



## ECKPUNKTEPAPIER

# Spannungsfeld Fläche: Wie kann der nachhaltige Umgang mit begrenzten Flächen gelingen?

Impulse aus der länderübergreifenden Jahrestagung von RENN.west am 04.11.2024

Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, Energiewende und Energiegewinnung, Naturschutz und Biodiversitätsförderung, Menschliches Wohlbefinden, Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächen: Die Zielkonflikte für einen sparsamen Umgang mit der Fläche sind vielfältig. Wie können die unterschiedlichen Ansprüche im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation gelöst werden?

Der Flächenverbrauch soll laut Bundesregierung bis zum Jahr 2050 auf netto Null reduziert werden - eine kluge Flächennutzung und Flächenkreislaufwirtschaft sind die notwendigen Folgen. Dies erfordert einen Paradigmenwechsel in der Planung von Bund, Ländern und Kommunen sowie multifunktionale und innovative Nutzungen von Flächen.

Die Regionale Netzstelle Nachhaltigkeitsstrategien West (RENN.west) ist Teil des bundesweiten RENN-Netzwerks, das durch das Bundeskanzleramt und den Rat für Nachhaltige Entwicklung unterstützt wird und in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz sowie dem Saarland aktiv ist. Ziel der RENN.west ist es, durch Diskursformate zum Wissensaustausch anzuregen, gute Lösungsansätze zu verbreiten und Transformationsprozesse für eine Nachhaltige Entwicklung mitzugestalten.

Auf ihrer achten Jahrestagung, der RENN.west ARENA 2024 am 04.11.24 in Saarbrücken, hat sich die RENN.west dem Thema Nachhaltige Flächennutzung gewidmet und die Frage gestellt, wie konkurrierende Nutzungsansprüche an die begrenzte Ressource Fläche zukunftsfähig und unter Nutzung von Synergien vereinbart werden können. Mit 90 Teilnehmenden aus Verwaltung, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft wurden in drei Workshops Lösungsansätze dafür erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind im folgenden Eckpunktepapier als Handlungsempfehlungen festgehalten.

## Siedlungs- und Verkehrsflächen in Strukturwandelprozessen

In der RENN.west-Region befinden sich mit dem Ende des Kohleabbaus und dem Umbau der Stahlindustrie insbesondere das Rheinische Revier im südlichen NRW sowie mehrere Regionen im Saarland<sup>1</sup> in einem Strukturwandelprozess. Strukturwandelprozesse bieten die große Chance, nachhaltige Wohn- und Mobilitätslösungen gemeinsam zu gestalten und Strukturwandelregionen zu multifunktionalen Innovationslandschaften zu entwickeln. Aber nicht nur planerisch, sondern auch hinsichtlich der Verhaltensmuster von (neuen) Einwohner\*innen in diesen Gebieten bieten Strukturbrüche die Chance zu Verhaltensänderungen, z.B. in Bezug auf die Gestaltung der individuellen Mobilität. Dieses Wechselspiel aus Verhalten und Infrastruktur gilt es, hier effektiv im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation zu nutzen. Eine weitere Besonderheit in Strukturwandelregionen ist das Angebot an verschiedenen Fördermitteln. Diese sollten als Schub für eine Nachhaltige Entwicklung in der Region genutzt werden und mit entsprechenden Vergabekriterien verknüpft sein.

Folgende Handlungsbedarfe wurden identifiziert:

### ▪ **Entwicklung von zukunftsfähigen Mobilitäts- und Infrastrukturnetzen**

Um die Attraktivität von Strukturwandelregionen für private und gewerbliche Ansiedlungen nicht nur zu erhalten, sondern zu steigern, müssen leistungs- und zukunftsfähige Mobilitäts- und Infrastrukturnetze geschaffen werden. Diese können auf bestehenden Infrastrukturen aufbauen. Da die Verkehrsinfrastruktur maßgeblich für die Lebensqualität und Attraktivität der Region ist, muss ein besonderes Augenmerk auf der ganzheitlichen und langfristigen Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und ggfs. der Entwicklung von innovativen Mobilitätsangeboten liegen. So können sowohl private als auch gewerbliche Ansiedlungen gefördert werden. Einen Ansatz hierfür bietet das Konzept der „Mobilitätsknoten“ aus der Raumstrategie Rheinisches Revier 2038+<sup>2</sup>, das eine an den „Deutschlandtakt“ angelehnte Bahnverbindung für das Rheinische Revier vorsieht. Deutlich wird der Synergieeffekt von Siedlungs- und Verkehrsflächen, wenn nachhaltige Mobilität über die Siedlungsentwicklung befördert wird.

