

Jacoby, Christian (Ed.); Domhardt, Hans-Jörg (Ed.); Kufeld, Walter (Ed.)

Research Report

Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung: Mit einem Perspektivenwechsel den Freiraumschutz stärken!

Forschungsberichte der ARL, No. 24

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Jacoby, Christian (Ed.); Domhardt, Hans-Jörg (Ed.); Kufeld, Walter (Ed.) (2025) : Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung: Mit einem Perspektivenwechsel den Freiraumschutz stärken!, Forschungsberichte der ARL, No. 24, ISBN 978-3-88838-119-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover,
<https://doi.org/10.60683/0ddp-qe87>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/334441>

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/>

Forschungsberichte der ARL 24

FREIRAUMSICHERUNG UND FREIRAUMENTWICKLUNG IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG

Mit einem Perspektivenwechsel den
Freiraumschutz stärken!

Christian Jacoby, Hans-Jörg Domhardt, Walter Kufeld (Hrsg.)

Forschungsberichte der ARL 24

FREIRAUMSICHERUNG UND FREIRAUMENTWICKLUNG IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG

Mit einem Perspektivenwechsel den
Freiraumschutz stärken!

Christian Jacoby, Hans-Jörg Domhardt, Walter Kufeld (Hrsg.)

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Jedes Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle). Nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen wurden die Manuskripte der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR III „Ökologie und Landschaft“

Dr. Barbara Warner (barbara.warner@arl-net.de)

Forschungsberichte der ARL 24

eISBN 978-3-88838-119-5

eISSN 2196-0461

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> frei verfügbar (Open Access)

CC-BY-SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-120-1

ISSN 2196-0453

Druck : Libri Plureos GmbH, Friedensallee 273, 22763 Hamburg

Verlag der ARL – Hannover 2025

Formales Lektorat: N. Lungwitz

Sprachliches Lektorat: C. Burkhart

Satz und Layout: G. Rojahn, A. Zickert

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:

Jacoby, Christian; Domhardt, Hans-Jörg; Kufeld, Walter (Hrsg.) (2025):

Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung – Mit einem Perspektivenwechsel
den Freiraumschutz stärken!

Hannover. = Forschungsberichte der ARL 24.

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

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Straße 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

www.arl-international.com

INHALT

Einleitung

Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung. Perspektiven für eine „Freiraumwende“ im Kontext einer nachhaltigen Raumentwicklung
Hans-Jörg Domhardt, Susan Grotefels, Andrea Hartz, Christian Jacoby, Walter Kufeld _____ 3

Rechtliche Einordnung

Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht
Susan Grotefels, Arno Wiemann _____ 26

Fachliche Herausforderungen (Gastbeiträge aus dem BBSR)

Freiraumverlust und Freiraumschutz aus regionaler und städtischer Perspektive – Monitoring und Steuerungsaktivitäten
Fabian Dosch _____ 54

Freiraumschutz durch Regionalpläne – eine deutschlandweite Auswertung ihrer zeichnerischen Festlegungen
Klaus Einig, Brigitte Zaspel-Heisters _____ 84

Freiraumstrategien neu ausrichten. Integrative Betrachtung sowie stärkere Ausrichtung auf Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen

Schutz von Freiraum-Funktionen und -Nutzungen im Vergleich landesweiter Raumordnungspläne. Mögliche Strategien und Instrumente einer vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumsicherung und -entwicklung
Jakob Hüppauff, Walter Kufeld _____ 111

Urbane Freiräume sichern und entwickeln: eine Schlüsselaufgabe für zukunftsfähige Städte
Andrea Hartz _____ 150

Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung

Freiraumschutz durch höhere Bebauungsdichten in Gewerbegebieten – Ansätze in der Region Stuttgart
Ulrich Dilger _____ 181

Weiterentwicklung regionaler Freiraumkompetenzen im Dialog Landschaft der Metropolregion Rhein-Neckar
Claus Peinemann _____ 202

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung. Untersuchung der Wirksamkeit regionalplanerischer Strategien Hans-Jörg Domhardt	219
--	-----

Planungsinstrumente und -ebenen für die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen

Freiraumsicherung als Aufgabe der Regionalplanung – von den Anfängen der Regionalplanung zum Regionalplan Ruhr Michael Bongartz	247
---	-----

Aktuelle Ansätze zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit freiraumbezogener Festlegungen am Beispiel der Region Braunschweig Dietrich Kraetzschmer	278
--	-----

Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung – das Schutzgut Fläche als Impulsgeber für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz Christian Jacoby, Christoph Binder	305
---	-----

Was soll sich ändern? Erkenntnisse und Erfordernisse für die Freiraumwende – Fazit aus den Beiträgen Christian Jacoby, Hans-Jörg Domhardt, Jakob Hüppauff, Walter Kufeld, Barbara Warner	334
---	-----

Kurzfassung / Abstract	355
-------------------------------	-----

Hans-Jörg Domhardt, Susan Grotefels, Andrea Hartz,
Christian Jacoby, Walter Kufeld

FREIRAUMSICHERUNG UND -ENTWICKLUNG IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG. PERSPEKTIVEN FÜR EINE „FREIRAUMWENDE“ IM KONTEXT EINER NACHHALTIGEN RAUMENTWICKLUNG

Gliederung

- 1 Problemlage und Anlass
- 2 Fragestellungen, Zielsetzungen und Struktur des Arbeitskreises
- 3 Definition des Begriffs „Freiraum“ im Rahmen dieses Arbeitskreises
 - 3.1 Rechtliche Einordnung des Begriffs „Freiraum“
 - 3.2 Freiraumverständnis im Kontext der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie
 - 3.3 Ansatz des Arbeitskreises für eine Definition des Begriffs „Freiraum“
- 4 Zur Struktur des Forschungsberichtes

Kurzfassung

Freiräume gewinnen für eine nachhaltige und resiliente Raumentwicklung zunehmend an Bedeutung. Umso wichtiger ist es, der Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung einen neuen Stellenwert zu geben. Im Beitrag wird deshalb für eine „Freiraumwende“ plädiert. Das Einleitungskapitel befasst sich zunächst mit der rechtlichen Einordnung des Begriffs und einer rahmengebenden Freiraum-Definition. Damit einher geht die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses der aktuellen Aufgaben einer strategisch ausgerichteten Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung auf überörtlicher und örtlicher Ebene.

Die auf der Basis von gemeinsamen Forschungsfragen entwickelte Struktur des Berichts umfasst nach einführenden Beiträgen drei Hauptteile mit folgenden Themenblöcken:

- > Freiraumstrategien neu ausrichten: integrative Betrachtung und Mehrfachnutzung,
- > Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung,
- > Planungsinstrumente und -ebenen für die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen.

Die von den Autorinnen und Autoren ausgearbeiteten Beiträge zum Forschungsbericht werden mit ihren inhaltlichen Ausrichtungen kurz umrissen.

Schlüsselwörter

Definition – Freiraum – Freiraumsicherung/-entwicklung – Räumliche Planung – Freiraumstrategien – Planungsprozesse – Planungsinstrumente

Protecting and developing open space in spatial planning. Perspectives for an “open space turnaround” in the context of sustainable spatial development

Abstract

Open spaces are becoming increasingly important for sustainable and resilient spatial development. This makes it all the more important to give open space protection and development a new status in spatial planning. The article therefore argues for a “turn-around in open space” The legal classification of the term and the development of a framework definition of open space for the members of the working group is the focus of this introductory chapter. This is accompanied by the development of a common understanding of the current tasks of strategically oriented open space protection and development in spatial planning at supra-local and local levels.

The structure of the report, developed on the basis of joint research questions, comprises three main parts with the following thematic blocks:

- > Realignment of open space strategies: integrative consideration and multiple uses,
- > Effectiveness of open space protection and development processes,
- > Planning instruments and levels for securing and developing open space.

The contributions to the research report prepared by the authors are briefly outlined with their content orientations.

Keywords

Definition – Open Space – Open Space Protection/Development – Spatial Planning – Open Space Strategie – Planning Processes – Planning Instruments

1 Problemlage und Anlass

Freiräume sind für eine nachhaltige und resiliente Raumentwicklung von wesentlicher Bedeutung. Durch die gesellschaftlichen Umbrüche und raumstrukturellen Veränderungsprozesse in den letzten Jahrzehnten (demographischer Wandel, Stadtumbau sowie Klimawandel und die damit zusammenhängende Energie- und Mobilitätswende) rücken die Potenziale von Freiräumen auf städtischer sowie regionaler Ebene in den Fokus der raumplanerischen Diskussion. Freiraumschutz und Freiraumplanung avancieren zu zentralen Herausforderungen einer am Paradigma der Nachhaltigkeit und Resilienz ausgerichteten räumlichen Planung (vgl. Hartz 2018: 718; BBSR/BMWSB 2023).

