://doi.org/10.60683/r1qv-th74>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336983>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

## Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

*Jacoby, Christian; Binder, Christoph:*

**Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung  
– das Schutzgut Fläche als Impulsgeber für einen multifunktional  
begründeten Freiraumschutz**

<https://doi.org/10.60683/r1qv-th74>

*In:*

Jacoby, Christian; Domhardt, Hans-Jörg; Kufeld, Walter (Hrsg.) (2025):  
Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung –  
Mit einem Perspektivwechsel den Freiraumschutz stärken!  
Hannover, 305-333. = Forschungsberichte der ARL 24.

<https://doi.org/10.60683/0ddp-qe87>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Christian Jacoby, Christoph Binder

## FREIRAUMSICHERUNG ALS GEGENSTAND DER UMWELTPRÜFUNG IN DER RAUMPLANUNG – DAS SCHUTZGUT FLÄCHE ALS IMPULSGEBER FÜR EINEN MULTIFUNKTIONAL BEGRÜNDETEN FREIRAUMSCHUTZ

### Gliederung

- 1 Flächenverbrauch und Freiraumverlust als Herausforderung für die Raumplanung
  - 2 Das Instrument der Umweltprüfung mit dem neuen Schutzgut Fläche
  - 3 Vorschriften und Begründungen zum Schutzgut Fläche im Einzelnen
  - 4 Definitionsansatz und Konkretisierung des Schutzgutes Fläche
  - 5 Allgemeine Praxis der Berücksichtigung des Schutzgutes Fläche in der räumlichen Planung
  - 6 Ausgewählte innovative Ansätze in der Praxis der Umweltprüfung
  - 7 Fazit: Impulse für den multifunktionalen Freiraumschutz ausbaufähig
- Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag fokussiert auf das Instrument der Umweltprüfung in der Raumplanung und geht der Frage nach, inwiefern das neue Schutzgut Fläche als Impuls und Unterstützung für die Eindämmung des Flächenverbrauchs und zugleich für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz genutzt werden kann. Mit der gesetzlichen Hinzunahme des Schutzgutes Fläche in den Schutzgüterkatalog der Umweltprüfung werden Chancen und Herausforderungen für den raumordnerischen und stadtplanerischen Flächen- und Freiraumschutz erkennbar. Eine Analyse der aktuellen Praxis der Umweltprüfung in der überörtlichen Planung zeigt im Hinblick auf die Bearbeitung des Schutzgutes Fläche im Ganzen erhebliche Defizite, in einzelnen Fällen aber auch innovative, über das Thema Flächenverbrauch hinausgehende Ansätze auf. Bisher werden die Auswirkungen auf das Umweltschutzgut Fläche aufgrund fachlicher Unsicherheiten wie auch fehlender Bewertungsmaßstäbe nur selten einer fundierten Bewertung unterzogen. Verbindliche Flächen- und Dichtewerte sowie planerische Festlegungen zur Freiraumsicherung und -entwicklung werden deshalb als Umweltqualitätsziele und -standards für die Umweltprüfung mehr als bisher benötigt.

### Schlüsselwörter

Freiraumsicherung/-entwicklung – Umweltprüfung – Schutzgut Fläche – Raumordnung – Bauleitplanung

## **Safeguarding open spaces as a subject of environmental assessment in spatial planning – the factor land as an impetus for multifunctional open space protection**

### **Abstract**

The article focuses on the instrument of environmental assessment in spatial planning and examines the question of the extent to which the new environmental factor land can be used as an impulse and support for the containment of land consumption and at the same time for multifunctional open space protection. With the legal inclusion of the factor land in the set of criteria of environmental assessment, opportunities and challenges for the protection of land and open space in regional and urban land-use planning become apparent. An analysis of the current practice of environmental assessment in supra-local planning reveals considerable deficits with regard to the treatment of land protection as a whole, but in individual cases also innovative approaches, that go beyond the topic of land take. So far, the effects on land consumption and land use have rarely been subjected to a well-founded assessment due to technical uncertainties and a lack of assessment standards. Binding land-use and density values as well as planning specifications for the protection and development of open spaces are therefore needed more than ever as environmental quality goals and standards for environmental assessment.

### **Keywords**

Open space protection/development – Environmental assessment – Environmental factor land – Regional planning – Urban land-use planning

## **1 Flächenverbrauch und Freiraumverlust als Herausforderungen für die Raumplanung**

Der sparsame und schonende Umgang mit natürlichen Ressourcen war von Beginn an ein grundlegendes Anliegen der Umweltpolitik auf nationaler und internationaler Ebene (Kosmol/Kanthak/Herrmann et al. 2012; Lutter/Kreimel/Giljum et al. 2022). Der Ressourcenschutz ist auch vor dem Hintergrund sich verschärfender Klima- und Umweltkrisen eine umweltpolitische Herausforderung für Gegenwart und Zukunft im Sinne einer dauerhaft nachhaltigen Entwicklung (Hirschnitz-Garbers/Langsdorf/Lorenz et al. 2018). Insbesondere für die Umsetzung der geforderten „naturbasierten Lösungen“ (EU Kom 2022) zur Bewältigung aktueller und künftiger Krisen und damit zur Forcierung einer nachhaltigen, resilienten Entwicklung werden diese natürlichen Ressourcen als Basis in hinreichendem Umfang und entsprechender Qualität benötigt und sind hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit bzw. Nutzbarkeit dauerhaft zu sichern.

Im Allgemeinen werden bei der Betrachtung der Ökosystemdienstleistungen im Freiraum die Ressourcen Fläche und Boden, Wasser, Klima und Luft, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt unter Berücksichtigung ihrer Wechselbeziehungen thematisch unterschieden. Der Freiraum wird definitorisch nicht als natürliche Ressource behandelt, bildet jedoch als weitgehend unbesiedelter und unversiegelter Raum die

wesentliche, räumliche Basis für Funktionsfähigkeit und Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen, wobei bereits an dieser Stelle die fachliche Überschneidung von „Fläche“ und „Freiraum“ nicht zu übersehen ist.

Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland wie auch darüber hinaus in ganz Europa haben sich zulasten ökologisch wertvoller Freiräume und nicht zuletzt auch von landwirtschaftlich genutzten Flächen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erheblich ausgedehnt (Destatis 2023a; EEA 2023b). Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts wurde in Deutschland die Marke von 120 Hektar pro Tag Flächenneuanspruchnahme überschritten. Ein Gegensteuern war unausweichlich, eine um den Faktor vier verbesserte Flächeneffizienz erschien erstrebenswert und zumindest längerfristig machbar, sodass mit der 2002 erstmals herausgegebenen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (DNS) (BReg 2002) das sogenannte 30-Hektar-Flächensparziel, bezogen auf das Jahr 2020, etabliert wurde (BReg 2002: 99 f.).

In den letzten 20 Jahren ist zwar die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, seit Längerem (und auch in amtlichen Publikationen, nicht nur umgangssprachlich) kurz als „Flächenverbrauch“ bezeichnet, in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen, jedoch mit Werten zwischen 50 und 60 Hektar pro Tag erheblich über der definierten Zielmarke geblieben und zuletzt sogar wieder leicht angestiegen (Destatis 2023b) (vgl. auch den Beitrag *Dosch* in diesem Band). Mit der Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Ende 2016 wurde das Flächensparziel um zehn Jahre „gestreckt“ und als „30 ha pro Tag minus X“ für das Zieljahr 2030 proklamiert (BReg 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 2021: 269).

Um diesen anspruchsvollen flächenpolitischen Zielen der DNS größere Chancen auf eine Umsetzung zu geben, wird nach den zahlreichen Forschungs- und Modellvorhaben der letzten 30 Jahre („Fläche im Kreis“ und viele mehr) (Preuß/Bock/Böhnke et al. 2007) aktuell die Erarbeitung von Zielvereinbarungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs im Rahmen des noch bis 2024 laufenden UBA-Vorhabens „Bund-Länder-Dialog Flächensparen“ (FKZ 3718750020) unter Leitung des Deutschen Instituts für Urbanistik vorbereitet (BTag 2023; Preuß/Bock/Böhnke et al. 2024).

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 (BayLfU 2019: 59).

Die Fläche ist eine knappe, grundsätzlich nicht vermehrbare natürliche Ressource (BReg 2002: 287). 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, vorwiegend unversiegelten Flächen des bauplanungsrechtlichen Außenbereichs wie auch in urbanen Freiräumen entfalten sich ihre ökologischen Funktionen und freiraumbezogenen Nutzungen (vgl. die im *Einleitungskapitel* dieses Bandes hergeleitete Freiraumdefinition).