### ▪ **Multifunktionale Flächennutzung und Multicodierung**

Strukturwandelprozesse legen immenses Potential für Nachverdichtung und Innenentwicklung frei, das im Hinblick auf das Ziel der Bundesregierung, bis 2050 null Hektar pro Tag zu verbrauchen<sup>3</sup>, jetzt unbedingt genutzt werden muss.

Zu einer zukunftsfähigen Raumplanung und -nutzung in Strukturwandelregionen gehört außerdem, dass Flächen multifunktional genutzt werden. Ökosystemdienstleistungen müssen (wieder) ermöglicht werden. Die Multifunktionalität sichert die Region nicht nur gegen Schäden durch Extremwetterereignisse ab, sie sorgt durch ihre Begrünung auch für mehr gesundheitliches Wohlbefinden, Biodiversitätsförderung und Klimaschutz. Besonders in oft versiegelten Gewerbegebieten, die im Zuge des Strukturwandels umgestaltet werden, ist Multifunktionalität mitzudenken.

### ▪ **Nachhaltigkeit als Grundlage, DNA und Leitbild aller Prozesse**

Alle Prozesse im Rahmen des Strukturwandels müssen dem Leitbild der Nachhaltigkeit folgen, um zukunftsfähige Regionen zu gestalten. Beispiele hierfür sind das (möglichst regionale) Baustoffrecycling, die Verwendung nachhaltiger Baustoffe, das emissionsarme Bauen, die suffiziente Gestaltung von Gebäuden und der Vorrang von Umbau vor Neubau. Dabei ist zu beachten, dass entsprechende Zielsetzungen und Prozesse auf die jeweiligen Nachhaltigkeitsstrategien auf Landes- bzw. auf regionaler und kommunaler Ebene einzahlen.

Zu einer nachhaltigen Transformation gehört ebenso, die Bevölkerung in Beteiligungsprozessen zu informieren und zu beteiligen, Barrierefreiheit in Prozessen, Infrastrukturen und Gebäuden zu gewährleisten und Mobilitätswege intelligent zu planen.

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-kurzexpertise-saarland.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.raum-strategie.de/>

<sup>3</sup> Deutsche Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021 (Langfassung). Berlin, S. 271 ([Link](#))

## Energie, Landwirtschaft & Biodiversität

Einer der großen anhaltenden Zielkonflikte betrifft die Nutzung von Landfläche, um Nahrungsmittel zu erzeugen. Einerseits gilt die konventionelle Landwirtschaft als Hauptverursacher der abnehmenden Artenvielfalt. Andere Formen der Landwirtschaft sind zwingend notwendig, um diesen Prozess zu stoppen und möglichst umzukehren. Andererseits werden zunehmend landwirtschaftliche Flächen zur Energieerzeugung genutzt. Insbesondere hier sind Mehrfachnutzungskonzepte ein zukunftsweisender Ausweg aus der Konkurrenz.

Folgende Handlungsbedarfe wurden identifiziert:

### ▪ **Good Practice-Ansätze über Ländergrenzen hinaus EU-weit vermitteln**

Über die vielen Modellprojekte einer gelungenen Mehrfachnutzung wird bisher zu wenig berichtet. Dies betrifft auch das mögliche Lernen von bestehenden Nutzungskonzepten innerhalb der EU.

Da die Landwirtschaftspolitik maßgeblich durch europäische Vorgaben gesteuert wird, wäre der Aufbau einer Informationsplattform hilfreich. Hier könnten u.a. folgende Dimensionen vermittelt werden:

- Agroforstwirtschaft als gezielte Kombination von Gehölzen mit landwirtschaftlichen oder gärtnerischen Kulturen und/oder mit der Haltung von Nutztieren auf einer Fläche.
- Gezielte Nutzung von Synergien zwischen Agrar- und Forst-Komponente statt nur „nebeneinander“, die zu einer höheren Flächenproduktivität führt.
- Verknüpfung gesellschaftlicher Ziele wie Klimaschutz, Klimaanpassung, u.a. Hochwasserschutz, Bodenschutz und Erhalt der Biodiversität mit einer ökonomisch tragfähigen landwirtschaftlichen Nutzung.