Bereits seit den 1980er-Jahren gilt die raum- und umweltplanerische Maxime, dass Boden respektive Fläche als nicht-vermehrbares Lebensgrundlage grundsätzlich zu schützen ist. So fordert das Baugesetzbuch mit der Bodenschutzklausel den sparsamen Umgang mit Grund und Boden (§ 1a Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB)). Mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Die Bundesregierung 2002) kommt die Maßgabe hinzu, die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nut-

zungen zu verringern. Auch das Raumordnungsgesetz (ROG) bezieht sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 auf weitere konkrete Maßnahmen zum Schutz von Boden und unbesiedelter Fläche (Freiraum). Beide Gesetze weisen auf grundlegende Strategien zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und gleichzeitig zur Sicherung des Freiraums hin. Nicht zuletzt enthält auch das Umweltrecht, insbesondere das Bodenschutz- und Naturschutzrecht, weitere wesentliche Vorgaben zum Boden-, Flächen- und Freiraumschutz.

Die Wiedernutzbarmachung von brachgefallenen, bebauten Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung sollen es den Kommunen ermöglichen, die Schutzgüter Boden und Fläche sparsam in Anspruch zu nehmen und damit der Innenentwicklung einen Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen (SRU 2018). Gleichzeitig trägt eine gezielte Sicherung und Entwicklung der Freiraumstruktur zu einer nachhaltigen Raumentwicklung bei. Dies gilt nicht nur für urbane Räume mit starkem Druck auf dem Wohnungsmarkt. Auch in ländlichen bzw. zentrenfernen Teilregionen ist vielfach eine erhebliche Inanspruchnahme bzw. Nutzungsänderung von Freiraum zu verzeichnen: durch flächenintensive Wohnbebauung, wie beispielsweise Eigenheime, durch ausgreifende Gewerbegebiete und durch Ausbau der Infrastrukturen (auch der Energiewende) sowie durch die fortschreitende Intensivierung und Spezialisierung der Landwirtschaft, etwa beim Anbau unter Folie oder Glas.

Die Freiraumsicherung und -entwicklung ist somit ein grundlegendes Thema und wichtiges Ziel, welches mehr denn je große Resonanz in Wissenschaft, Planung und Politik erfährt (u.a. BBSR 2018; Jacoby/Job/Kment/Miosga 2018; Haßlacher et al. 2018; Behnisch/Kretschmer/Meinel 2018; Siedentop/Egermann 2009). Große Studien wie „Naturkapital Deutschland – TEEB DE“ zu Potenzialen und Leistungen von Natur unterstreichen die Dringlichkeit des Freiraumschutzes für Deutschland, ebenso die Studie des Umweltbundesamtes zur Unterstützung der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie (Schütte et al. 2018).

Eine besondere Bedeutung erlangt Freiraumsicherung und -entwicklung nicht zuletzt für den (natürlichen) Klimaschutz (BMUV 2023b) und die Anpassung an den sich immer deutlicher zeigenden Klimawandel (EU-Com DG CLIMA 2020; Schauser/Sobisch/Einig/Renner 2022; UBA KomPass 2022; van Rühl et al. 2023). Freiräume binden einerseits in Kohlenstoffsinken wie Mooren und Wäldern in hohem Maße CO₂. Andererseits erfüllen sie vielfältige Funktionen im Hinblick auf Hitze- und Überschwemmungsvorsorge (Kalt-/Frischlufthversorgung, Hochwasserrückhalt). Der Freiraum gerät aber selbst zugleich durch klimatische Veränderungen verstärkt unter Druck. Seine für Natur, Gesellschaft und Wirtschaft bedeutenden Funktionen stehen unter Umständen künftig nicht mehr im gleichen Maße zur Verfügung, wie dies bisher der Fall gewesen ist. So kann neben der Inanspruchnahme durch Siedlungs- und Infrastruktur langfristig auch der Anstieg des Meeresspiegels entlang von Küsten und Flüssen zu (temporären) Freiraumverlusten bzw. zu Änderungen seiner Funktionen und Nutzungen führen (Meinke 2021: 20). Das Kohlenstoffspeicherpotenzial kann im Zuge von Waldbränden (wenn auch bisher geringfügig)¹ und durch weiteren Torfab-

1 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/waldbraende#waldbrande-in-deutschland> (28.04.2025).

bau abnehmen. Ähnliches gilt mit Blick auf die Ertragsfähigkeit bzw. -sicherheit von Böden in Folge einer Zunahme von Extremwetterlagen mit anhaltender Trockenheit, Abnahme des Wasserdargebots und Erosion,²³ oder für die Versickerungsfähigkeit von Böden in Folge von Versiegelung und Verdichtung (KBU 2016). Dies legt nahe, künftig den Vorsorgeauftrag der räumlichen Planung noch mehr als bisher in den Vordergrund planerischen Handelns zu stellen.

Eine wirksame Umsetzung von Flächenspar- und Freiraumschutzziele erscheint unter den gegebenen politischen, rechtlichen und planerischen Bedingungen jedoch nach wie vor nur schwer möglich. Bundespolitische Flächensparziele werden seit Jahrzehnten verfehlt. Auch wenn Boden-, Flächen- und Freiraumschutz als Nachhaltigkeitsziele in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung explizit genannt sowie mit entsprechenden Indikatoren hinterlegt sind (zuletzt: Die Bundesregierung 2021: 272 f.) und diese durchaus zukunftsweisend diskutiert werden, bleibt die tatsächliche Sicherung und nachhaltige Entwicklung von Freiraum – auch in Anbetracht von realen bzw. vermeintlich konfligierenden Zielen einer verstärkten Schaffung von Wohnraum – eine persistente Herausforderung. Die bisherigen Defizite in der Flächenspar- und Freiraumpolitik drücken sich nicht zuletzt auch in den statistischen Daten zu den Freiraumverlusten („Veränderungen der Freiraumfläche je Einwohnerin und Einwohner“) der letzten zwei Jahrzehnte sehr deutlich aus (Die Bundesregierung 2021: 272; Destatis 2023: 92). Szenarien bis 2030 lassen keinen Rückgang des Flächendrucks erwarten (Osterburg et al. 2023: 19 ff. und 66 ff.).

Akteur/innen der Planungspraxis und mit ihnen zahlreiche weitere kommunale und regionale Akteur/innen der Raumentwicklung sowie Vertreter/innen der Raum- und Umweltwissenschaften setzen sich seit Jahren intensiv mit freiraumbezogenen Flächenansprüchen und Nutzungskonflikten auseinander (vgl. hierzu u.a. den ARL-Kongress 2018, die IÖR-Jahrestagung 2018, die Bundeskongresse Nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und die Zukunftsforen ländliche Räume). Auch gesellschaftlich spielt das Thema eine zunehmende Rolle, dies zeigt beispielsweise die Sensibilisierung für den schützenden bzw. nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen über Initiativen wie solidarische Landwirtschaft, *urban farming* oder gemeinschaftliche Unterstützungsmodelle (bspw. Bodenfonds). Darüber hinaus gilt es, um einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht zu werden, – nicht nur in Verdichtungsräumen – die Thematik „Freiraumschutz“ als wichtiges Zukunftsthema aufzuwerten, indem die ökologischen und sozialen, aber auch die ökonomischen Vorteile als komplementäre Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung für die Gesellschaft betont werden. Im Sinne einer „gemeinwohl-orientierten räumlichen Planung“ gilt es hierbei, die einzelnen Funktionen des Freiraums, gestützt auf einer fundierten Datengrundlage, zu identifizieren und den Schutz des Freiraums als gesellschaftliche Aufgabe zu stärken (siehe Harteisen/Kaether/Kufeld/Malburg-Graf 2021: 92). Es ist daher ein zentrales Anliegen der Raumwissenschaften und der Planungspraxis, Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung neu zu bewerten und stärker hervorzuheben als bisher.

2 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/bodenbelastungen/erosion-jedekrume-zaehlt#was-tun-damit-wir-keine-bodenkrume-mehr-verlieren> (28.04.2025).

3 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/extremereignisse/klimawandel/trockenheit-in-deutschland-fragen-antworten#durre-ist-nicht-gleich-durre> (28.04.2025).

Eine „Freiraumwende“ mit einem Perspektivenwechsel, welche nicht von den Bedarfen der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, sondern von den Erfordernissen der Freiraumsicherung und -entwicklung ausgeht, erweist sich als dringend erforderlich. Dabei ist der Begriff „Freiraumwende“ gleichermaßen als Befund und Postulat zu verstehen. Aufgrund bestehender und absehbarer Steuerungsdefizite und -erfordernisse im Zusammenhang mit dem Ausbau Erneuerbarer Energien, dem natürlichen Klimaschutz, dem Schutz der Biodiversität, der Klimawandelanpassung, wohnungspolitischer Ziele und anderem rückt die Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Freiraums ins Zentrum einer nachhaltigen Raumentwicklung – das ist der aus der Planungsforschung und -praxis abgeleitete Befund. Sofern in diesem Spannungsfeld räumlichen Konkurrenzen vorgebeugt und räumliche Synergien geschaffen werden sollen, ist dies ein Postulat, was eine grundlegende, planungspolitische und -theoretische Anpassung und Neuausrichtung bestehender Instrumente und Verfahren nahelegt. Die durchaus kontroverse Diskussion um das facettenreiche Thema wird in diesem ARL-Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ aufgegriffen und weitergeführt, da nach den raumstrukturellen und umweltbezogenen Entwicklungen der letzten 10 bis 20 Jahre eine fundierte, aktuelle Aufarbeitung zielführender Ansätze für konkrete Flächenspar- und Freiraumsicherungsinstrumente aussteht.