Raumordnung und Bauleitplanung sind seit Langem der Umweltvorsorge und zumal dem Ressourcenschutz verpflichtet (BMBau 1993: 13 ff.), eingebettet in das übergeordnete Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung (Janssen/Bartel/Wolff et al. 2019; Hofmeister/Warner/Ott 2021).

Auch die Europäische Union (EU) hat sich der Problematik des Flächenverbrauchs 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 (EU Kom 2011: 18).

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) und damit das Schutzgut Fläche nicht allein zur Umsetzung des 30-Hektar-Flächensparzieles der DNS zu verstehen, sondern wesentlich umfassender im Kontext der immer vielfältiger werdenden umweltpolitischen Ziele:

- > Energiewende und Klimaschutz (insbesondere energieeffiziente Siedlungsstrukturen, Flächeneffizienz bei Erzeugung, Speicherung und Transport erneuerbarer Energien),
- > Anpassung an die Folgen des Klimawandels (insbesondere 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 (insbesondere durch kompakte und gemischt genutzte Siedlungsstrukturen mit attraktiven Wohnumfeldern und grüner Infrastruktur, Förderung einer „doppelten“ bzw. „dreifachen“ Innenentwicklung),
- > nachhaltige Mobilitätsentwicklung (insbesondere durch die Ansätze „Stadt bzw. Region der kurzen Wege“ bzw. „15-Minuten-Stadt“ und durch integrative, den Verkehrsaufwand reduzierende und flächensparende Mobilitätskonzepte – im urbanen Raum als dritte Komponente einer „dreifachen Innenentwicklung“),
- > Erhalt und Entwicklung der Biodiversität (insbesondere Flächenvorsorge für Schutz, Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung von Natur und Landschaft, Kompensationsflächenmanagement).



Abbildung 1: Fläche im Kontext aktueller flächenrelevanter Umweltpolitiken / Quelle: Eigene Darstellung

Bei alledem sind die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Raumstrukturen und Flächennutzungen, namentlich die vielfach thematisierten Flächennutzungskonkurrenzen, als Hintergrund bzw. Auslöser vielfältiger direkter und indirekter Flächeninanspruchnahmen zu berücksichtigen (BTag 2017: 33 f.).

## 2 Das Instrument der Umweltprüfung mit dem neuen Schutzgut Fläche

Ein wichtiges Instrument einer ressourcenschonenden, vorsorgenden Umweltpolitik ist seit den 1980-er Jahren die Umweltprüfung<sup>1</sup> (Töpfer 1989; Schmidt 1994). 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 beachtet bzw. berücksichtigt (grundlegend Bunge 2008).

<sup>1</sup> Umweltprüfung wird hier – und im Allgemeinen – als Oberbegriff für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Vorhaben, die Strategische Umweltprüfung (SUP) für Programme und Pläne und die Umweltprüfung (UP) in der Bauleitplanung verstanden.

Nach ersten, rechtlich unverbindlichen Anfängen in Deutschland (Storm/Bunge 2004) wurden 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 sogenannten UVP-Änderungsrichtlinie von 2014 (UVP-Änd-RL vom 16.04.2014) die Fläche in den Schutzgüterkatalog der Umweltprüfung neu aufgenommen. Die Umsetzung der EU-Richtlinie erfolgte in Deutschland drei Jahre später 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).

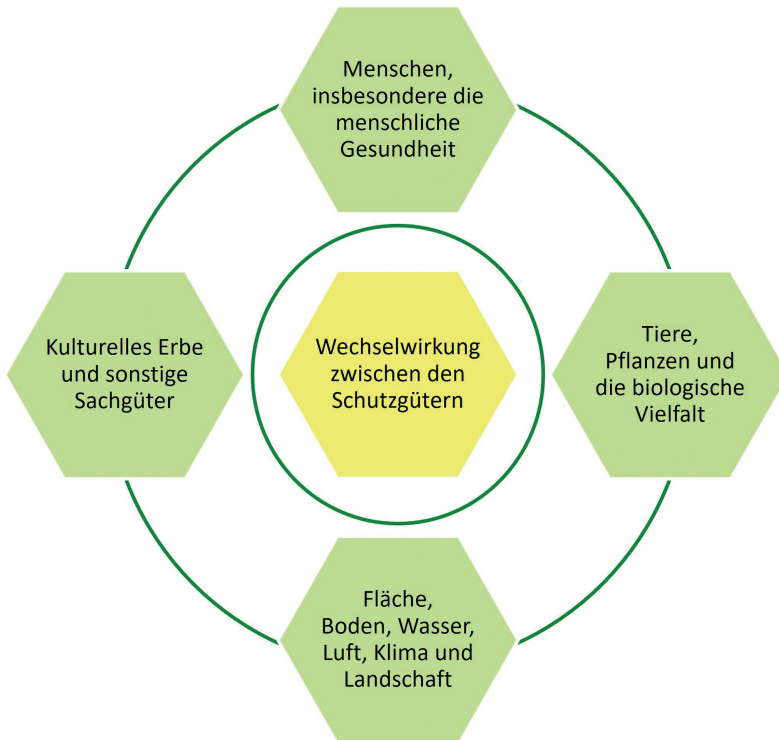


Abbildung 2: Schutzgüter im Sinne des UVP-Gesetzes (Stand 2023) / Quelle: Eigene Darstellung

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 wie insbesondere Boden und Landschaft 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 und anderes) 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 praktischen Bearbeitung bei der Erstellung von UVP- bzw. Umweltberichten. Neben der Hinzunahme von „Fläche“ in die Auflistung der maßgeblichen Schutzgüter (siehe explizit § 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 (vgl. Abbildung 3). Zum Schutzgut Fläche wird als mögliche Art der Betroffenheit lediglich das Schlagwort „Flächenverbrauch“ genannt (in der Abbildung 3 vom Verfasser nachträglich markiert)

| Schutzgut (Auswahl)                               | mögliche Art der Betroffenheit                                                                                             |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit | Auswirkungen sowohl auf einzelne Menschen als auch auf die Bevölkerung                                                     |
| Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt             | Auswirkungen auf Flora und Fauna                                                                                           |
| <b>Fläche</b>                                     | <b>Flächenverbrauch</b>                                                                                                    |
| Boden                                             | Veränderung der organischen Substanz, Bodenerosion, Bodenverdichtung, Bodenversiegelung                                    |
| Wasser                                            | hydromorphologische Veränderungen, Veränderungen von Quantität oder Qualität des Wassers                                   |
| Klima                                             | Veränderungen des Klimas, z.B. durch Treibhausgasemissionen, Veränderung des Kleinklimas am Standort                       |
| kulturelles Erbe                                  | Auswirkungen auf historisch, architektonisch oder archäologisch bedeutende Stätten und Bauwerke und auf Kulturlandschaften |

Abbildung 3: Mögliche Auswirkungen (Betroffenheiten) der Schutzgüter der Umweltprüfung / Quelle: UVPG, Neufassung vom 18.03.2021, Anlage 4, Nr. 4 b); Markierung mit roter Umrandung der Begriffe „Fläche“ und „Flächenverbrauch“ nicht im Original

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, wie insbesondere den beiden erstgenannten, die Beschreibung der möglichen Art der Betroffenheit ebenfalls begrenzt und wenig aussage-

kräftig 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 auch nur auf den Wirkungsbereich Flächenverbrauch bezogen werden. 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 Wort-sinn und vor dem Hintergrund der aktuell geführten umweltpolitischen Diskussionen“ (Hamacher 2018, Rn 17). 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“ (Hamacher 2018, Rn 17).

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/Wilts 2014; Alsleben 2015; Repp 2016; Repp/Dickhaut 2017; Jacoby 2017; Karrenstein 2019; Hartlik/Balla/Thimm et al. 2020; Jacoby/Binder 2023). Auch fehlt bislang ein Überblick über die entwickelten Lösungsansätze zur Behandlung des Schutzgutes Fläche in der Praxis der Umweltprüfung.

Vor diesem Hintergrund hat das Umweltbundesamt (UBA) das mit Bundesmitteln finanzierte Forschungsvorhaben „Fläche als Schutzgut des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Erarbeitung von Praxisempfehlungen“ an ein Forschungskonsortium unter der Leitung von Prof. Jacoby vergeben. Eine Publikation der Forschungsergebnisse ist für Ende 2025 / Anfang 2026 in der Reihe UBA-Texte vorgesehen.