### ▪ **Fördermittel zur Anschubfinanzierung**

Um Anfangsinvestitionen bei der Entwicklung und ökonomisch sinnvollen Anwendung von Mehrfachnutzungskonzepten zu gewährleisten, sollte von der EU hierzu ein gesonderter Fonds aufgelegt werden. Spätestens bei der nächsten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) könnte dies geschehen. Damit könnte auch eine Inwertsetzung von Ökosystemleistungen einhergehen. Einzelne Mitgliedstaaten der EU können durch die Ausweitung der Förderung von Modellprojekten hierfür eine Basis schaffen.

### ▪ **Marketing für diese Konzepte**

Um Vorurteile abzubauen und die Vielfalt der sinnvollen und ökologisch sinnhaften Nutzung von Böden medial zu transportieren, sollte eine Marketingstrategie für dieses Thema entwickelt werden. Hierzu müssten die Stakeholder eine koordinierte Initiative unterstützen. Insbesondere den Kommunen kommt hierbei eine zentrale Rolle zu, da die Themen Bodennutzungskonflikte und Klimafolgenanpassung auf dieser Ebene bewältigt werden müssen.

## Freiflächen & gesundheitliches Wohlergehen

Der Gesundheitszustand der Bevölkerung wird sowohl durch individuelles Verhalten als auch durch äußere Umstände bestimmt, daher sind Aspekte der Gesundheit und der sozialen Gerechtigkeit mit Zielen und Maßnahmen des Biodiversitäts- und Klimaschutzes bzw. der Klimafolgenanpassung zu verknüpfen.

Folgende Handlungsbedarfe wurden identifiziert:

- **Verschränkung von Umweltschutz, Klimafolgenanpassung und Gesundheitsschutz durch Maßnahmen im Bereich Umweltgerechtigkeit**

Belastungen durch Verkehrslärm, Luftschadstoffe und Hitze sowie gesundheitsrelevante Ressourcen wie Grünflächen sind in den Städten sozial ungleich verteilt. Im Sinne der Umweltgerechtigkeit sind insb. in den mehrfach belasteten Quartieren mit sozio-ökonomischen Problemen umweltbezogene Gesundheitsbelastungen zu reduzieren und der Zugang zu Umweltressourcen zu verbessern. Hierbei spielen die Klimafolgenanpassung, die Grün- und Freiraumplanung sowie Umweltplanungen (z.B. Lärmaktionsplanung, Luftreinhalteplanung) und raumbezogene Planungen (z.B. Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung), aber auch die Verkehrsplanung eine herausragende Rolle.

Bei der Umweltgerechtigkeit handelt sich um eine Querschnittsaufgabe, die in den Kommunen im Zusammenwirken von Ämtern mit verschiedenen Zuständigkeiten wahrgenommen werden muss. Hierbei sollten die Gesundheitsämter stärker als bisher eine aktive Rolle einnehmen. Dafür ist der Öffentliche Gesundheitsdienst zu stärken, damit er gesundheitliche Aspekte frühzeitig in raumbezogene und Umweltplanungen einbringen kann. Hilfreich ist zugleich die Verknüpfung der Themen Umwelt und Gesundheit auf Landesebene wie z. B. beim „Masterplan Umwelt und Gesundheit NRW“. Außerdem sollten gesundheitliche und soziale Belange Gegenstand von frühzeitigen Umweltgerechtigkeitsprüfungen bei Plänen und Projekten werden.

- **Schaffen einer guten Datenbasis zur Berücksichtigung des Konzeptes der Umweltgerechtigkeit bei Stadtplanungsprozessen**

Um im Sinne der Umweltgerechtigkeit die Belange von vulnerablen Gruppen wie z. B. Kindern, alten Menschen und Kranken, aber auch von sozio-ökonomisch benachteiligten Gruppen bei Planungsprozessen stärker zu berücksichtigen, bedarf es standardisierter, valider sowie kleinräumiger Daten bis hinunter auf Blockebene. In vielen Kommunen ist die kleinräumige Datenlage lückenhaft, so dass eine Überlagerung von Daten zur Umwelt und zur sozialen und gesundheitlichen Lage nur beschränkt möglich ist. Um hier in Bezug auf Daten der Verteilung vulnerabler Gruppen im Stadtgebiet Fortschritte zu erzielen, sollten die Länder die Kommunen bei der Datenerfassung und beim Datenmonitoring so unterstützen, dass z.B. Umweltgerechtigkeitskarten auf der Basis kleinräumiger integrierter Umwelt-, Sozial- und Gesundheitsdaten erstellt werden können.