Die Thematik wird durch verschiedene Beiträge aus der Wissenschaft und Planungspraxis in transdisziplinärer Herangehensweise aufgegriffen und bearbeitet. Spezifische Ansätze für die räumliche Entwicklung und Planung, insbesondere für die Raumordnung, werden von den Experten/innen sowohl grundsätzlich als auch anhand konkreter Funktionsräume und Akteurskonstellationen diskutiert, wobei auch der Beitrag der Landschaftsplanung – und deren Abgrenzung zur Freiraumplanung – mitbetrachtet wurde. Die Beiträge dieses Forschungsberichts nehmen im Wesentlichen die Perspektive einer eigenständig konzipierten und eigenständig wirkenden Freiraumsicherung und -entwicklung im Sinne der propagierten „Freiraumwende“ ein. Die Notwendigkeit, die Nachhaltigkeitsziele in Bezug auf die quantitative Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und damit der (aus der Perspektive der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gedachten) Verringerung der Freiraumverluste stringent weiterzuverfolgen, bleibt damit unberührt. Ziele und Instrumente zur Begrenzung des sogenannten Flächenverbrauchs werden in den Beiträgen dieses Berichts im Kontext der Freiraumsicherung und -entwicklung angesprochen. Auf die bereits vielfach diskutierten und beschriebenen Vorschläge für einen Flächenzertifikatehandel in Verbindung mit einer Flächenkontingentierung (Kriese 2005; León 2005; Zollinger/Seidl 2005; Walz et al. 2009; Grimski 2018; Jacoby et al. 2018, Köck/Bovet/Tietz 2018; MKRO 2018; Henger et al. 2019; Hamacher 2020; Kümpfer 2023) wird in diesem Bericht nicht näher eingegangen, was deren Stellenwert nicht schmälern soll. Auch weitere, im Schrifttum vorgeschlagene umweltökonomische Instrumente wie eine regionale Baulandausweisungsumlage (NBBW 2004; Krumm 2005), finanzielle Zuwendungen für einen wirksamen Freiraumschutz und -entwicklung über den kommunalen Finanzausgleich oder andere Anreizsysteme (Jering et al. 2003: 147 ff.; Keilmann/Gnädinger/Weyel 2019; Weick 2022: 159; BMUV 2023a) werden zwar als Bausteine einer nachhaltigen Siedlungs- und Freiraumentwicklung aufgegriffen, sind jedoch in diesem Bericht nicht Gegenstand einer vertiefenden Betrachtung.

2 Fragestellungen, Zielsetzungen und Struktur des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung – Innovative Ansätze im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen“ hat sich zum Ziel gesetzt, das Thema aus verschiedenen Blickwinkeln exemplarisch zu durchdringen und Beiträge zur Entwicklung integrierter Flächenpolitiken zu liefern. Die Betrachtungen im Arbeitskreis begrenzen sich nicht auf die quantitative Dimension einer Reduzierung von Freiraumverlusten durch Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, sondern legen den Fokus verstärkt auf die quantitative und qualitative Dimension der Sicherung und Entwicklung des Freiraums samt seiner unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen. Die Bedeutung von Freiraum in der räumlichen Planung wird durch die nachfolgende, für den Arbeitskreis zentrale Abbildung veranschaulicht:



Abbildung 1: Einordnung und Bedeutung von Freiraum in der räumlichen Planung / Quelle: Grafik: W. Kufeld, ARL-Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“, 2024

Analysen zum Ressourcenverbrauch (BMU 2020; Blum et al. 2022; Lutter et al. 2022; Reißmann/Schubert/von Schlippenbach 2022) und insbesondere zur Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (Meinel/Krüger/Behnisch/Ehrhardt 2022; BTag 2023; Destatis 2023) zeigen, dass ein „Weiter so“ wie bisher auf Kosten der natürlichen Ressourcen nicht möglich ist.

Eine wesentliche Zielsetzung des Arbeitskreises ist es, Vorschläge zu entwickeln, wie die grundsätzlichen Herausforderungen einer effektiven Freiraumsicherung und einer integrierten Freiraumentwicklung besser zu bewältigen und für die Planung handhab-

barer zu machen sind. Aktuelle Strategien und Instrumente werden im Hinblick auf Forschungslücken und Praxisdefizite für die Anwendung evaluiert und für die Politikberatung und Planungspraxis weiterentwickelt.

Mit dieser Veröffentlichung wird zunächst die Ebene der Bundesraumordnung angesprochen, da sie insbesondere über eine politische Prioritätensetzung Freiraumsicherung und -entwicklung steuern kann. Weiterhin stehen die Landes- und insbesondere die Regionalplanung im Fokus, wobei neben den formellen auch informelle Planungsinstrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte (REK) bzw. Strategische Raumentwicklungskonzepte (SREK) und das Regionalmanagement adressiert werden. Für die kommunale Planungsebene werden im Kontext der Bauleitplanung insbesondere örtliche Freiraumentwicklungskonzepte, Stadtentwicklungskonzepte (STEK) bzw. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) angesprochen. Denn die Kommunen sind, ebenso wie private Grundstückseigentümer/innen deshalb eine bedeutende Zielgruppe, da sie über die Bauleitplanung bzw. über ihren oft großflächigen Grundbesitz über konkrete Flächenentscheidungen direkten Einfluss auf die Entwicklung von Siedlungsflächen und Freiraum haben.

Ein wichtiges Produkt des Arbeitskreises war eine Fachveranstaltung zur Freiraumsicherung und -entwicklung (Diskussionsforum „Land(wirt)schaft unter Druck“) im Rahmen der „IBA Stadtregion Stuttgart 2027“ am 19. Juli 2023 in Fellbach. Hierbei stand die regional ausgeprägte Flächenkonkurrenz von Siedlungsentwicklung, Freiraumschutz und Landwirtschaft im Fokus. Als ein Lösungsansatz wurden mit den regionalen Akteuren/innen Möglichkeiten der verdichteten Gewerbeflächenentwicklung im Bestand diskutiert.

Mit einer weiteren Veranstaltung („Fachdialog Landschaft – Freiraum“) am 31. August 2023 im Rahmen der BUGA in Mannheim konnten auf Einladung des Verbands Region Rhein-Neckar (VRRN) Ergebnisse des Arbeitskreises als Impulse für die Freiraumsicherung und -entwicklung im Dialog mit ausgewählten Akteur/innen der Region vorgestellt sowie Freiraumstrategien und -projekte innerhalb der Region mit den Vorstellungen des Arbeitskreises gespiegelt werden.

Die im Arbeitskreis Mitwirkenden setzten sich unter anderem mit den folgenden Fragen in verschiedenen Themenblöcken auseinander:

- > Wie kann Freiraumsicherung und -entwicklung über formelle und informelle Planungsprozesse besser etabliert werden?
- > Welche Akteur/innen stehen bei einer künftigen Freiraumsicherung und -entwicklung im Fokus und auf welchen Mustern beruhen Flächennutzungsentscheidungen?
- > Wo muss man über modifizierte oder neue Instrumente zur Umsetzung von Freiraumsicherung und -entwicklung nachdenken und was sind weiterführende Ansätze?

Nach einem Überblickskapitel zu den rechtlichen Grundlagen von Freiraumsicherung und -entwicklung sowie zwei Gastbeiträgen über die aktuelle Situation in Deutschland bezüglich der Umwandlung von Freiräumen in Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der zeichnerischen Festlegungen zum Freiraumschutz in Regionalplänen werden die einzelnen Beiträge in nachfolgende drei Themenblöcke gruppiert:

(1) Freiraumstrategien neu ausrichten: Integrative Betrachtung, Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen

Hierbei stehen unter anderem folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- Welche Begriffsdefinition für ein gemeinsames Grundverständnis der Aufgabe von Freiraumsicherung/-entwicklung in der räumlichen Planung ist zielführend und wie kann eine Schärfung der Begrifflichkeiten vor dem Hintergrund der klimapolitischen Bedeutung unbesiedelter wie auch urbaner Freiräume erreicht werden?
- Welche Strategien tragen zu einem effektiveren Schutz der Freiräume, zu deren funktionaler Aufwertung und Vernetzung bei?
- Wie lassen sich Mehrfachnutzungen und Mehrfachfunktionen der Freiräume definieren sowie für eine Verbesserung der Freiraumsicherung bzw. -entwicklung beschreiben?
- Wie kann die Freiraumsicherung und -entwicklung einen stärkeren Stellenwert in der räumlichen Planung erlangen (auf den Ebenen des Bundes, der Länder, der Regionen und Kommunen)?
- Welche Politikfelder sind für die Verbesserung der Freiraumsicherung und -entwicklung von besonderer Bedeutung (Landwirtschaft, Bodenpolitik, Finanz- und Steuerpolitik etc.)?