### 3 Vorschriften und Begründungen zum Schutzgut Fläche im Einzelnen

Ohne explizite Einbettung in die zuvor kurz umrissenen umweltpolitischen Kontexte führt das aktuelle UVPG (UVPG vom 20.12.2023) in §2 Begriffsbestimmungen, Abs. 1, neben den bekannten Schutzgütern nunmehr auch das Schutzgut Fläche auf. In den Anlagen 2, 3 und 4 des UVP-Gesetzes wird mehrfach die Fläche neben Boden, Wasser, Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt als eine „natürliche Ressource“ bezeichnet. Bei

der Frage, in welcher Hinsicht die Schutzgüter von den Auswirkungen eines Vorhabens betroffen sein können, wird für das Schutzgut Fläche der „Flächenverbrauch“ als „mögliche Art der Betroffenheit“ genannt (Anlage 4 Nr. 2 lit. b UVPG, siehe Abbildung 3). Weitergehende Erklärungen oder Erläuterungen zum Schutzgut Fläche finden sich im UVPG nicht.

Die Vorschriften der dem UVPG 2017 zugrunde liegenden UVP-Änderungsrichtlinie der EU von 2014 enthalten weitgehend vergleichbare Begrifflichkeiten, die im Zuge der in Deutschland regelmäßig favorisierten „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien nahezu wörtlich in das UVPG übernommen wurden. Die den Artikeln der EU-Richtlinie vorangestellten Erwägungsgründe geben allerdings einen etwas besseren Einblick in die mögliche inhaltliche Relevanz des Schutzgutes Fläche. So heißt es im neunten Absatz der Erwägungsgründe der UVP-Änderungsrichtlinie: „In der Mitteilung der Kommission vom 22. September 2006 mit dem Titel ‚Thematische Strategie für den Bodenschutz‘ und dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa wird die Bedeutung der nachhaltigen Bodennutzung hervorgehoben und betont, dass gegen die nicht-nachhaltige fortschreitende Ausweitung von Siedlungsflächen (Flächenverbrauch) vorgegangen werden muss. Darüber hinaus werden in der Abschlusserklärung der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung, die vom 20. bis 22. Juni 2012 in Rio de Janeiro stattfand, die wirtschaftliche und soziale Bedeutung einer guten Land- und Bodenbewirtschaftung und die Notwendigkeit anerkannt, dringend zu handeln, um die Landverödung umzukehren. Bei öffentlichen und privaten Projekten sollten daher die Auswirkungen auf die betroffenen Flächen, insbesondere auf den Flächenverbrauch, und den Boden, einschließlich organischer Substanz, Bodenerosion, Bodenverdichtung und -versiegelung, geprüft und begrenzt werden; hierbei sind auch geeignete Landnutzungspläne und Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene relevant.“

Hier zeigt sich die fachliche Nähe des Schutzgutes Fläche einerseits 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. März 2017 (BTag 2017) finden sich weitergehende Hinweise auf den Bedeutungsgehalt des Schutzgutes Fläche. Zunächst heißt es: „Als eigenständiges Schutzgut wurde auch ‚Fläche‘ aufgenommen“ (BTag 2017: 57). Damit wurde Diskussionsbeiträgen, welche Fläche nicht als ein eigenständiges Schutzgut betrachten wollten, entgegengetreten, sicherlich vor allem im Hinblick auf eine vollständige, fehlerfreie Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie. Dennoch wurde in der Folge noch häufiger in Kommentierungen und der Praxis der Umweltprüfung die Fläche unter dem Schutzgut Boden subsummiert und zum Beispiel als „flächenmäßige Ausdehnung“ des Schutzgutes Boden bezeichnet (vgl. Peters/Balla/Hesselbarth 2018, § 2 Rn. 6: 192 f.).

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 (BTag 2017: 62). Auch die bezogen auf die in der Nachhaltigkeitsstrategie definierten Indikatoren zu den Nachhaltigkeitszielen, die sich in ihrer Systematik an den *Sustainable Development Goals* (SDG) der Vereinten Nationen orientieren, sei der Gesetzentwurf für die Zielerreichung förderlich, unter anderem auch in Bezug auf den „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch)“ (BTag 2017: 62.).

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“ (BTag 2017: 63). Als ein Beispiel für eine umwelterhebliche Inanspruchnahme der Ressource Fläche durch ein Vorhaben wird an anderer Stelle der Gesetzesbegründung „eine extensive Flächeninanspruchnahme“ (BTag 2017: 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 vor allem von Siedlungs- und Verkehrsflächen eine eigenständige Gewichtung 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-Hektar-Flächensparziel der DNS genauer (siehe Abbildung 4), so wird unter der weit gefassten Zielsetzung des *Sustainable Development Goals* 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 Hektar pro Tag – Zielgröße: Senkung auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 (also das weit bekannte „30-Hektar-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-Hektar-Ziel auch die Erfordernisse des Freiraumschutzes aufgrund seiner wertvollen Funktionen und Nutzungen herausgestellt (BReg 2002: 99 ff.). Die Forderung nach kompakten Siedlungsstrukturen und damit einer flächensparenden Siedlungsdichte weist bereits auf Nachhaltigkeitsprinzipien der Flächeneffizienz und -suffizienz hin.

| SDG 11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten |                                                                   |                                                         |                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 11.1.a                                                                                    | <b>Flächeninanspruchnahme</b><br><i>Flächen nachhaltig nutzen</i> | Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag | Senkung auf durchschnittlich unter 30 ha pro Tag bis 2030 |
| 11.1.b                                                                                    |                                                                   | Freiraumverlust                                         | Verringerung des einwohnerbezogenen Freiflächenverlustes  |
| 11.1.c                                                                                    |                                                                   | Siedlungsdichte                                         | Keine Verringerung der Siedlungsdichte                    |

Abbildung 4: Indikatoren des „Flächensparziels“ in der aktuellen Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2021 / Quelle: BReg 2021: 102

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 knappe Ressourcen, die insbesondere für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung von besonderem Stellenwert sind. In der bundesdeutschen Raumordnung ist in diesem Kontext die Flächenkategorie „großräumig zusammenhängender Freiraum“ und hier besonders die entsprechende Ausweisung von „Regionalen Grünzügen“ bekannt, den es aufgrund seiner multifunktionalen Nutzbarkeit und vor allem ökologischen Qualitäten vor Besiedlung zu schützen gilt (Domhardt/Braun/Proske et al. 2006). Aber auch die Sicherung und Entwicklung urbaner Freiräume gewinnt immer mehr an Bedeutung (vgl. dazu den Beitrag Hartz in diesem Band).

Mit den neueren Leitfäden der Europäischen Kommission für das *Screening* und *Scoping* bei der UVP werden 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, hauptsächlich 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: 46).

Der Nachhaltigkeitsindikator Siedlungsdichte ist von wesentlichem Belang, da er sowohl direkte als auch indirekte Flächeninanspruchnahmen adressiert und neben der Effizienz der Flächennutzung auch die Suffizienz inkludiert. Nachfolgende illustrative Abbildung 5 verdeutlicht dies durch Nennung von Energie- und Erschließungsbedarf (indirekte Flächeninanspruchnahmen des Wohnungsbaus) und Thematisierung der „Wohnfläche pro Kopf“ (führt zur Frage der Suffizienz).

Eine Übertragung von Ressourcenschutzstrategien wie Effizienz, Konsistenz und Suffizienz auf die Flächeninanspruchnahmen bzw. Raumnutzungen führt damit zu weitergehenden Fragestellungen, die bei der Bearbeitung des Schutzgutes Fläche relevant werden könnten (Alsleben 2015: 33 ff.). Eine noch weitergehende Auslegung wäre gegeben, wenn auch die Frage der Resilienz von Raumstrukturen und Flächennutzungen (insbesondere Robustheit gegenüber möglichen Belastungen, Redundanz bei Wegfall bestimmter Flächenfunktionen, „Einfallsreichtum“ bei notwendigen Reaktionen auf Störungen oder schnelle Reaktions- und Regenerationsfähigkeit von Flächenfunktionen) in Verbindung mit der viel diskutierten Transformation zu einer nachhaltigeren Gesellschaft im Rahmen von Umweltprüfungen aufgegriffen werden könnten (zur Resilienzstrategie im Rahmen der Transformation siehe Eichhorn/Lindenthal/Hanke et al. 2019).

