



Barbara Warner

Regionale Perspektiven für nachhaltiges Flächenmanagement

Nachhaltiges Flächenmanagement soll im Spannungsfeld ökologischer, sozialer und ökonomischer Anforderungen an Fläche stattfinden und ist trotz grundsätzlicher politischer und planerischer Absichtserklärungen schwer umsetzbar. Zentrale Stellschrauben sind zum einen die politische Prioritätensetzung für eine konsequente Priorisierung der Belange des „Schutzgutes Fläche“, zum anderen die Befähigung und Ausgestaltung integrierter und überkommunaler Ansätze, Freiraumschutz und nachhaltige Entwicklung von Flächen als zentrale Aufgabe zu begreifen – diese Ziele betreffen sowohl urbane als auch ländliche Räume. Der Beitrag liefert einen Problemaufriss für beide Raumkategorien und ist ein Plädoyer für eine verbindliche, abgestimmte Befassung mit Zielen und Strategien eines nachhaltigen Flächenmanagements in Politik und Planung.

Freiraum und Boden als knappes Gut

Im Bundesdurchschnitt wurden 2019 noch 52 Hektar pro Tag für Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in Anspruch genommen,¹ trotz des politischen, gesellschaftlichen und planerischen Konsenses über die Notwendigkeit einer grundlegenden Reduktion der zu hohen Flächenneuanspruchnahme und der Emissionen, die aus vielen Formen der Flächennutzung resultieren. Beides beeinträchtigt Ökosystemleistungen, wie saubere Luft und Wasser, Biodiversität- und Artenschutz oder fruchtbare Böden, massiv. Zerstörung und Zerschneidung von Lebensräumen, Intensivierung der Forst- und Landwirtschaft, Übernutzung von Ökosystemen und Schadstoffeinträge sind Trends, die schwer zu brechen, aber im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung tatsächlich umzukehren sind – denn diese erfordert ressourcenschonende Flächennutzung und consequenten Freiraumschutz (Schneidewind 2018; Weiszäcker/Wijkman 2017; Andersson/Langemeyer/Borgström et al. 2019).

Die Diskussionen um den Schutz von Böden und flächensensible Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung prägen seit Jahrzehnten Ziele und Strategien für nachhaltiges Flächenmanagement.² Lösungen für eine tatsächliche Trendwende sind jedoch trotz zahlreicher Programme und Projekte schwer zu „mainstreamen“, insbesondere dann, wenn der Einzelfall überwunden werden soll. Dabei ist die Ausgangslage klar: Nach Artikel 20a GG schützt der Staat „die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen

der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Paragraph 2 (2) und (6) ROG heben den Freiraumschutz hervor, und das „Schutzgut Fläche“ wurde bereits 2017 ins UVPG aufgenommen. Somit haben insbesondere Agglomerationen bei wachsendem Druck auf Fläche eine doppelte (beziehungsweise mehrfache) Innenentwicklung zu planen, dabei Freiraum zu schützen und für eine nachhaltige Flächenentwicklung auch in ihren Außenbereichen zu sorgen. Auch in ländlichen Räumen verschärfen sich Flächenkonkurrenzen.

Zielführendes nachhaltiges Flächenmanagement basiert auf konsensfähigen, gangbaren Strategien zum Schutz von Freiraum und befördert diese aktiv. Bereits hier gerät der vorausschauende Gestaltungsauftrag räumlicher Planung in den Fokus. Das aktive Gestalten (Management) kann im Sinne der Nachhaltigkeit nur im Zusammendenken ökologischer, ökonomischer und sozialer Anforderungen gelingen, mit der Vorsorgeorientierung eines gestaltenden Staates (WBGU 2011 und 2020; Hofmeister/Warner/Ott 2021).