(2) Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung (Akzeptanzsteigerung, Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse, Akteurskonstellationen) mit den folgenden Fragestellungen:

- Welche Akteur/innen stehen bei einer künftigen Freiraumsicherung und -entwicklung im Fokus und wie können sie die Ziele im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung befördern?
- Welche Argumentationsmuster sind für welche Ziele förderlich, auf welchen Mustern beruhen Flächennutzungsentscheidungen?
- Wie lassen sich Akteur/innen von Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Planungsprozesse zielgerichtet einbeziehen („intelligente Akteurslandschaft“)?

- Welche Ansätze zur Kommunikation, Partizipation und Akzeptanzsteigerung sind für Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung erfolgversprechend?

(3) Planungsinstrumente und -ebenen für die Freiraumsicherung und -entwicklung mit diesen Fragestellungen:

- Wie kann Freiraumsicherung und -entwicklung (als zentrale Aufgabe nachhaltiger und resilienter Raumentwicklung) über formelle und informelle Planungsprozesse in verstärktem Maße etabliert und auf welches Instrumentarium kann sich hierbei bezogen werden?
- Welche formellen und informellen Instrumente sind auf den jeweiligen Planungsebenen erfolgreich und zielführend? (gute Beispiele aus der Planungspraxis)
- Wie lässt sich die Vernetzung von Freiräumen auf allen Planungsebenen verbessern (Stichwort: Freiraumverbundsystem)?
- Welche innovativen Ansätze gibt es, die Perspektive in der räumlichen Planung dahingehend zu wechseln, dass grundsätzlich „vom Freiraum her gedacht, geplant und gehandelt“ wird?

Der Arbeitskreis setzte sich aus folgenden Mitwirkenden zusammen:

- > Michael Bongartz, Regionalverband Ruhr, Essen
- > Ulrich Dilger, Bereich Stadtentwicklung, Stadtplanungsamt Fellbach
- > apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt, TU Kaiserslautern (stellvertr. Leitung des AK)
- > Christiane Eberts, Rehwaldt Landschaftsarchitekten, Dresden
- > Prof. Dr. Susan Grotefels, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
- > Dr. Andrea Hartz, agl Hartz · Saad · Wendl, Saarbrücken
- > Talke Heidkroß, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Oldenburg
- > Jakob Hüppauff, Regierung von Oberbayern, München
- > Prof. Dr. Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München (Leitung des AK)
- > Dietrich Kraetzschmer, Planungsgruppe Umwelt, Hannover
- > Walter Kufeld, Regierung von Oberbayern (stellvertr. Leitung des AK)

- > Vivien-Ann Kunze, Universität der Bundeswehr München / Hannover
(Geschäftsführung des AK)
- > Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim
- > Dr. Barbara Warner, ARL, Hannover

Bei der Auswahl der Mitglieder war es die Leitlinie, einen hinsichtlich der Tätigkeitsfelder und der beruflichen Aufgaben in Wissenschaft und Praxis fachlich breit gefächerten Arbeitskreis zu bilden. Schlussendlich konnte durch die Mitgliederauswahl eine inter- sowie transdisziplinäre Zusammensetzung erreicht werden. Dennoch konnten natürlich nicht alle für die Freiraumsicherung und -entwicklung relevanten Aspekte vertiefend behandelt werden. Somit decken die einzelnen Beiträge nur einen Teil der Diskussionsfelder ab.

3 Definition des Begriffs „Freiraum“ im Rahmen dieses Arbeitskreises

Nach den anfänglichen Diskussionen im Arbeitskreis wurde deutlich, dass in einer ersten Arbeitsphase ein gemeinsames fachliches Verständnis und damit eine konsensfähige Definition des vielschichtigen Begriffes „Freiraum“ für die weitere Arbeit des AK entwickelt werden musste. Die Definition sollte auch über den engeren Bedeutungszusammenhang der Raum- und Umweltwissenschaften und damit über die räumlichen und geographischen sowie klimatologischen und ökologischen Bezüge hinaus sozial- und politikwissenschaftliche Dimensionen umfassen (Freiraum als sozialer Begegnungs- und Kommunikationsraum).

Im Allgemeinen, nicht raumplanungs- und umweltwissenschaftlichen Sprachgebrauch wird der Begriff „Freiraum“ überwiegend als „möglicher Handlungsraum“ oder „freies Tätigkeitsfeld“ verstanden. Dieses Begriffsverständnis erscheint für das Bemühen um eine raum- und umweltwissenschaftliche Definition nicht ohne Relevanz, da bei den Akteur/innen der räumlichen Politik und Planung einschließlich beteiligter und betroffener Kreise stets – bewusst oder unbewusst – dieser allgemeinere Bedeutungsgehalt von „Freiraum“ mitschwingen kann. So erscheint Freiraum vielfach ‚in den Köpfen‘ – über die engere, noch zu definierende raum- und umweltwissenschaftliche Bedeutung hinaus – als ein Raum, der „Spielräume“ für weitere Entwicklungen eröffnet. Er wird damit häufig als der „noch nicht für Siedlungsstrukturen beanspruchte Raum“ betrachtet – im Unterschied zum Siedlungsraum als „verbrauchtem Freiraum“. Mit einer fundierten raum- und umweltwissenschaftlichen Definition von „Freiraum“ soll deshalb gewährleistet werden, dass Gebiete und Flächen dieser Raumkategorie nicht unterschwellig als freie Verfügungsmasse bzw. Restraum für eine weitere Siedlungsentwicklung bzw. bauliche Nutzung angesehen werden können, sondern aufgrund ihrer für Mensch und Natur bedeutsamen Funktionen und Nutzungen einer Sicherung und Entwicklung bedürfen sowie einen hohen Schutzwert einnehmen.

Im wissenschaftlichen Bereich belegen zahlreiche Schriften der letzten Jahrzehnte, insbesondere auch der ARL, eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Freiraumschutz und -entwicklung (z. B. Appold 1988; BBR 2004; Domhardt et al. 2006; Siedentop/Egermann 2009; Job/Mayer/Haßlacher 2017). Im Kontext der Verabschie-

dung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wurde der Freiraumschutz zudem mit einem stärkeren Bezug auf das Nachhaltigkeitsziel des „Flächensparens“ (30 ha-Ziel) thematisiert (Adrian/Bock/Bunzel et al. 2018). In den letzten Jahren lag der Fokus im Kontext der Klimawandelfolgen und diesbezüglicher Anpassungsstrategien häufiger auf den urbanen Freiräumen und der grünen bzw. grün-blauen Infrastruktur (Hansen et al. 2018; Pauleit et al. 2018).

In bisherigen Definitionsansätzen wird häufig die Vielschichtigkeit und Unschärfe des Begriffs Freiraum herausgestellt. Dabei fällt die Abgrenzung zu dem Begriff der Landschaft nicht leicht. Auch wird häufiger die Multifunktionalität von Freiräumen hervorgehoben; je nach fachlich-wissenschaftlichem Fokus variieren die Definitionsansätze im Einzelnen. Einen umfassenden Definitionsansatz enthält das Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (Hartz 2018: 171 ff.), an dem sich die weiteren Überlegungen orientieren.

3.1 Rechtliche Einordnung des Begriffs „Freiraum“⁴

Auch wenn der Begriff „Freiraum“ in mehreren Gesetzen Verwendung findet, so gibt es doch keine klare und einheitliche rechtliche Definition dieses Begriffs.

Raumordnungsgesetz

Im Raumordnungsgesetz wird der Freiraum bei der Auflistung der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG) zunächst im engen Zusammenhang mit dem Siedlungsraum angesprochen. So heißt es: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“ Unmittelbar danach wird zum Freiraum ausgeführt: „Der **Freiraum** ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu **schützen**; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames **Freiraumverbundsystem** zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die **Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen**“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).⁵

Neben dem Begriff „Freiraum“ im Kontext der Grundsätze zur Gesamt- und Siedlungsentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG) wird im ROG auch die Bezeichnung „Freiflächen“ verwendet, und zwar im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren Umweltbelangen, die es als Grundsätze der Raumordnung ebenso zu berücksichtigen gilt: „Die erstmalige Inanspruchnahme von **Freiflächen** für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung 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“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).⁶ Vergleichbare Vorschriften finden sich in den Landesplanungsgesetzen der Länder, z. B. in Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG).

4 Ausführlicher zu Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht im Beitrag von *Grotefels/Wiemann* in diesem Band.