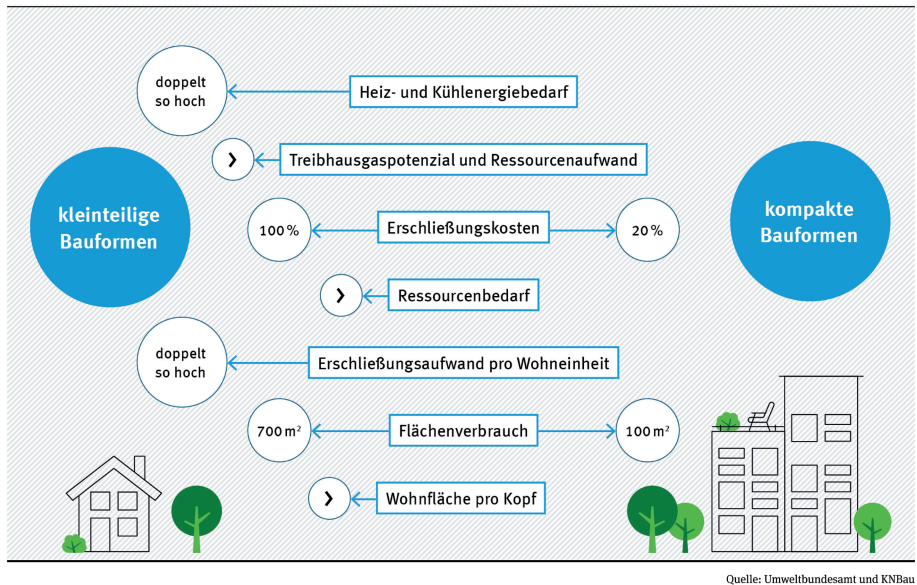


Abbildung 5: Flächenbedarf kompakter versus kleinteiliger Bauformen – direkter und indirekter Flächenverbrauch des Wohnungsbaus / Quelle: Schubert/Bartke/Becken et al. 2023: 18

#### 4 Definitionsansatz und Konkretisierung des Schutzgutes Fläche

Fasst man UVP-Änderungsrichtlinie und novelliertes 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 (LABO 2020) (siehe auch Abbildung 6):

- > Klarer, aber nicht ausschließlicher Bezug zum Nachhaltigkeitsziel „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha minus X bis 2030“ (BReg 2021). Dieser sogenannte „Flächenverbrauch“ wird insbesondere in Anlage 4 Nr. 4 lit. b UVPG explizit angesprochen.
- > Deutlicher Bezug zum korrespondierenden Nachhaltigkeitsziel, unbebaute bzw. unbesiedelte, unzersiedelte und unzerschnittene Freiflächen bzw. -räume, die für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, von Bebauung bzw. Besiedlung freizuhalten („Freiraumschutz“).
- > Möglicher weitergehender Bezug zum allgemeinen umweltpolitischen Ziel des Ressourcenschutzes, nachdem die Fläche als begrenzte Ressource für alle Arten von Flächennutzungen sparsam und schonend zu nutzen bzw. zu bewirtschaften und nach den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung auch als dauerhaft und umweltverträglich nutzbar zu erhalten ist.

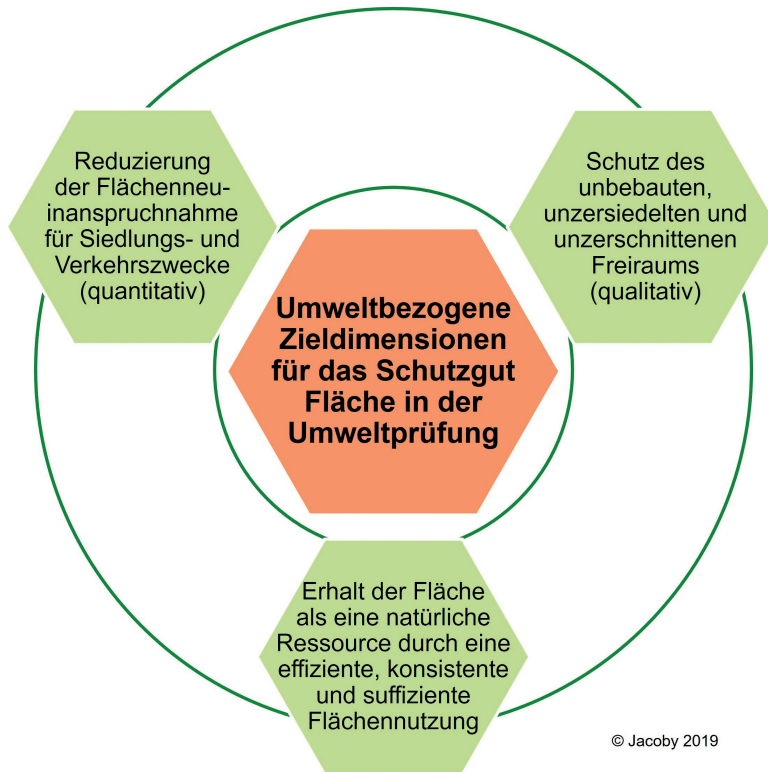


Abbildung 6: Umweltbezogene Zieldimensionen für das Schutzgut Fläche in der Umweltprüfung /  
Quelle: Eigene Darstellung

Damit wird auch erkennbar, dass das Schutzgut Fläche nicht von vorneherein auf das Thema „Flächenverbrauch“ im Sinne von Flächenneu-inanspruchnahme 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: 91). Und nicht zuletzt ist gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 5 UVPG auch „die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern“ zu untersuchen.

## 5 Allgemeine Praxis der Berücksichtigung des Schutzgutes Fläche in der räumlichen Planung

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 (vorwiegend Boden und Landschaft). Die bisher vorherrschende, weiter oben beschriebene eingeschränkte Auslegung des Bedeutungsinhalts 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 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) bearbeitet wurde.

Im Rahmen des laufenden UBA-Forschungsvorhabens zum Schutzgut Fläche des UVPG wurden in den letzten Jahren unter anderem anhand von 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 etwa 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 (BBodSchG) 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 Freiräume und 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 weithin bekannten „30-Hektar-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 nur selten genutzt wird.

Auffällig bei der Untersuchung der Bewertungspraxis war auch die uneinheitliche, nichtstandardisierte 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.

## **6      Ausgewählte innovative Ansätze in der Praxis der Umweltprüfung**

Im Folgenden werden einige ausgewählte, aktuellere Umweltberichte ausgewertet, die im Rahmen von Umweltprüfungen in der räumlichen Planung erstellt wurden. Mit diesen Fallbeispielen können innovative Ansätze zur Bearbeitung des Schutzgutes Fläche beschrieben werden, welche sich in den letzten Jahren in der Praxis der Umweltprüfung für Raumordnungspläne gezeigt haben. Die nachfolgenden Beispiele sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mehrzahl der in dem UBA-Forschungsvorhaben gesichteten und untersuchten Umweltberichte bisher eine hinreichende Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Fläche vermissen lässt.

**Raumordnungsplanung des Bundes**

Raumordnungspläne des Bundes wurden bisher für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) sowie für den länderübergreifenden Hochwasserschutz aufgestellt. In den Umweltberichten zu den Raumordnungsplänen AWZ in der Nord- und Ostsee wird das Schutzgut Fläche nur oberflächlich behandelt (BSH 2021b; 2021a). Bemerkenswert ist jedoch, dass das Gebot des sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche nicht nur auf Landfläche bezogen ist, sondern auch explizit für die Meeresfläche gilt. Hier wird mit Verweis auf die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) eine möglichst sparsame und effiziente Nutzung der Ressource Fläche gefordert. Ein weiterer innovativer Aspekt der Umweltberichte ist der Verweis auf die Überlagerung von Flächennutzungen, bei welcher die Beispiele Schifffahrt und Leitungstrasse genannt werden. Begründet wird diese Mehrfachnutzung der Fläche mit der Eigenschaft des Meeres, welches einen dreidimensional nutzbaren Raum darstellt. Es liegen also verschiedene „Nutzungsebenen“ vor, welche relativ unabhängig voneinander genutzt werden können.

Der Raumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz wurde erstmals in 2021 aufgestellt (BRPHV vom 19.08.2021). Der im Rahmen der Umweltprüfung zu diesem Raumordnungsplan erstellte Umweltbericht (Bosch & Partner GmbH 2020) enthält eine Zusammenstellung der für die Betrachtung des Schutzguts Fläche maßgeblichen Umweltziele (siehe Abbildung 7).