Zentral ist die Leistungsfähigkeit von Böden im Ökosystem und die Qualität von Böden als nichterneuerbare Ressource mit zahlreichen Ökosystemleistungen. Ohne funktionsfähige Ökosysteme ist der Klimawandel nicht zu bewältigen, ihr Schutz ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe höchster Priorität.³ Der fortschreitende Landschaftswandel beeinträchtigt Leistungen und Funktionen von Böden, beispielsweise durch die Raumwirksamkeit der Energiewende (Infrastrukturen, Biomasse) oder den demografischen Wandel (Wachstums- und Schrumpfsregionen mit entsprechendem Druck auf Freiraum). Nicht nur die Versiegelung durch Flächen(neu)anspruchnahme geht auf hohem Niveau voran, auch der Grünlandanteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche nimmt zugunsten intensiv bewirtschafteter

1 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv2.html>

2 Die europäische Biodiversitätsstrategie 2030 setzt sich das ambitionierte Ziel, 30 Prozent der Landesfläche (und 30 Prozent der Meeresgebiete der EU) unter Naturschutz zu stellen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>), die Europäische Kommission hat für 2050 das „Netto-0-Ziel“ vorgegeben, und die Agglomerationen versuchen, den Spagat zu schaffen zwischen Freiraumschutz und (Nach-)Verdichtung bei hohem Wachstumsdruck.

3 Special report des IPCC „Climate Change and Land“: <https://www.ipcc.ch/srccl/>

Ackerflächen ab. Die Stickstoffbelastung der Böden und der Gewässer ist zu hoch, Plastikeinträge in Böden nehmen zu, der Humusanteil und die Biodiversität der Böden dagegen ab.⁴

Nachhaltiges Flächenmanagement ernst nehmen ...

Wenn Ziele oder Strategien für nachhaltiges Flächenmanagement erörtert werden, muss der Begriff Nachhaltigkeit in seiner fundamentalen Bedeutung (neu) wahrgenommen werden. Denn so komplex wie eine Definition nachhaltigen Managements von Fläche ist die Herausforderung, dieses (auch vor dem Hintergrund des Klimawandels) umzusetzen. Singuläre, auf einzelne Sektoren bezogene Strategien sind hier nicht zielführend. Nachhaltigkeit bedarf aktiver Steuerung und ist in integrierten (d. h. abgestimmten, fachlich übergreifenden) Verfahren umzusetzen. Konkret bedeutet dies,

- Verluste (Böden, Nährstoffe) und Belastungen (Pestizide, Verdichtung) durch umweltverträgliche Verfahren zu vermeiden beziehungsweise zu verringern, beispielsweise im Sinne von Kreisläufen, Erhalt oder Neubildung von Torf durch nachhaltige Nutzung von Moorlandschaften, um CO₂ zu binden.
- Ressourcen gezielt einzusetzen und kombinierte Nutzungen zu verfolgen, beispielsweise über Systeme der Agrophotovoltaik oder Bündelung von Infrastrukturen.

⁴ <https://www.bfn.de/publikationen/bfn-report/gruenland-report>; Heinrich Böll-Stiftung 2015

- Verhaltensänderungen anzuregen und zu unterstützen, die natürliche Ressourcen schützen können, beispielsweise die konstruktive Auseinandersetzung mit Konsummustern, um regionale, nachhaltigere Anbauformen, Produkte und Vermarktungsmethoden zu fördern.

Mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und dem Klimaschutzplan 2050 liegen zentrale Strategien vor, die das Thema Fläche explizit berücksichtigen. Der aktuelle Koalitionsvertrag verspricht konkrete Maßnahmen für das Nachhaltigkeitsziel beim Flächenverbrauch, um den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis spätestens 2030 auf das 30-Hektar-Ziel zu reduzieren. Die Bundesregierung spricht sich außerdem für eine Agrarwende aus, die zu 30 Prozent Ökolandbau bis 2030 führen und eine Überarbeitung der bisherigen Agrarpolitik, wie beispielsweise die Stärkung des Vertragsnaturschutzes, beinhalten soll (Die Bundesregierung 2021). Nun liegt es an der Operationalisierung: Zur Umsetzung von Flächensparzielen sind verbindliche Vorgaben für die Flächen(neu)inanspruchnahme nötig. Das Thema nachhaltiges Flächenmanagement sollte daher auf der politischen Agenda der Länder prioritär gesehen werden, um für eine Umsetzung in den Regionen und Kommunen einen verbindlichen Rahmen setzen zu können, auch vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Umsetzung der Energiewende in den Ländern und Regionen. Bestehende Instrumente der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaurechts müssen genutzt und ausgebaut werden, auch um aufzuzeigen, mit welchen planerischen Lösungen das Flächensparziel in welchem Umfang eingelöst werden kann (beispielsweise BfR 2019).