5 Hervorhebungen durch die Verfasser/innen.

6 Hervorhebung durch die Verfasser/innen.

Bei den Vorgaben des ROG zu den materiellen Inhalten von Raumordnungsplänen (§ 13 Abs. 5 ROG) wird sodann von „der anzustrebenden **Freiraumstruktur**“ gesprochen (§ 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG). Hierzu „**können** gehören

- (a) **großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,**
- (b) **Nutzungen im Freiraum** wie Standorte für die vorsorgende **Sicherung** sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
- (c) **Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,**
- (d) **Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;**“ (ebenda).⁷
- (e) **Freiräume zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes,** insbesondere für Moorerhalt und Moorschutz

Bei dem hier verwendeten Begriff „Freiraumschutz“ ist nicht gleich erkennbar, vor was der Freiraum geschützt werden soll. Im Zusammenhang mit den zuvor zitierten Grundsätzen der Raumordnung ist jedoch kaum ein Zweifel daran zu hegen, dass es hier um Festlegungen in Raumordnungsplänen geht, mit denen der Freiraum als unbesiedelter bzw. nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommener Raum insbesondere vor einer weiteren Siedlungsentwicklung geschützt werden soll.

Mit den Vorgaben des ROG wird insgesamt auch deutlich, dass der Freiraum verschiedene ökologische und ökonomische Nutzungen und Funktionen umfasst, die es zu schützen, zu sichern, zu sanieren und zu entwickeln gilt. Damit verfolgt die raumordnerische Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung zwei Zielsetzungen:

- (1) Freiraum ist als unbesiedelter Raum vor allem aufgrund seiner ökologischen Qualitäten und Funktionen vor einer extensiven, ausufernden Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung zu schützen.
- (2) Die verschiedenen im Freiraum vorhandenen bzw. auf den Freiraum angewiesenen Nutzungen und Funktionen sind zu sichern, zu sanieren und zu entwickeln.

Auch wenn die Vorschriften im ROG eine begriffliche Unterscheidung zwischen Freiraumschutz (mit Fokus auf ökologische Freiraumfunktionen) und Freiraumsicherung (mit Fokus auf ökonomische Freiraumnutzungen) andeuten, so ist aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Raumordnung keine bundesweit einheitliche Verwendung dieser beiden Begriffe zu erkennen. Insofern werden in dieser Publikation die Begriffe Freiraumschutz und Freiraumsicherung synonym verwendet. Im Unterschied zu diesen beiden Begriffen steht der Terminus „Freiraumentwicklung“, welcher eine analysierte oder prognostizierte, vor allem aber auch eine planerisch intendierte, künftige Entwicklung des Freiraums (zum Beispiel Entwicklung eines Freiraumverbundsystems gemäß § 2 Abs. 2 ROG) bezeichnet.

⁷ Hervorhebungen durch die Verfasser/innen.

Baugesetzbuch

Die im Baugesetzbuch (BauGB) enthaltenen Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung kommen ohne den Begriff „Freiraum“ aus. Eine wesentliche Kategorie im Kontext des Freiraums als unbesiedelter Raum im raumordnerischen Verständnis bildet im Bauplanungsrecht der sogenannte „Außenbereich“ (§ 35 BauGB), der grundsätzlich von Bebauung freizuhalten und allenfalls für sogenannte privilegierte Vorhaben nutzbar ist. Weitere grundlegende bauplanungsrechtliche Abwägungsbelange im Kontext des Freiraumschutzes sind die sogenannte Bodenschutzklausel sowie der Grundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung (§ 1a Abs. 2 BauGB). Für den urbanen Freiraum ist zudem der Abwägungsbelang der „ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB) von Bedeutung.

Mögliche Festsetzungen von Bebauungsplänen betreffen neben den Grün- und Freiflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) insbesondere auch die „Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) sowie „die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB).

Bundesnaturschutzgesetz

Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wird neben dem randlich verwendeten Begriff „Naturraum“ seit der Novellierung im Jahr 2009 (BNatSchG vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542) die Bezeichnung „Freiraum“ bzw. „Freiräume“ ebenfalls verwendet, allerdings mit einem deutlich unterschiedlichen Begriffsverständnis:

In § 1 Abs. 6 BNatSchG (i. d. F. v. 8. Dezember 2022, BGBl. I S. 2240) heißt es: „Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren. Die erneute Inanspruchnahme bereits bebauter Flächen sowie die Bebauung unbebauter Flächen im beplanten und unbeplanten Innenbereich, soweit sie nicht als Grünfläche oder als anderer **Freiraum** für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen oder erforderlich sind, hat Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich.“⁸

In dem nachfolgenden Absatz 6 werden die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für Freiräume umfassend adressiert:

„Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile, wie Grünzüge, Parkanlagen, Kleingartenanlagen und sonstige Grünflächen, Wälder, Waldränder und andere Gehölzstrukturen einschließlich Einzelbäume, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer und ihre Uferzonen, gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen, Flächen für natürliche Entwicklungsprozesse, Naturerfahrungsräume sowie naturnahe Bereiche im Umfeld von Verkehrsflächen und anderen Nutzungen einschließlich wegebegleitender Säume, sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße und hinreichender Qualität vorhanden sind, neu zu schaffen oder zu entwickeln“ (§ 1 Abs. 6 BNatSchG). Die Landschaftsplanung soll daher der Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich dienen (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. g, § 11 Abs. 6 Nr. 1 BNatSchG).

⁸ Hervorhebungen durch die Verfasser/innen.

Im Hinblick auf das Begriffsverständnis von „Freiraum“ ist an dieser Stelle zu konstatieren, dass bei den Vorgaben des BNatSchG **Freiräume** nicht mit unbesiedelten Räumen gleichgesetzt sind, sondern **unbebaute Freiflächen** im Siedlungsbereich wie auch **unbesiedelte Freiräume** im Außenbereich umfassen.

Im Übrigen ist der Begriff des Freiraums nicht identisch mit dem der „Landschaft“. Der Landschaftsbegriff bezieht sich gemäß Artikel 1 der Europäischen Landschaftskonvention (European Landscape Convention – ELC) aus dem Jahr 2000 auf „ein Gebiet, wie es von Menschen wahrgenommen wird und dessen Charakter das Ergebnis der Wirkungen und Wechselwirkungen von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist“. Artikel 2 der ELC stellt klar, dass sich dies nicht nur auf Freiräume, sondern auch auf besiedelte Flächen bezieht: „natürliche, ländliche, städtische und stadtnahe Gebiete“.

3.2 Freiraumverständnis im Kontext der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Im Unterschied zu dem vorgenannten Freiraumverständnis des Naturschutzrechts, welches sich auf Freiräume außerhalb und innerhalb von Siedlungsräumen bezieht, wird im Kontext des mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eingeführten Nachhaltigkeitsziels „Flächensparen“ (Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag) der Begriff „Freiraum“ als komplementäre Kategorie zum Siedlungsraum eingesetzt. So ist hier die „Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ zugleich als „Freiraumverlust“ zu verstehen, den es mit dem Flächensparziel zu reduzieren gilt (Die Bundesregierung 2021: 270 ff.). Als sogenannte „Freiraumflächen“ werden hier „Vegetationsflächen (z. B. Ackerland, Weideland oder Waldflächen) sowie Abbauflächen und Wasserflächen bezeichnet. Freiraumflächen sind begrifflich abzugrenzen von Freiflächen im Siedlungsbereich, wie beispielsweise Friedhöfen, Gärten, Parks oder Freizeitanlagen, die zwar weitestgehend unbebaut sind, aber prinzipiell zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen“ (Die Bundesregierung 2021: 273). Der Freiraum im bisherigen Verständnis der Nachhaltigkeitsstrategie setzt sich damit aus weitgehend unversiegelten Flächen außerhalb des Siedlungsraums zusammen und schließt die urbanen Freiräume, also Freiflächen im Siedlungsbereich, weitgehend aus. Dies ist sicherlich auch den deutschlandweit begrenzt verfügbaren statistischen Daten zur Flächennutzung und insbesondere Flächen- bzw. Bodenversiegelung geschuldet.

In Anbetracht der siedlungsstrukturellen und freiraumbezogenen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte sowie den aktuellen Herausforderungen bezüglich Biodiversitäts- und Klimakrise, Energie-, Mobilitäts- und Boden- bzw. Flächenwende soll diesem Begriffsverständnis im Arbeitskreis nicht gefolgt werden. Vielmehr muss eine zukunftsorientierte, überörtliche und örtliche Freiraumplanung zur Sicherung und Entwicklung von Freiraumfunktionen und Freiraumnutzungen flächendeckend angelegt und dabei im Sinne eines Freiraumverbundsystems insbesondere auf eine stadregionale Verzahnung von regionalen und urbanen Freiräumen ausgerichtet sein.

3.3 Ansatz des Arbeitskreises für eine Definition des Begriffs „Freiraum“

Freiräume übernehmen vielfältige ökologische, soziale und ökonomische Funktionen und somit eine Schlüsselrolle für eine nachhaltige und resiliente Raum- und Stadtentwicklung.

Der Begriff „Freiraum“ ist dennoch nicht eindeutig bzw. konsistent definiert. Es sind Unterschiede und auch Widersprüche im Planungsrecht sowie bei der Begriffsverwendung in der Politik und Planungspraxis zu konstatieren. Dementsprechend ist der Begriff „Freiraum“ jeweils im Kontext seiner Anwendung genauer zu spezifizieren.