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fläche | <ul style="list-style-type: none"><li>• 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)</li><li>• Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren (§ 1 Absatz 5 S. 1 BNatSchG)</li><li>• Vermeidung von weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen sowie Flächeninanspruchnahmen im Freiraum (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 S. 6 ROG)</li><li>• Ausführung zulässiger Vorhaben in einer flächensparenden Weise (§ 1a Absatz 2 S. 1 2. Hs. BauGB, § 35 Absatz 5 BauGB)</li><li>• 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)</li><li>• Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 2011)</li><li>• nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung des Bodens in seiner Nutzungsfunktion als Fläche für Siedlung und Erholung (§ 2 Absatz 1 und 2 BBodSchG)</li></ul> |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Abbildung 7: Umweltziele zum Schutzgut Fläche im Umweltbericht zum länderübergreifenden Raumordnungsplan des Bundes für den Hochwasserschutz / Quelle: Bosch & Partner GmbH 2020: 12

Hervorzuheben ist bei dieser Zusammenstellung, dass zunächst die gesetzlichen Ziele bzw. Grundsätze (Abwägungsbelange) des Naturschutzrechts sowie des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts (BauGB) 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. Das quantitative Flächenschutzziel der DNS („30-Hektar-Ziel“) (BReg 2018) und das längerfristig angelegte Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der Europäischen

Kommission (EU Kom 2011; EU Com 2016; EU Kom 2021; EEA 2023a) dürfen natürlich in dieser Liste nicht fehlen. Ergänzend wird auch das Bodenschutzrecht im Kontext der Altlastenbeseitigung angesprochen. Diese Zusammenstellung weitet den Blick auf die vielfältige Ressource Fläche als multifunktional bedeutsamen Freiraum und unterstützt auf diese Weise eine umfassende, nicht nur quantitativ begründete Schutzgut-betrachtung und -bewertung.

Abbildung 8 stellt aus diesem Umweltbericht ein Beispiel für die Abschätzung der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche vor. Für die Ebene der Bundesraumordnung erscheint eine rein verbal-argumentative Betrachtung angemessen.

| Umweltauswirkungen möglich?                                                |               | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Nein | Raumbezug? | Ja | Nein |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|----|------|
| Umweltprüfung Stufe 2:<br>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.                                                                                                                                                      |      |            |    |      |

Abbildung 8: Ausschnitt des Prüfbogens zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Schutzgüter /  
Quelle: Bosch & Partner GmbH 2020: 67

## Landesplanung, Beispiel Freistaat Bayern

Im Umweltbericht zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Bayern (BayStMWLE, OLPIB 2022) wird die Bedeutung des Schutzgutes Fläche im Hinblick auf die erforderliche Reduzierung des Flächenverbrauchs und Freiraumverlusts beschrieben und dem Schutzgut sogar „eine hohe Planrelevanz für die vorliegende LEP-Teilfortschreibung“ attestiert (BayStMWLE, OLPIB 2022: 18 f.). Als Umweltziele zum Schutzgut Fläche werden mit Verweis auf die UVP-Änderungsrichtlinie von 2014, das ROG, das BayLplG und das BauGB der „Schutz von Freiflächen“ und die „Minderung der Flächeninanspruchnahme“ genannt (BayStMWLE, OLPIB 2022: 23).

Im Kapitel „Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Festlegungen des LEP“ (BayStMWLE, OLPIB: 25 ff.) wird zwar auch das Schutzgut Fläche behandelt, jedoch auf eine Bewertung der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche verzichtet (BayStMWLE, OLPIB 2022: 27 f.). Dies erscheint erstaunlich, da mit Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG unter der Überschrift „Vermeidung von Zersiedelung; Flächensparen“ Grundsätze der Raumordnung formuliert sind, die nicht nur die aus dem ROG bekannten flächenbezogenen Zielsetzungen beschreiben (Vermeidung von Zersiedelung und

Zerschneidung der Landschaft, räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur, Erhalt des Freiraums, Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, Ausschöpfen der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen), sondern auch in Satz 5 einen Orientierungswert für die Reduzierung des Flächenverbrauchs beinhalten: „Bei der erstmaligen planerischen Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll angestrebt werden, dass eine Begrenzung auf eine Richtgröße von 5 ha pro Tag landesweit bis spätestens zum Jahr 2030 erreicht wird.“ Zwar ist dieser „5-Hektar-Wert“ nicht als Ziel der Raumordnung festgelegt worden, was in der Fachdiskussion zur Bayerischen Landesplanung vielfach gefordert wurde (Jacoby/Job/Kment et al. 2018: 12; Miosga 2019), jedoch beansprucht diese Festlegung auch als Grundsatz der Raumordnung im Sinne eines hervorgehobenen Abwägungsbelangs für die Adressaten des Landesplanungsgesetzes (Landes-, Regional- und Bauleitplanung sowie Fachplanungen im Gebiet des Freistaats Bayern) eine Berücksichtigung im Rahmen der planerischen Abwägung und speziell als Umweltziel eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche im Rahmen von Umweltprüfungen. Auf der Ebene der Landesplanung ist zwar keine konkrete Berechnung der planungsbedingten Auswirkungen auf die Fläche zu erwarten, jedoch wäre eine verbal-argumentative Abschätzung und Bewertung dieser Auswirkungen möglich. Ein Herunterbrechen des 5-Hektar-Wertes auf die bayerischen Planungsregionen und die mögliche Vorgabe von Instrumenten einer regionalplanerisch stringenten Steuerung der Siedlungs-, Infrastruktur- und Freiraumentwicklung (Vorrangausweisungen, verbindliche Dichtewerte) hätte zum Beispiel zu einer positiven Bewertung der Umweltauswirkungen der LEP-Fortschreibung in Bezug auf das Schutzgut Fläche führen können. Auch der im Abschnitt „1.1.3 Ressourcen schonen“ des fortgeschriebenen LEP Bayern (BayStMWLE 2023) formulierte Grundsatz: „Bei der Inanspruchnahme von Flächen sollen Mehrfachnutzungen, die eine nachhaltige und sparsame Flächennutzung ermöglichen, verfolgt werden“ hätte zum Beispiel eine positive Bewertung ermöglicht.

### **Regionalplanung, Beispiel Regionalplan Hochtessin-Bodensee**

Eine sehr differenzierte und klar auf das Schutzgut Fläche bezogene Bewertung findet sich im Umweltbericht zur Fortschreibung des Regionalplans des Regionalverbands Hochtessin-Bodensee (Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023). Das hierbei vom Regionalverband Hochtessin-Bodensee beauftragte Planungsbüro hat als Partner bei dem weiter oben genannten UBA-Forschungsvorhaben zum Schutzgut Fläche mitgewirkt und Zwischenergebnisse der Forschung für die Praxis der Umweltprüfung nutzbar gemacht. Entsprechend findet sich hier auch die Einteilung in die weiter oben beschriebenen drei Zieldimensionen für das Schutzgut Fläche (quantitative und qualitative Dimension sowie nachhaltiger Umgang mit der Ressource Fläche).

Die quantitative Dimension beschäftigt sich mit den Änderungen im zeitlichen Verlauf der Flächennutzungen. Dabei spielt die quantitative Verteilung der einzelnen Nutzungsarten in der Region eine wichtige Rolle. Welche Nutzungsarten unterschieden werden und welchen prozentualen Anteil diese im Untersuchungsgebiet haben, ist in Abbildung 9 dargestellt (Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 40).

### Landnutzung Region Hochrhein-Bodensee 2021 in %

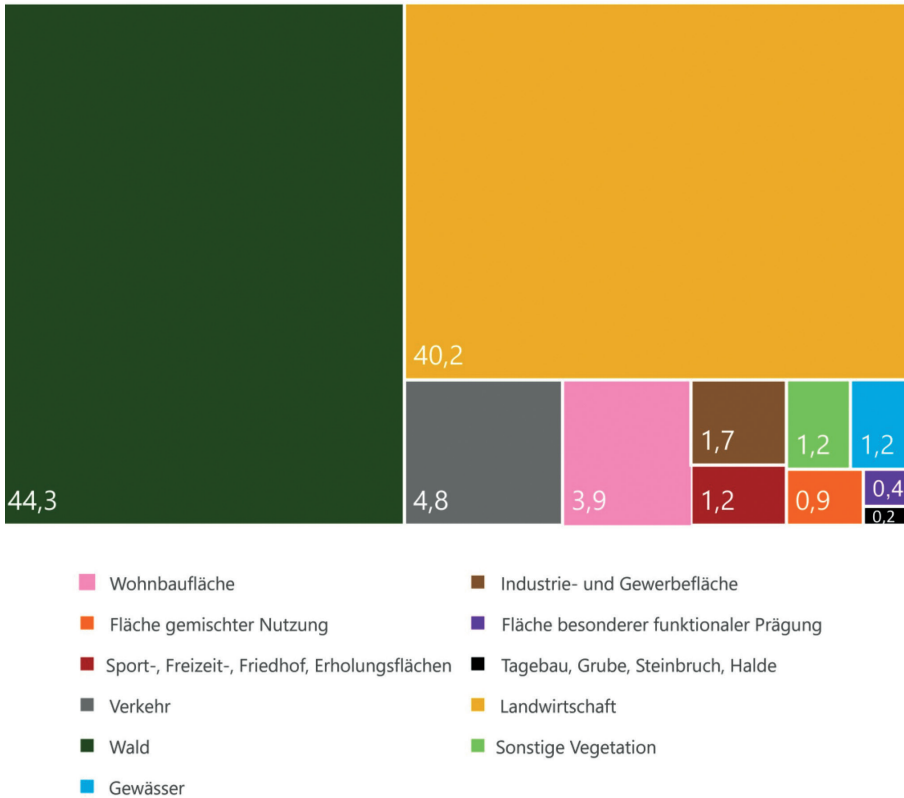


Abbildung 9: Quantitative Betrachtung des Schutzgutes Fläche (Flächenbilanz) im Umweltbericht zur Fortschreibung des Regionalplans Hochrhein-Bodensee / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 40.