Abb. 1: Nachverdichtung hat Grenzen: Netze grüner Infrastrukturen in Städten sind wichtig für Stadtklima, Biodiversität, Gesundheit und Lebensqualität (Foto: Warner)



... in urbanen ...

Die Umsetzung regionalen nachhaltigen Flächenmanagements erfordert integrative, kooperative Konzepte, auch vor dem Hintergrund der erforderlichen Wohnraumbeschaffung in Wachstumsregionen. Zunächst ist ein methodisch sauberes Monitoring von Flächenreserven notwendig, um eine Reduzierung vermeidbarer Flächeninanspruchnahme zu ermöglichen. Die Aktivierung von Brachflächen und Baulücken in zentralen Lagen steht hier an erster Stelle.

Gemeinden entwickeln zunehmend interkommunale Strategien für lebendige Orte (beispielsweise Abenstein 2021). Diese gemeinsamen Ansätze sind zielführend, wenn sie Projektphasen überwinden und verbindlich weitergeführt werden. Instrumente, wie gemeinsame Kataster von Flächenpotenzialen, Flächenpools, Flächenkontingentlösungen oder Flächenkreisläufe, strategische Freiraumkonzepte mit teilraumspezifischen Leitbildern oder die gemeinsame Diskussion der Darstellung von Siedlungsbereichen in Regionalplänen, erfordern interkommunales Handeln bei der Ausweisung von Bauland. Stadt-Umland-Kooperationen sollten explizit in der Gründungsphase durch den Bund und die Länder unterstützt werden.⁵ Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement ist stets eingebunden in ein räumliches Gesamtkonzept mit konkreten Potenzialen für eine Kommune, einen Ort oder Ortsteil (Harteisen et al. 2021).

Durchaus erfolgreiche Modelle sind die moderierte Zusammenführung von Angebot und Nachfrage nach Wohnfläche und die geförderte Neubelebung von Altsubstanz.⁶ Weiterhin notwendig ist die Befähigung von Kommunen, Eigentümer brachliegender Privatgrundstücke zur Bebauung zu bewegen. Wenn keine Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden können, sind zunächst Revitalisierungen von Altsubstanz, multifunktionale beziehungsweise Mischnutzungen und vertikale Aufstockungen in Betracht zu ziehen: Denn auch Nachverdichtung geht zunächst „in den Freiraum“, der jedoch vor dem Hintergrund der Klimaanpassung insbesondere in urbanen Räumen elementar wichtig ist als Retentionsraum, Frischluftschneise oder in seiner vielfältigen Bedeutung für Arten und Ökosysteme. In diesem Zusammenhang hat auch in urbanen Regionen der Schutz von Grünland eine zentrale Bedeutung, neben dem hohen Stellenwert grüner Infrastrukturen generell.⁷

⁵ Siehe hierzu beispielsweise das Portal „Aktion Fläche“: <https://aktion-flaeche.de/>, das Projekt NEILA: <https://www.region-bonn.de/projekt-details/neila>; <https://www.agglomerationsprogramm.de/basisinformation/bausteine-prozess>; Buchert/Bleher/Müller-Herbers et al. 2010 <https://www.umweltbundesamt.de/flaechenhandel-flaechenhandel>; BfR 2019.

⁶ <https://www.wohnen-optimieren.de/>

⁷ <https://naturvation.eu/atlas> ; <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935117316080> ; siehe hierzu auch das Projekt „Grün in der Stadt“, aktuelle Infos unter <https://gruen-in-der-stadt.de/projektergebnisse>

... und ländlichen Regionen

Landwirtschaft benötigt fruchtbare Böden. Ihre Flächen sind knapp, nur sehr begrenzt vermehrbar und in Wachstumsregionen Siedlungsdruck ausgesetzt. Sie ist vom Klimawandel direkt betroffen (längere Vegetations- und Trockenheitsphasen, häufigere Starkregenereignisse, Wind- und Wassererosion, neue Schädlinge) und gleichzeitig Treiber des Klimawandels mit einem hohen (zunehmenden) Anteil an Treibhausgasemissionen.