Der AK Freiraumsicherung und -entwicklung der ARL empfiehlt deshalb, mit dem Begriff Freiraum sowohl die raumordnerische als auch die stadtregionale bzw. kommunale Ebene zu adressieren. Diese ist gerahmt durch die grundlegenden Vorgaben des ROG und der Landesplanungsgesetze bezüglich der möglichen Festlegungen in Raumordnungsplänen: Siedlungsstruktur – Freiraumstruktur – Infrastruktur. Insofern stellen diese zunächst auf eine eindeutige Festlegung und Abgrenzung auf der überörtlichen Ebene ab. Dabei zeigt sich gerade in Stadtregionen und polyzentrischen Ballungsräumen, dass die Raumstrukturen eng verwoben sind. Zudem ist zur Förderung ihrer Nachhaltigkeit und Resilienz der Multifunktionalität und der Mehrfachnutzung von Flächen zukünftig auch in der Raumordnung stärker Rechnung zu tragen.

Aus kommunaler und damit bauleitplanerischer Perspektive wird gemäß den Vorschriften des BauGB von Freiflächen bzw. „Grün- und Freiflächen“ gesprochen, wenn diese von Bebauung frei sind. Mit Blick auf die in der Planungspraxis gebräuchliche Begriffsverwendung und die neueren freiraumbezogenen Vorschriften des BNatSchG werden diese unbebauten Grün- und Freiflächen auch als urbane Freiräume bezeichnet.

In Abgrenzung zu anderen Definitionen des „Freiraums“ (vgl. Job et al. 2017) entstand hieraus ein eigener Definitionsansatz für den ARL-AK Freiraumsicherung und -entwicklung, der als Grundlage für die weitere Bearbeitung der Thematik Verwendung fand:

„Freiraum“ wird aus der überörtlichen, raumordnerischen Perspektive im Sinne der planungsrechtlichen Vorgaben als weitgehend unversiegelter, nicht explizit für Siedlungs- und Verkehrszwecke vorgesehener, sondern für spezifische Freiraumfunktionen bzw. -nutzungen zu sichernder und zu entwickelnder Raum definiert.

Aus örtlicher Perspektive werden Grün- und Freiflächen innerhalb des Siedlungsraums auch als urbane Freiräume bezeichnet. Freiräume können durch ihre Funktionen und Nutzungen unterschiedlich geprägt sein. Sie erfüllen stets vielfältige, sich häufig räumlich überlagernde ökologische, ökonomische und soziale Funktionen, die es mit den Instrumenten der räumlichen Planung örtlich und überörtlich zu schützen und zu entwickeln gilt.

Hierbei muss auch auf eine enge Abstimmung und Koordinierung der verschiedenen Ebenen geachtet werden, da die Planungsebenen vielfältig ineinandergreifen und die jeweiligen Instrumente bzw. Vorgaben eng miteinander verzahnt sind.

In der **überörtlichen, raumordnerischen Betrachtung** zeigen Freiräume in funktionaler Hinsicht eine große Bandbreite:

- > von nicht oder extensiv genutzten, naturnahen, unzerschnittenen Räumen mit sehr hohen ökologischen Qualitäten bis hin zum
- > stark durch Infrastruktur und wirtschaftliche Anlagen / Tätigkeiten geprägten, intensiv genutzten, naturfernen, zerschnittenen Räumen mit geringen ökologischen Qualitäten.

In der **örtlichen, bauleitplanerischen Betrachtung** ist die Bandbreite hinsichtlich der funktionalen Bedeutung der urbanen Freiräume ebenfalls sehr hoch:

- > von naturnahen Grün- und Freiflächen mit keiner oder nur sehr geringer Versiegelung (Wege) wie Parks, Auenbereiche entlang von Wasserflächen etc. mit extensiver (Erholungs-)Nutzung und hohen ökologischen Qualitäten bis hin zu
- > stark oder komplett versiegelten Freiflächen mit intensiver (Freizeit-)Nutzung als städtischer Aufenthalts- und Begegnungsraum mit sehr geringen ökologischen Qualitäten.

Freiräume im überörtlichen und örtlichen Kontext übernehmen eine Vielzahl sich oftmals überlagernder Funktionen, wobei Qualität / Wertigkeit und Ausstattung das Potenzial bestimmen, in welcher Form und in welchem Maße Freiräume spezifische Funktionen wahrnehmen und erfüllen können.

4 Zur Struktur des Forschungsberichtes

Die Struktur des Berichtes spiegelt die oben angesprochene fachliche Breite und Vielfalt der mit einer Freiraumwende verbundenen Themen wider. Da es sich um einen inter- und transdisziplinären Arbeitskreis handelt, sind einige Beiträge auf den Kernbereich des raumplanerischen Freiraumschutzes bzw. der Freiraumentwicklung bezogen, während andere indirekt auf den planerischen Freiraumschutz ausgerichtet sind und andere Planungsaufgaben bzw. Politikfelder thematisieren.

Nach dem Einführungsbeitrag folgt eine rechtliche Einordnung der Thematik, bei der *Susan Grotefels* und *Arno Wiemann*, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, einen Überblick zu „Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht“, insbesondere im Verfassungsrecht, im Raumordnungs-, Städtebau- und Naturschutzrecht, geben. Es werden die Stärken und Schwächen des Rechtsrahmens vorgestellt und Vorschläge zur Schärfung der Instrumente entwickelt.

Fabian Dosch vom BBSR stellt, daran anknüpfend, in seinem Gastbeitrag „Freiraumverlust und Freiraumschutz aus regionaler und städtischer Perspektive“ die aktuelle Situation der Umwandlung von Freiräumen in Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland und die sich hieraus ergebenden Herausforderungen für eine zukünftige Freiraumsicherung und -entwicklung dar.

In einem weiteren spezifischen Gastbeitrag stellen *Klaus Einig* und *Brigitte Zaspel-Heisters* vom BBSR eine Auswertung der zeichnerischen Festlegungen in Regionalplänen vor, die den Schutz des Freiraumes zum Thema haben. Empirische Grundlage der bundesweiten Untersuchung bildet der Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR, der alle in Kraft befindlichen Regionalpläne und ihre Änderungen erfasst. Die mit Methoden der Geostatistik analysierte Praxis der regionalen Freiraumsicherung zeigt hinsichtlich der zeichnerischen Festlegungen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und Planungsregionen auf. Die hierfür maßgeblichen landes- und regionsspezifischen Ursachen und Zusammenhänge können bei dieser bundesweiten Betrachtung nicht näher ergründet und dargestellt werden.

In einem ersten Themenblock „**Freiraumstrategien neu ausrichten: Integrative Betrachtung sowie stärkere Ausrichtung auf Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen**“ werden in zwei Beiträgen die Freiraumsicherung und -entwicklung als aktuelle Aufgaben zur Förderung einer nachhaltigen Raum- und Stadtentwicklung behandelt.

Im Beitrag von *Jakob Hüppauff* und *Walter Kufeld* wird zunächst Freiraum in seinen unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen beleuchtet. Anschließend wird der Frage nachgegangen: Wie werden Freiräume durch landesweite Raumordnungspläne aktuell gesichert und entwickelt? Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf wird aufgezeigt und Modifikationsmöglichkeiten der raumordnerischen Freiraumsicherung und -entwicklung diskutiert; dabei werden instrumentelle und strategische Ansätze eines stärker vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumschutzes exemplarisch ausgeführt.

In einem weiteren Beitrag „Urbane Freiräume sichern und entwickeln: eine Schlüsselaufgabe für zukunftsfähige Städte“ untersucht *Andrea Hartz*, wie Freiraumsicherung und -entwicklung eine nachhaltige und resiliente Stadtentwicklung befördern können. Nach einer Typologie der urbanen Freiräume wird schrittweise dargelegt, wie Freiraumfunktionen und -qualitäten stadtweit identifiziert, die Freiraumversorgung in den Quartieren erfasst und „im Rahmen gesamtstädtischer Freiraumentwicklungskonzepte in strategische Ansätze zur Qualifizierung urbaner Freiräume“ umgesetzt werden können.

Im zweiten Themenblock zu der „**Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung**“ werden in drei Beiträgen verschiedene Aspekte zur Rolle von Planungsprozessen näher untersucht.

So wird im Beitrag von *Ulrich Dilger* „Freiraumschutz durch höhere Bebauungsdichten in Gewerbegebieten – Ansätze in der Region Stuttgart“ anhand von mehreren Beispielen aus der Wachstumsregion Stuttgart aufgearbeitet, welche Chancen und Potenziale einer Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete sich bieten, aber auch welche Herausforderungen und Hemmnisse hierbei zu bewältigen sind.