Der zeitliche Verlauf der Änderung der untersuchten Nutzungsarten im Untersuchungsgebiet ist in Abbildung 10 dargestellt. Eine Bewertung der Entwicklung der jeweiligen Flächennutzungen erfolgt nicht, jedoch werden die Hintergründe der jeweiligen Entwicklungen der Nutzungsarten erläutert.

Bei der Untersuchung der qualitativen Zieldimension des Schutzgutes Fläche werden die einzelnen Flächen als Träger ökologischer Funktionen betrachtet. Die Bedeutung von unzerschnittenen, unbebauten und unzersiedelten Freiräumen wird für die ökologische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung herausgestellt. Flächen mit hochwertigen Funktionen, die eine hohe Leistungs- und Funktionsfähigkeit in der Schutzgutanalyse aufweisen, werden hierbei in den Fokus genommen und in einer Gesamtschau aufgelistet.

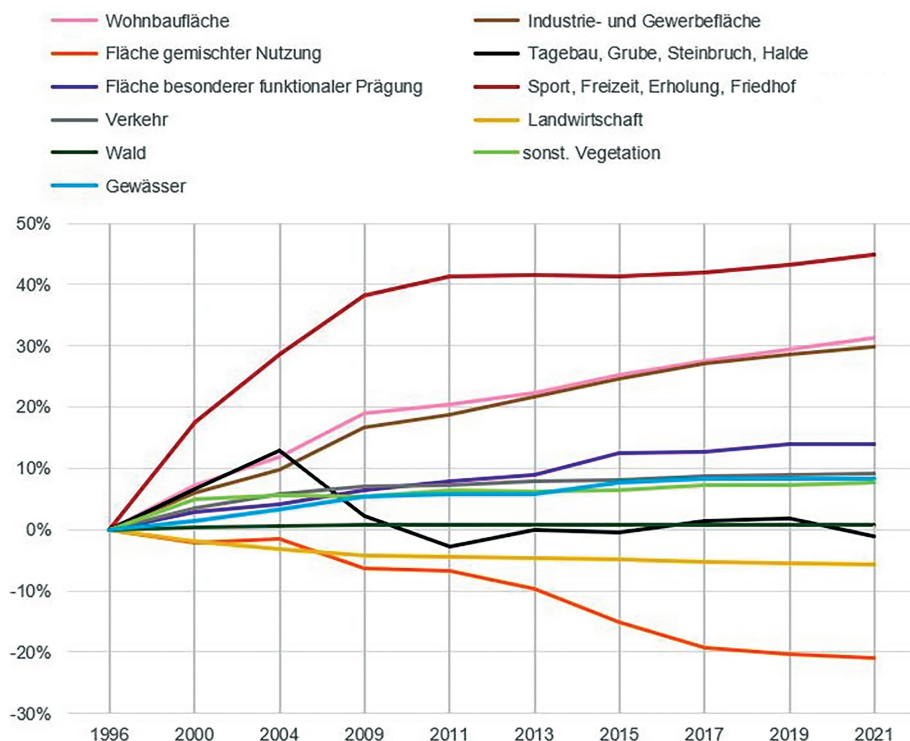


Abbildung 10: Prozentuale Veränderung der Flächennutzungen in der Region Hochrhein-Bodensee im Zeitraum 1996 bis 2021 / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023:42

Um die einzelnen Flächen diesbezüglich bewertbar zu machen, wurde der Untersuchungsraum in Landschaftsräume aufgeteilt und pro Schutzgut der Anteil an Flächen mit hochwertigen Funktionen ermittelt. Ein Ausschnitt dieser Tabelle ist in Abbildung 11 abgebildet. Ergänzend wurden die Flächenanteile mit hochwertigen Flächenfunktionen auch tabellarisch dargestellt (Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 46 f.).

Die dritte Zieldimension behandelt den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche und fokussiert sich auf die drei bekannten Elemente der Nachhaltigkeit, Effizienz (Nutzungsdichten, Multifunktionalität), Konsistenz (Flächenkreislauf) und Suffizienz (Flächenbedarf). Auch die Bedeutung der Flächen für die wirtschaftliche Nutzung (Rohstoffabbau, Eignung für Windenergieanlagen und Land- und Forstwirtschaft) wird untersucht. Bei allen Schutzgütern des UVPG wird ein Bezug zum Freiraum hergestellt und betont, dass der Freiraumverbund und dessen Strukturen großflächig, zusammenhängend, resilient und regional gesichert werden sollen (Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 47 ff.).

## FLÄCHENANTEILE (%) DER LANDSCHAFTSRÄUME AN HOCHWERTIGEN FLÄCHENAUSWEISUNGEN

■ Boden ■ Grundwasser ■ Oberflächengewässer ■ Klima ■ Tiere, Pflanzen, Biologische Vielfalt ■ Mensch ■ Landschaft

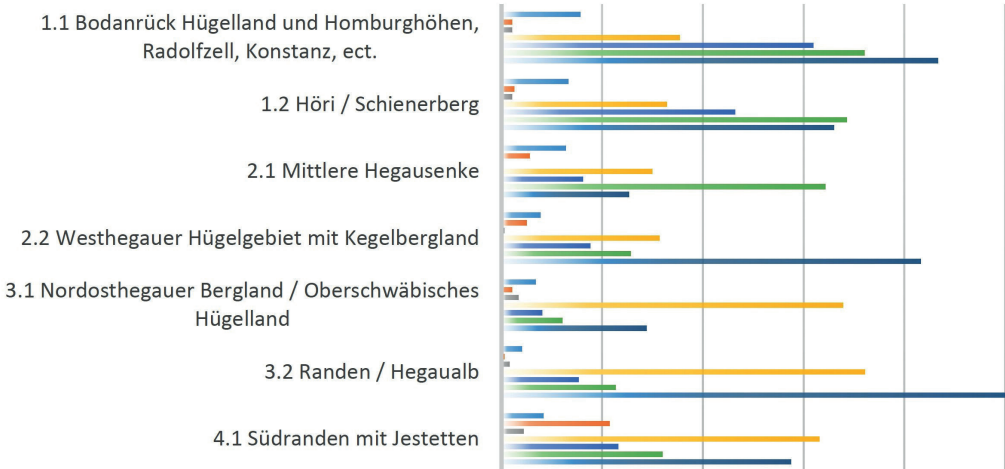


Abbildung 11: Prozentuale Veränderung der Flächennutzungen in der Region Hochrhein-Bodensee im Zeitraum 1996 bis 2021 (Tabellenausschnitt) / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 45

## 7 Fazit: Impulse für den multifunktionalen Freiraumschutz ausbaufähig

Bei der Verfolgung des Nachhaltigkeitsziels „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ (30 ha minus x pro Tag 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 sogenannten „Flächenverbrauchs“ die Verluste an Freiräumen zu reduzieren, indem 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 hinzugefügte 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 in Anbetracht ihrer 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 und Bewertung der Umweltauswirkungen auf das Schutzgut Fläche vorgenommen wird.

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 mithilfe 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 Umfang 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 Flächengleichgewichtswirtschaft erforderlich wird, jedoch die Einführung einer eigenständigen „Flächensparprüfung“ – vergleichbar mit anderen umweltbezogenen Prüfverfahren – hinsichtlich der angestrebten 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 Planun-

gen der Stadtentwicklung zur Sicherung der urbanen Freiräume mit ihren klimatischen Ausgleichsfunktionen empfohlen wird (BDLA 2022: 3), ließe sich ohne Probleme in die Umweltprüfung integrieren (vgl. auch den Beitrag *Hartz* zu den urbanen Freiräumen in diesem Band).