Auch in Bezug auf Daten zur Freiflächenausstattung, Grünvolumen und Versiegelungsgrad bedarf es Unterstützung der Kommunen von Seiten der Länder, damit kommunale Flächeninformationssysteme aufgebaut und datenbasierte Modellierungen vorgenommen werden können. Zudem sind die in den Kommunen bereits vorhandene Daten und Fachpläne unterschiedlicher Ressorts besser zu bündeln. Ein neu einzuführender datenbasierter Fachplan "Gesundheit" würde die Gesundheitsämter in die Lage versetzen, gesundheitliche Aspekte in Verbindung mit sozialräumlichen Besonderheiten sowie quartiersbezogene Handlungsbedarfe raumbezogen darzustellen, um auf dieser Basis explizite Maßnahmenvorschläge für mehr Gesundheit in den Stadträumen zu entwickeln. Auch eine Aufbereitung und Bekanntmachung guter Praxisbeispiele von Vorreiterkommunen, könnte hilfreiche Impulse zur Nachahmung bieten. Als Kooperationspartner käme hier das Gesunde-Städte-Netzwerk in Betracht. Insbesondere für kleinere Kommunen könnte das Schaffen regionaler Kompetenzstellen oder das Einrichten einer Servicestelle Umweltgerechtigkeit eine hilfreiche Unterstützung von Seiten des Landes sein.

- **Einführung neuer Ziele und Indikatoren an der Schnittstelle Freiflächen und Gesundheit**

Auf Landes- und kommunaler Ebene sollten Indikatoren zum Freiraumschutz, zur Freiraumentwicklung, zum Grünvolumen und zum Versiegelungsgrad implementiert werden, die bei Planungen und Konzepten berücksichtigt werden. Mit Orientierungswerten für Stadtgrün, die auf die Grünausstattung (m<sup>2</sup> je Einwohner\*in) und die Zugänglichkeit von Stadtgrün insbesondere in den Wohnquartieren abzielen, sollte

in den Städten die gesunde und sozial gerechte Entwicklung von Grün- und Freiräumen im direkten und weiteren Wohnumfeld sowie in der Gesamtstadt auf der Basis wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse weiterentwickelt werden<sup>4</sup>.

Weiterhin wäre es hilfreich, Indikatoren wie "Hitzebedingte Mortalität" in Nachhaltigkeitsstrategien aufzunehmen, um die steigende Verantwortung für Klimaschutz und Klimafolgenanpassung nachvollziehbar in Form eines indikatorenbasierten Monitorings sichtbar zu machen.



Die Regionale Netzstelle Nachhaltigkeitsstrategien West (RENN.west) ist ein Netzwerk aus Nachhaltigkeitsakteuren in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, das Ende 2016 mit der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zusammen mit drei weiteren regionalen Netzwerken gegründet wurde. Ziel der RENN.west ist es, zum Wissensaustausch anzuregen, gute Lösungsansätze zu verbreiten und die politischen Rahmenbedingungen für eine Nachhaltige Entwicklung Deutschlands weiterzuentwickeln.



## Impressum

### Herausgeber:

Regionale Netzstelle Nachhaltigkeitsstrategien West  
c/o Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.  
Deutsche Str. 10 • 44339 Dortmund  
west@renn-netzwerk.de



@renn.west



@RENN.west



@RENNwest

### V.i.S.d.P.:

Dr. Klaus Reuter  
Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.  
Konsortialführung RENN.west  
Deutsche Straße 10 • 44339 Dortmund  
www.lag21.de

### Weitere Informationen:

www.renn-netzwerk.de/west  
www.ziele-brauchen-taten.de  
@RENNwest

Dortmund, 12/2024



<sup>4</sup> vgl. Blum et al. (2023): Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln: Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentlich Grün, BfN Schriften 653/2023