Claus Peinemann zeigt in seinem Beitrag besonders die Dialog- und Kommunikationsprozesse auf regionaler Ebene auf, um die regionale Bedeutung von Freiräumen besser zu verankern. Dabei geht es darum, Freiräume nicht nur als Schutzgut mit vielfälti-

gen Funktionen zu sichern, sondern Landschaft in ihrer Gesamtheit zur Basis zu machen, um regionale Entwicklung nachhaltig zu fokussieren. Der Beitrag verweist auf das Zusammenspiel von Regionalplanung und Regionalentwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar, wodurch eine gegenseitige Anschlussfähigkeit hergestellt werden soll, um zum Beispiel die hier im Fokus stehende regionale Freiraumkompetenz hinsichtlich zukünftiger Herausforderungen weiterentwickeln zu können.

Durch eine vergleichende Untersuchung der aktuellen Anwendung von Planungsinstrumenten und entsprechenden Planungsprozessen in sechs Stadtregionen bzw. Planungsregionen werden von *Hans-Jörg Domhardt* „Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung“ herausgearbeitet. Durch Fachgespräche/Interviews anhand eines im Arbeitskreis abgestimmten Gesprächsleitfadens mit den zuständigen Planungsfachleuten wird die Wirksamkeit regionalplanerischer Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung in den jeweiligen Regionen herausgearbeitet. Hieraus werden anschließend verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse und Vorschläge zur Verbesserung des Freiraumschutzes auf regionaler Ebene abgeleitet.

Im dritten Themenblock liegt der Fokus auf **„Planungsinstrumenten und -ebenen für die Freiraumsicherung und -entwicklung“**.

So stellt *Michael Bongartz* in seinem Beitrag „Freiraumsicherung als Aufgabe der Regionalplanung – Von den Anfängen der Regionalplanung zum Regionalplan Ruhr“ nach einer kurzen Aufarbeitung der Historie der Regionalplanung im Ruhrgebiet dar, wie die Regionalplanung ursprünglich aus dem Erfordernis einer wirksamen Freiraumsicherungsstrategie entstanden ist und sich über die Jahre zu einer querschnittsorientierten Aufgabenstellung entwickelt hat. Hierbei hat sie sich als verlässliches Instrumentarium gerade auch der Freiraumsicherung bewährt. Am Beispiel des jüngst beschlossenen Regionalplanes Ruhr wird die regionale Freiraumsicherung dargestellt.

Im Beitrag von *Dietrich Kraetzschmer* „Aktuelle Ansätze zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit freiraumbezogener Festlegungen am Beispiel der Region Braunschweig“ wird ein Überblick über die im Regionalen Raumordnungsprogramm des Regionalverbands Großraum Braunschweig derzeit verfolgten Ansätze der Freiraumsicherung gegeben. Dabei steht die Darstellung der mit dem multifunktionalen Planelement „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ verfolgten Konzeption im Fokus; zudem werden die fachlichen Vorarbeiten und die erfolgte informelle Beteiligung der Kommunen sowie weitere freiraumbezogene Handlungsfelder mitbetrachtet. Es erfolgt eine Bewertung der multifunktionalen Festlegung „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ für die Steuerung der Siedlungsentwicklung unter Integration der Klimaschutzbelange.

Christian Jacoby und *Christoph Binder* gehen in dem Beitrag „Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung – das neue Schutzgut Fläche als Impuls für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz“ auf das in Verfahren der Raumordnungs- und Bauleitplanung integrierte Instrument der Umweltprüfung näher ein. Sie zeigen auf, dass mit der gesetzlichen Hinzunahme des Schutzgutes Fläche in den Schutzgüterkanon der Umweltprüfung Chancen wie auch Herausforderungen für den raumordnerischen und stadtplanerischen Freiraumschutz verbunden

sind. Eine Analyse der aktuellen Praxis der Umweltprüfung für Regional- und Bauleitpläne zeigt im Hinblick auf die Bearbeitung des Schutzgutes Fläche erhebliches Verbesserungspotenzial auf. Verbindliche planerische Festlegungen zur Freiraumsicherung und -entwicklung werden als Umweltqualitätsziele und -standards für die Umweltprüfung mehr als bisher benötigt.

In einem abschließenden Beitrag unter dem Titel „**Was soll sich ändern?**“ werden die wesentlichen Erkenntnisse der verschiedenen Themenbeiträge zusammengefasst und hieraus Vorschläge in Form von Thesen entwickelt, wie der Wechsel in der zukünftigen Freiraumsicherung und -entwicklung gestaltet werden kann. Mit der Formulierung dieser Thesen – die als Postulate normativen Charakter entfalten – soll eine planungspolitische Diskussion angestoßen werden, die eine grundlegende Anpassung, Weiterentwicklung und Ergänzung raumplanerischer Instrumente sowie Prozesse und Verfahren nahelegen.

Literatur

- Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Hrsg.: Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 38/2018.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf (28.08.2018).
- Appold, W. (1988): Freiraumschutz durch räumliche Planung - Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzeptes. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Freiraum. = Informationen zur Raumentwicklung (31) 11–12.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Raumordnungsbericht 2017. Finale Fassung. Bonn. <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-201802092780>, zuletzt geprüft am 02.03.2018.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung; BMWBS – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023): Beschleunigter Wandel und Resilienz. Leitlinien für die Entwicklung resilienter Städte im digitalen Zeitalter. Nationale Dialogplattform Smart Cities. Bonn, Berlin.
<https://www.smart-city-dialog.de/wp-content/uploads/2023/06/Leitlinien-Beschleunigter-Wandel-und-Resilienz-2023-Kurzfassung-Web.pdf> (27.06.2023).
- Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.) (2018): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Heidelberg.
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-662-50305-8.pdf> (09.06.2019).
- Blum, A.; Deilmann, C.; Gutting, R.; Gruhler, K.; Krauß, N.; Martinsen, M. (2022): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Nutzung von natürlichen Ressourcen. Szenarien und Handlungsansätze. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 144/2022.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_144-2022 (14.12.2022).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2020): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III 2020 - 2023. Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. 3. Aufl. Berlin.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ressourceneffizienz/progress_iii_programm_bf.pdf (17.06.2020).
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2023a): Flächenverbrauch – Worum geht es? Themenseite, Stand: 22.02.2023. o.O.
<https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es> (23.03.2023).

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2023b): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz. Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023. Berlin.

https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/ank_2023_kabinett_lang_bf.pdf (29.03.2023).

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).

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

<https://dns-indikatoren.de/assets/Publikationen/Indikatorenberichte/2022.pdf> (11.11.2023).

Die 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, (20.12.2016).

Die 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).

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 (BBR) (Hrsg.). Berlin, Bonn. = BBR-Werkstatt: Praxis Heft 40.

EU-Com DG CLIMA – European Commission, Directorate General Climate Action (Hrsg.) (2020): Adaptation to Climate Change. Blueprint for a new, more ambitious EU strategy. Brussels.

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12381-EU-Strategy-on-Adaptation-to-Climate-Change/public-consultation> (12.10.2020).

Grimski, D. (2018): Ergebnisse des bundesweiten Modellversuchs zum Handel mit Flächenzertifikaten. = Bodenschutz 23, 2, 44–52.

Hamacher, H. (2020): Flächenverbrauch im Recht: 30-Hektar-Ziel und Flächenzertifikatehandel. = Natur und Recht 42, 6: 388–394.

Hansen, R.; Born, D.; Lindschulte, K.; Rolf, W.; Bartz, R.; Schröder, A.; Becker, C. W.; Kowarik, I.; Pauleit, S. (2018): Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung. In: BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.). Bonn. = BfN-Skripten 503.

<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript503.pdf> (01.12.2018).

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.) (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 15, 76–124.

Hartz, A. (2018): Freiraum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 717–733.

Haßlacher, P.; Pütz, M.; Nischik, G.; Knauf, C.; Mayer, M.; Job, H. (2018): Alpine Freiräume in der räumlichen Planung – Ein Plädoyer für mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In: Chilla, T.; Sielker, F. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 23, 23–44.

Henger, R.; Daniel, S.; Schier, M.; Blecken, L.; Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Bizer, K.; Meub, L.; Proeger, T.; Gutsche, J.-M.; Tack, A.; Ferber, U.; Schmidt, T.; Siedentop, S.; Straub, T.; Kranz, T. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 116/2019.

Jacoby, C.; Job, H.; Kment, M.; Miosga, M. (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.

https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_111.pdf (02.01.2019).

Jering, A.; Lindemann, H.-H.; Seidel, W.; Musolff, A.; Burger, A.; Berg, H.; Wehrspaun, M.; Locher, B.; Hülsmann, W.; Solms, J.; Penn-Bressel, G.; Dickow-Hahn, R.; Roy, L.; Bunge, T.; Röthke, P.; Verron, H.; Huckestein, B.; Gohlisch, G.; Rechenberg, J.; Borowski, I.; Schmidt, S.; Giese, E.; Werner, B.; Grimski, D.; Kälberer, A.; Weiland-Wascher, A.; Henseling, K.-O. (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Berlin. = UBA-Texte 90/2003.

Job, H.; Mayer, M.; Haßlacher, P.; Nischik, G.; Knauf, C.; Pütz, M.; Essl, J.; Marlin, A.; Kopf, M.; Obkircher, S. (2017): Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Hannover. = Forschungsberichte der ARL 7.

https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fb/fb_007/fb_007_gesamt.pdf (23.01.2020).