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 der 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 mithilfe von Schwerpunktsetzungen wie auch Verweisungen auf andere Schutzgüter ohne größere Redundanzen in den Berichten zu bewältigen. Gleichzeitig sind die Potenziale der Alternativenprüfung für eine flächeneffizientere Siedlungs- und Verkehrsentwicklung stärker zu nutzen und die Möglichkeiten der Abschichtung bei der Bearbeitung des Schutzgutes Fläche auf den verschiedenen Ebenen der Umweltprüfungen (SUP / UP / UVP) sorgfältig zu prüfen.

---

## Literatur

- Alsleben, C. (2015): „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. Dresden: 27–36.
- BayLfU -- Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2019): Chance Flächenrecycling - Zukunft ohne Altlasten. Ratgeber für Kommunen und Investoren. 2. überarb. Aufl. Augsburg. = Reihe UmweltThema. [https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop\\_app000002?SID=594941961](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000002?SID=594941961) (31.03.2025).
- BayLplG – Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 23. Juli 2024 (GVBl. S. 257) geändert worden ist.
- BayStMWLE, OLPB – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Oberste Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2022): Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP). Umweltbericht (Entwurf vom 02.08.2022). München. [https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/August\\_2022\\_LEP\\_Teilfortschreibung\\_Umweltbericht.pdf](https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/August_2022_LEP_Teilfortschreibung_Umweltbericht.pdf) (14.07.2023).

**BayStMWLE – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie** (Hrsg.) (2023): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Stand: 1. Juni 2023. Nicht-amtliche Lesefassung. München.

[https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm\\_Bayern\\_-\\_Nichtamtliche\\_Lesefassung\\_-\\_Stand\\_2020/A\\_230601\\_LEP\\_Lesefassung.docx.pdf](https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm_Bayern_-_Nichtamtliche_Lesefassung_-_Stand_2020/A_230601_LEP_Lesefassung.docx.pdf) (02.06.2023).

**BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen e. V.** (Hrsg.) (2022): Essentials zur Klimaanpassung. 20 Empfehlungen des bdla zur Klimaanpassungspolitik für Stadtlandschaften. Berlin. <https://www.bdla.de/de/dokumente/bundesverband/klimaanpassung-und-gruene-infrastruktur/1437-bdla-essentials-klimaanpassung-2022/file> (28.12.2023).

**BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/\\_alt/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Leitbilder2006/ORA\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Leitbilder2006/ORA_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (21.07.2023).

**Bosch & Partner GmbH** (Hrsg.) (2020): 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, München, Hannover, Berlin.

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/umweltbericht-brph.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/umweltbericht-brph.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (29.09.2020).

**BReg – Bundesregierung** (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (20.12.2016).

**BReg – Bundesregierung** (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Kabinettschluss vom 11.01.2017. Berlin.

[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (13.01.2017).

**BReg – Bundesregierung** (Hrsg.) (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. Beschluss Bundeskabinetts vom 7.11.2018. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1> (17.12.2018).

**BReg – Bundesregierung** (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bcdc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf> (10.05.2022).

**BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie** (Hrsg.) (2021a): Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee. 17. Mai 2021. Hamburg. [https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan\\_2021/\\_Anlagen/Downloads/Umweltbericht\\_Nordsee\\_Endfassung.pdf](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/_Anlagen/Downloads/Umweltbericht_Nordsee_Endfassung.pdf) (05.03.2023).

**BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie** (Hrsg.) (2021b): Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee. 1. September 2021. Hamburg.

[https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan\\_2021/\\_Anlagen/Downloads/Umweltbericht\\_Ostsee\\_Endfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/_Anlagen/Downloads/Umweltbericht_Ostsee_Endfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (31.03.2025).

**BTag – Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2017): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Berlin. = BT-Drs. 18/11499 vom 13.03.2017.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811499.pdf> (21.03.2017).

**BTag – Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2023): Vermeidung von Flächenverbrauch und Bodenversiegelung. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Bundestag. Berlin.

<https://dserver.bundestag.de/btd/20/064/2006477.pdf> (02.05.2023).

**Bunge, T.** (2008): Umweltprüfungen: Zweck, Verfahren und Inhalt. In: Storm, P.-C.; Bunge, T. (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP). Loseblattwerk, Lfg. 3/08–VIII/08, Kz 0100. Berlin, 1–48.

**BauÄndG – Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt** (BauÄndG) vom 4.05.2017 (BGBl. I S. 1057).

**BauGB** – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

**BRPHV** – Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz (BRPHV) vom 19.08.2021 (BGBl. I Nr. 57 S. 3712).

**Destatis – Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2023a): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland - Daten zum Indikatorenbericht 2022. Wiesbaden.

[https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft\\_derivate\\_00076663/0230001229004.pdf](https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00076663/0230001229004.pdf) (11.11.2023).

**Destatis – Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2023b): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Grafik). Wiesbaden.

<http://dns-indikatoren.de/11-1-a/> (11.11.2023).

**Domhardt, H.-J.; Braun, S.; Proske, M.; Scheck, C.; Schiller, H.; Theis, M.** (2006): Freiraumschutz in Regionalplänen. Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Berlin, Bonn. = BBR-Werkstatt: Praxis Heft 40.

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/1998\\_2006/2006\\_Heft40\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/1998_2006/2006_Heft40_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (27.08.2018).

**EEA – European Environment Agency** (Hrsg.) (2023a): 8th Environment Action Programme. Land take: net land take in cities and commuting zones in Europe. o. O.

<https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/indicators/23-land-take-net-land/view> (12.05.2023).

**EEA – European Environment Agency** (2023b): European Union 8th Environment Action Programme. Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition. Copenhagen, Denmark. = EEA-Report 11/2023.

[https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/at_download/file) (12.01.2024).

**Eichhorn, D.; Lindenthal, A.; Hanke, G.; Kristof, K.** (2019): Wandelprozesse verstehen und erfolgreicher gestalten. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Hintergrundpapier. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190620\\_uba\\_hg\\_wandelprozesse\\_erfolgreich\\_gestalten\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190620_uba_hg_wandelprozesse_erfolgreich_gestalten_bf.pdf) (28.08.2019).

**EU Com – European Commission** (2016): No net land take by 2050? Produced for the European Commission, DG Environment by the Science Communication Unit, University of the West of England (UWE), Bristol. April 2016. Publications Office of the European Union. In: EU Com – European Commission (Hrsg.). Luxembourg. = Science for environment policy. Future Briefs Issue 14. <http://ec.europa.eu/science-environment-policy> (03.12.2022).

**EU Com – European Commission** (Hrsg.) (2017a): 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.

[https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_guidance\\_EIA\\_report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf) (06.03.2019).

**EU Com – European Commission** (Hrsg.) (2017b): Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping. (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Luxembourg.

[https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_guidance\\_Scoping\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf) (06.03.2019).

**EU Com – European Commission** (Hrsg.) (2017c): Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening. (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Luxembourg.

[https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_guidance\\_Screening\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Screening_final.pdf) (06.03.2019).

**EU Kom – Europäische Kommission** (Hrsg.) (2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel. = KOM(2011) 571 endgültig.

**EU Kom – Europäische Kommission** (Hrsg.) (2021): EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen. Mitteilung. Brüssel, den 17.11.2021. = COM(2021) 699 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN> (24.01.2022).

**EU Kom – Europäische Kommission** (Hrsg.) (2022): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur. Brüssel. = COM(2022) 304 final.

<https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f5586441-f5e1-11ec-b976-01aa75ed71a1/language-de> (20.12.2022).

**Hamacher, A.** (2018): UVPG § 2 Begriffsbestimmungen. In: Schink, A.; Reidt, O.; Mitschang, S. (Hrsg.): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Kommentar. München, 20–38.