Landwirtschaft ist ein Hauptakteur, wenn es um nachhaltiges Flächenmanagement geht. Auch in ländlichen Regionen sind Innenentwicklung und der Erhalt vitaler Ortskerne wichtige Themen. Insbesondere hier findet oft Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungszwecke statt, auch wenn Innenentwicklungspotenziale vorliegen. Fiskalische Instrumente können hier steuern, damit Umwidmung von Acker in Bauland nicht preiswerter als die Aktivierung von Potenzialen im Bestand wird. Was kann nachhaltiges Flächenmanagement explizit für die Landwirtschaft bedeuten? Große Stärken haben hier vielfältig aufgestellte bäuerliche Betriebe mit eigenen Verarbeitungswegen, die auch Phasen schlechter Agrarpreise auffangen und klimabedingte Ausfälle besser kompensieren können. Weniger die Betriebsgröße ist wichtig als eine standortangepasste, diversifizierte Landnutzung, die Stabilität durch Vielfalt auch bei der Fruchtfolge gewinnt und den Pestizid- und Herbizideinsatz minimieren kann.

Dazu gehört der Erosionsschutz durch Feldgehölze und Hecken sowie eine ganzjährige Bodenbedeckung – beides elementar wichtig, auch aus Sicht des Biodiversitäts- und Artenschutzes. Hier sollte Agrarförderung künftig ansetzen. Boden als Anlage- und Spekulationsobjekt, einhergehend mit der Minimierung des „Produktionsfaktors Arbeit“ im flächenintensiven Anbau, führt zu den bekannten Auswirkungen auf die Umweltmedien sowie die sozialen Gefüge in den Regionen. Der politische Handlungsbedarf zum Schutz von landwirtschaftlicher Fläche ist groß.



Abb. 2: Kleinteilige Feldflur und vielfältige Landnutzung in der Elfringhaus Schweiz (Foto: Warner)

Nicht zuletzt die jüngeren Proteste der Landwirte und Landwirtinnen haben den Blick auf diesen Wirtschaftszweig neu justiert und geschärft. Es bleibt zu hoffen, dass regionale Erzeugung und Vermarktung oder Konzepte, wie die solidarische Landwirtschaft, künftig ernsthafte Alternativen für Erzeuger wie Verbraucher und Stützpfiler für Betriebe sein können.⁸

Fazit: Regionales Flächenmanagement bedeutet, vom Freiraum her zu denken

Für eine Trendwende hin zu mehr Freiraumschutz und für langfristig umsetzbare, verbindliche Flächenmanagementstrategien sind gemeinsame Ziele und Gestaltungsregeln notwendig. Von politischer Ebene ist engagiert zu vermitteln, wie elementar die Leistungen von Böden sind (zum Beispiel Naturkapital Deutschland TEEB DE 2018). Kern ist eine Prozessorientierung, um besser informierte Entscheidungen zu treffen: Auch gesellschaftliche und ökonomische Auswirkungen und Perspektiven flächensensiblen Handelns müssen berücksichtigt werden, wenn nachhaltiges Flächenmanagement angegangen werden soll. Partizipation führt zu informierten, stabileren und weniger angreifbaren Entscheidungen, weil sie umfassendere Nutzerperspektiven ermöglicht.