- Hartlik, J.; Balla, S.; Thimm, I.; Schönthaler, K.; Peters, H.-J. (2020): Operationalisierung von in Umweltstrategien der Bundesregierung festgelegten Umweltzielen als Bewertungsmaßstab für SUP und UVP (Machbarkeitsstudie). In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 17/2020. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-21\\_texte\\_17-2020\\_operationalisierung-umweltstrategien.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-21_texte_17-2020_operationalisierung-umweltstrategien.pdf) (25.01.2020).
- Hirschnitz-Garbers, M.; Langsdorf, S.; Lorenz, U.; Distelkamp, M.; Meyer, M. (2018): Ressourcenschonung als Zukunftsaufgabe. Ansatzpunkte für eine systemische Ressourcenpolitik. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Broschüren. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/simress-broschuere\\_barrierefrei.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/simress-broschuere_barrierefrei.pdf) (17.08.2018).
- Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, Z. (Hrsg.) (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 15. [https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/fb/fb\\_015/fb\\_015-gesamt.pdf](https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/fb/fb_015/fb_015-gesamt.pdf) (12.01.2023).
- Jacoby, C. (2017): Das neue Schutzgut (?) Fläche (nverbrauch) in der Umweltprüfung. Vortrag zur Fachtagung „UVP-G-Novelle 2017: Herausforderungen und Lösungsansätze“ am 7. und 8.12.2017 in Laufen. Veranstalter von der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufen (ANL). <https://www.anl.bayern.de/> (21.01.2018).
- Jacoby, C.; Job, H.; Kment, M.; Miosga, M. (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111. [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper\\_111.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_111.pdf) (02.01.2019).
- Jacoby, C. (2000): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung. Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung. Berlin.
- Jacoby, C.; Binder, C. (2023): 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. Baden-Baden, 83–100. = Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung Band 47.
- Janssen, G.; Bartel, S.; Wolff, F.; Gradic, A.; Kuchel, L.; Köchy, C. (2019): Die Bedeutung bundesrelevanter Strategien zur Raumentwicklung für die Umweltpolitik – Analysen, Umsetzungsbeispiele, Handlungsansätze. Abschlussbericht. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 50/2019. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-23\\_texte-50-2019\\_bundesrelevante\\_raumentwicklungsstrategien.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-23_texte-50-2019_bundesrelevante_raumentwicklungsstrategien.pdf) (23.05.2019).
- Karrenstein, F. (2019): Das neue Schutzgut Fläche in der Umweltverträglichkeitsprüfung. Natur und Recht 41, 2, 98–104.
- Kosmol, J.; Kanthak, J.; Herrmann, F.; Golde, M.; Alsleben, C.; Penn-Bressel, G.; Schmitz, S.; Gromke, U. (2012): Glossar zum Ressourcenschutz. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4242.pdf> (24.11.2018).
- Kuhlmann, M.; Lintzmeyer, F.; Wilts, H. (2014): Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung als Instrumente des Ressourcenschutzes. Hannover, 186–194. = UVP-report 28, 3–4.
- LABO – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (Hrsg.) (2020): LABO-Statusbericht 2020. Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung. Vorgelegt von der Arbeitsgruppe „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung“ der Ständigen Ausschüsse „Vorsorgender Bodenschutz“ (BOVA) und „Recht“ (BORA). München. [https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO\\_Statusbericht\\_2020\\_Flaechenverbrauch\\_.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO_Statusbericht_2020_Flaechenverbrauch_.pdf) (23.11.2022).
- Lutter, S.; Kreimel, J.; Giljum, S.; Dittrich, M.; Limberger, S.; Ewers, B.; Schoer, K.; Manstein, C. (2022): Die Nutzung natürlicher Ressourcen. Bericht für Deutschland 2022. Ressourcenbericht für Deutschland 2022. Spezial: Rohstoffnutzung der Zukunft. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Broschüren. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/fb\\_die\\_nutzung\\_naturlicher\\_ressourcen\\_2022.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/fb_die_nutzung_naturlicher_ressourcen_2022.pdf) (02.12.2022).
- Miosga, M. (2019): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern – Empfehlung zu einem ganzheitlichen Politikansatz. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächen-nutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement - Bodenversiegelung - Stadtgrün. Dresden, 41–50. = IÖR-Schriften 77.

**Peters, H.-J.; Balla, S.; Hesselbarth, T.** (2018): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar. 4. Auflage. Baden-Baden.

**Preuß, T.; Bock, S.; Böhme, C.; Bunzel, A.; Jekel, G.; Meyer, U.; Rottmann, M.; Ferber, U.; Rogge, P.; Ruff, A.; Bizer, K.; Cichorowski, G.** (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen / stadtreionalen Flächennutzung. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Bonn. = BMVBS-Werkstatt: Praxis 51.

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/2007/2007\\_Heft51\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/2007/2007_Heft51_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1?__blob=publicationFile&v=1) (27.06.2022).

**Preuß, T.; Bock, S.; Böhne, R.; Reichel, D.; Fahrenkrug, K.; Götze, G.; Melzer, M.; Blecken, L.; Johncock, J.; Gutsche, J.-M.** (2024): Bund/ Länder-Dialog Fläche - ein Zwischenfazit. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 22/2024.

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/22\\_2024\\_texte\\_bund\\_laender\\_dialog.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/22_2024_texte_bund_laender_dialog.pdf) (21.02.2024).

**Repp, A.** (2016): Umweltprüfverfahren und Flächenmanagement: Gegenwärtige Praxis und Optionen für das Schutzgut „Fläche“ in der Strategischen Umweltprüfung. In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen - Ökosystemleistungen - Handlungsstrategien. Berlin, 83–92. = IÖR-Schriften 69.

<http://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A7957/attachment/ATT-0/> (17.08.2019).

**Repp, A.; Dickhaut, W.** (2017): „Fläche“ als komplexer Umweltfaktor in der Strategischen Umweltprüfung? Begriffliche Komponenten, gegenwärtige Bewertungspraxis und Optionen einer Ausgestaltung als Schutzgut. Hannover, 136–144. = UVP-report 31, 2/2017.

**Riedl, L.; Herbst, S.; Rabus, J.; Hage, G.; Ehrenfels, B.** (2023): Region Hochrhein-Bodensee - Strategische Umweltprüfung zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans. 02.05.2023. In: RV Hochrhein-Bodensee - Regionalverband Hochrhein-Bodensee; HHP Raumentwicklung (Hrsg.) Waldshut-Tiengen. <https://rv.hochrhein-bodensee.de/cloud/index.php/s/cst3kbtVDKx2lwV/download> (24.07.2023).

**ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008** (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

**ROÄndG – Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017** (ROÄndG) vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1245).

**SUP-RL – Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001** über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL vom 27.06.2001) (ABl. EG Nr. L 197/30 vom 21.07.2001). Schmidt, R. (1994): Der Staat der Umweltvorsorge. 749–756. = Die Öffentliche Verwaltung 47, 18/1994.

**Schubert, S.; Bartke, S.; Becken, K.; Breitmeier, M.; Brozowski, F.; DeTroy, S.; Grimski, D.; Ilvonen, O.; Keßler, H.; Messner, D.; Meilinger, V.; Schlippenbach, U. von; Schröder, A.; Schuberth, J.; Hillebrandt, A.; Lerm, M.; Lützkendorf, T.; Reicher, C.** (2023): Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern. Empfehlungen von UBA und KNBau für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau. 2. Aufl. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Position Juni 2023. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023\\_uba\\_pos\\_wohnraumschaffung\\_bf\\_2auflage.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_uba_pos_wohnraumschaffung_bf_2auflage.pdf) (08.08.2023).

**Storm, P.-C.; Bunge, T.** (Hrsg.) (2004): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP). Loseblattwerk. Berlin.

**Töpfer, K.** (1989): UVP - Königsweg der Umweltpolitik. In: Hübler, K.-H.; Otto-Zimmermann, K. (Hrsg.): UVP - Umweltverträglichkeitsprüfung: Gesetzgebung, Sachstand, Positionen, Lösungsansätze. Taunusstein, 33–43.

**UVP-Änd-RL – Richtlinie 2014/52/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014** zur Änderung der Richtlinie 2001/42/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Änd-RL) vom 16.04.2014 (ABl. EU Nr. L 124/1 vom 25.04.2014).

**UVP-ModG – Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP-Modernisierungsgesetz (UVP-ModG) vom 20.07.2017** (BGBl. I S. 2808).

**UVP-RL – Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985** über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL vom 27.06.1985) (ABl. EG Nr. L175/40).

**UVPg – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPg) i.d.F.d.B. vom 18.03.2021** (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).

---

## Autoren

**Christian Jacoby** (\*1959) studierte Raum- und Umweltplanung an der Universität Kaiserslautern, promovierte 1999 über die Strategische Umweltprüfung und hat seit 2002 die Professur für Raumplanung und Mobilität an der Universität der Bundeswehr München, Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften, inne. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und leitete den Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“. Seine Themenschwerpunkte sind die Raum- und Umweltplanung, mit dem Ziel einer umweltfreundlichen Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung, effektiv integrierten Umweltplanungen und Umweltprüfungen sowie eines konsequenten Freiraumschutzes im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung.

**Christoph Binder** (\*1995) studierte Umweltsicherung (B. Eng.) und Umweltingenieurwesen (M. Eng.) an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf (HSWT). Seit 2020 ist er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München angestellt. Er ist Mitglied im Forum Nachwuchs der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Sein Themenschwerpunkt ist aktuell die Entwicklung eines Flächenkompensationsmodells vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsziels „Netto-Null-Flächenverbrauch“ bis 2050.