Die gemeinsame Erarbeitung von Strategien und die Verbesserung der Effizienz von Prozessen steht im Vordergrund beim nachhaltigen Flächenmanagement – als eine zentrale Aufgabe für die regionale, überkommunale Planung. Wenn allerdings wichtige Forderungen mit Bezug zu Klima- und Ressourcenschutz, flächensparender Siedlungsentwicklung, Erhalt und Wiederherstellung hochwertiger Böden und Moore, zur Arten- und Lebensraumvielfalt oder zu ökologisch bedeutsamen Wäldern oder Grünlandbereichen nicht als verbindliche (Ziel-)Festlegungen definiert werden, fehlt das klare Bekenntnis für einen nachhaltigen Umgang mit Fläche. Daher sollten raum- und planungsbezogene Gesetze, Verordnungen, Organisationsstrukturen und Verfahren dahingehend überprüft werden, inwieweit sie Nachhaltigkeit im Flächenmanagement überhaupt ermöglichen können (Schulz/Warner 2021). Verbindlichkeit und politische Prioritätensetzung sind zentrale Voraussetzungen dafür, erfolgreich Konzepte für nachhaltiges Flächenmanagement umzusetzen (WBGU 2020). Es sollte grundsätzlich „pro Freiraum“ argumentiert werden: Begründet werden sollte stets, warum es notwendig ist beziehungsweise sein kann, betreffende Flächen freizuhalten: aus Gründen der Klimaanpassung, des Biodiversitäts- oder des Gesundheitsschutzes. Verbindlichkeit und integriertes Denken sind hier zentral – im Sinne einer Landwende, die politisch unterstützt und gefördert wird.



Dr. Barbara Warner

Wissenschaftliches Referat „Ökologie und Landschaft“, Gleichstellungsbeauftragte, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

Quellen:

- Abenstein, T. (2021): Studie belegt: Innenentwicklung lohnt sich. ASG (Hg.) Ländlicher Raum, Heft 01/2021, S. 38–39.
- Andersson, E./Langemeyer, J./Borgström, S./McPhearson, T./Haase, D./Kronenberg, J./Barton, D. N./Davis, M./Naumann, S./Röschel, L./Baró, F. (2019): Enabling Green and Blue Infrastructure to Improve Contributions to Human Well-Being and Equity in Urban Systems. In: *BioScience* 69 (7), S. 566–574.
- BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019: Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Siedlungsentwicklung – Flächen sparen.
- Buchert, M./Bleher, D./Müller-Herbers, S./Mayer, S./Kauertz, C./Ruther-Mehlis, A./Fischer, H./Schmid, S. (2010): Forschungsprojekt PFIF – Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg. Endbericht. Freiburg.
- Die Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.
- Harteisen, U./Kaether, J./Kufeld, W./Malburg-Graf, B. (2021): Instrumente, Modelle und Planungsprozesse zur Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung am Beispiel ausgewählter Handlungsfelder. In: Hofmeister, S./Warner, B./Ott, Z. (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. Forschungsberichte der ARL 15, S. 76–124.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2015): Bodenatlas: Daten und Fakten über Acker, Land und Erde. <https://www.boell.de/de/2015/01/05/bodenatlas-daten-und-fakten-ueber-acker-land-und-erde..>
- Hofmeister, S./Warner, B./Ott, Z. (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. Forschungsbericht der ARL 15. <https://shop.arl-net.de/nachhaltige-raumentwicklung-grosse-transformation.html>.
- Naturkapital Deutschland TEEB DE (2018): Werte der Natur aufzeigen und in Entscheidungen integrieren – eine Synthese. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig. 10 Must Knows aus der Biodiversitätsforschung.
- Schneidewind, U. (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Fischer, Berlin.
- Schulz, H-D./Warner, B. (2021): Zur (Neu-)Ausrichtung der Raumentwicklung für eine auf Nachhaltigkeit zielende Transformation. In: Hofmeister, Sabine/Warner, Barbara/Ott, Zora (Hrsg.) (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover, S. 45–75. Forschungsberichte der ARL 15.
- Thomas, F. (2018): Über Landlust und Höfesterben. Die neue agrarpolitische Debatte. In: *Politische Ökologie* 154, S. 26–33.
- Weizsäcker, E. U. von/Wijkman, A. et al. (Hrsg.) (2017): Club of Rome: Der große Bericht. Wir sind dran – Was wir ändern müssen, wenn wir bleiben wollen. Eine Aufklärung für eine volle Welt, Gütersloher Verlagshaus.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten, Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: von der Konkurrenz zur Integration, Hauptgutachten, Berlin. <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende>.

⁸ Eine knappe Übersicht hierzu beispielsweise bei Thomas 2018.