KBU – Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): Böden als Wasserspeicher. Erhöhung und Sicherung der Infiltrationsleistung von Böden als ein Beitrag des Bodenschutzes zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Dessau-Roßlau. = UBA-Position Juli 2016.

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/kbu_erhoehung_und_sicherung_der_infiltrationsleistung_von_boden_juli_2016.pdf (22.10.2022).

Keilmann, U.; Gnädinger, M.; Weyel, H. (2019): Siedlungsbedingter Finanzbedarf von Kommunen. Siedlungsstruktur messen und im Kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen. In: Verwaltung & Management 25, 3, 139–141.

Köck, W.; Bovet, J.; Tietz, H. (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In: Zeitschrift für Umweltrecht 29 2, 67–75.

Kriese, U. (2005): Handelbare Flächenfestsetzungskontingente. Anforderungen an ein Mittel zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung 32, 4-5, 297–306.

Krumm, R. (2005): Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung 32 4-5, 207–310.

Kümper, B. (2023): Transformation durch räumliche Gesamtplanung. Raumordnung und Bauleitplanung als Transformationsverbund und die Transformationsaufgabe der Freiraumbewirtschaftung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 34, 4, 205–214.

León, C. (2005): Der Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats Baden-Württemberg zur Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung 32, 4-5, 267–271.

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 (02.12.2022).

Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.) (2022): Flächennutzungsmonitoring XIV. Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen. Hrsg.: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR). Berlin. = IÖR-Schriften 80.

https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/83260/ssoar-2022-meinel_et_al-Flachennutzungsmonitoring_XIV_Beitrage_zu_Flachenmanagement.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2022-meinel_et_al-Flachennutzungsmonitoring_XIV_Beitrage_zu_Flachenmanagement.pdf (11.03.2023).

Meinke, I. (Hrsg.) (2021): Meeresspiegelanstieg an der deutschen Ostseeküste. Küstenentwicklung im Klimawandel. Selbstverlag. Norddeutsches Küsten- und Klimabüro, Helmholtz-Zentrum Hereon. Geesthacht.

https://www.hereon.de/imperia/md/assets/main/transfer/communication_media/infomaterial/broschüre_meeresspiegelanstieg-an-der-deutschen-ostseeküste_hereon_2021.pdf zuletzt geprüft am 01.12.2023.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2018): Flächenzertifikatehandel. Beschluss bei der 43. Ministerkonferenz für Raumordnung am 16.11.2018 in Berlin. Berlin.

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/mrko/mrko-43-beschluss-flaechenzertifikatehandel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (08.04.2019).

NBBW – Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart.

<https://rohrer-weg.de/flaechengutachten.pdf> (05.11.2022).

Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Bösch, M.; Dauber, J.; Witte, T. de; Elsasser, P.; Erasm, S.; Gocht, A.; Hansen, H.; Heidecke, C.; Klimek, S.; Krämer, C.; Kuhnert, H.; Moldovan, A.; Nieberg, H.; Pahmeyer, C.; Plaas, E.; Rock, J.; Röder, N.; Söder, M.; Tetteh, G.; Tiemeyer, B.; Tietz, A.; Wegmann, J.; Zinnbauer, M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Working Paper 224.

https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_224.pdf (05.11.2023).

- Pauleit, S.; Hansen, R.; Lindschulte, K.; Rolf, W.; Bartz, R.; Becker, C. W.; Kowarik, I. (2018): Alles wird grün? Die Chancen von grüner Infrastruktur im Rahmen der Nachverdichtung. In: Marschall, I. (Hrsg.): Landschaftsplanung im Prozess und Dialog. Bonn. = BfN-Skripten 498, 140–153.
https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript_498.pdf (19.06.2018).
- Reißmann, D.; Schubert, S.; Schlippenbach, U. von (2022): Herausforderungen und Chancen einer ressourcenschonenden Stadt- und Infrastrukturentwicklung. Hrsg.: UBA - Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. = UBA-Hintergrundpapier.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022_uba_hg_stadtinfrastruktur_bf.pdf (09.05.2022).
- Schauser, I.; Sobisch, M.; Einig, K.; Renner, K. (2022): 2050: Deutschland im Klimawandel. Räumliche Auswirkungen auf regionaler Ebene. In: Informationen zur Raumentwicklung 49, 3, 80–95.
- Schütte, P.; Kattau, S.; Koch, A.; Wittrock, E.; Warnke, M.; Ferus, E.; Kretzschmar, N.; Köppel, J.; Reisert, J. (2018): Aktivierung nichtnaturschutzrechtlicher Fachplanungsinstrumente und der räumlichen Gesamtplanung zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 7/2018.
- Siedentop, S., Egermann, M. (Hrsg.) (2009): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung – Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover = Arbeitsmaterial der ARL 349.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (2018): Wohnungsneubau langfristig denken – Für mehr Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten. Stellungnahme. November 2018. Berlin.
https://umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2018_11_Stellungnahme_Wohnungsneubau.html (24.11.2018).
- UBA KomPass – Umweltbundesamt, Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (Hrsg.) (2022): Empfehlungspapier – Klimaanpassung auf kommunaler und regionaler Ebene stärken. o.O.
https://www.regiklim.de/SharedDocs/Downloads/DE/Dokumente/regiklim_empfehlungspapier_2022.pdf;jsessionid=3761268E833D807ED3F7586B3E481133.intranet241?__blob=publicationFile&v=3 (16.11.2022).
- van Rütth, P.; Schönthaler, K.; Andrian-Werburg, S. von; Wolf, M.; Gabriel, M. (2023): Monitoring-bericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Broschüren.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/das-monitoring-bericht_2023_bf.pdf (28.11.2023).
- Walz, R.; Toussaint, D.; Küpfer, C.; Sanden, J. (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweiskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. In: UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 23/2009.
<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf> (03.12.2022).
- Weick, T. (2022): Planung wiederentdecken: Raumordnung 2.0. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 35, 151–162.
https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_035/ab_035_gesamt.pdf (27.03.2022).
- Zollinger, F.; Seidl, I. (2005): Flächenzertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung? Ein Konzept für Baden-Württemberg und Erkenntnisse aus der Übertragung auf die Schweiz. In: Informationen zur Raumentwicklung 32, 4-5, 273–280.

Autorinnen und Autoren

Hans-Jörg Domhardt, *Studium der Raumplanung an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund. Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) sowie in dem Regionalen Forum Mitte-Südwest der ARL aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.*

Susan Grotefels (*1961), Studium der Rechtswissenschaften in Münster. Seit 1991 ist sie Lehrbeauftragte an der Universität Münster, der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Münster. Seit 1996 ist Frau Grotefels Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung. Seit 2017 ist sie Honorarprofessorin der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster. Frau Grotefels ist Mitglied und Vizepräsidentin der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), Hannover, Mitglied des Regionalen Forums Nordrhein-Westfalen der ARL, Mitglied im Redaktionsausschuss der ARL für das Handwörterbuch der Raumentwicklung und Mitglied im Vorstand des Förderkreises für Raum- und Umweltforschung, Vereinigung von Freundinnen und Freunden der ARL e. V. (FRU).

Andrea Maria Hartz ist Dipl.-Geographin und eingetragene Stadtplanerin der Ingenieurkammer des Saarlandes. Seit 1993 arbeitet sie als freiberuflich tätige Planerin und Partnerin im Planungsbüro agl Hartz □ Saad □ Wendl, Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken und ist Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). Ihre beruflichen Schwerpunkte liegen in der Stadt- und Regionalplanung, verknüpft mit Kommunikations-, Kooperations- und Partizipationsprozessen. In zahlreichen Projekten bearbeitet sie raumrelevante Themen an der Schnittstelle zwischen Raumforschung und Planungspraxis. Im Mittelpunkt stehen Transformationsprozesse in Stadt und Region, wie beispielsweise der Klimawandel oder der Landschaftswandel. Daneben übt sie seit 2007 verschiedene Lehrtätigkeiten aus, unter anderem an der Universität Luxemburg und der Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU), Standort Kaiserslautern.

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 Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) und leitet 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 integrierter Umweltplanungen und Umweltprüfungen sowie eines konsequenten Freiraumschutzes im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Walter Kufeld (*1959) studierte Diplom-Geographie (mit Botanik und Geologie) an der Universität Regensburg, arbeitete seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und war bis 2025 Leiter des Sachgebiets Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) und hat einen langjährigen Lehrauftrag am Mitglied im Vorstand des Förderkreises für Raum- und Umweltforschung, Vereinigung von Freundinnen und Freunden der ARL e. V. (FRU).

Susan Grotefels, Arno Wiemann

FREIRAUMSCHUTZ UND -ENTWICKLUNG IM PLANUNGS- UND UMWELTRECHT

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Rechtsrahmen
 - 2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben
 - 2.2 Raumordnungsrecht
 - 2.2.1 Freiraumbezogene Festlegungen in der Raumordnung
 - 2.2.2 Inhaltliche Anforderungen an freiraumbezogene Festlegungen
 - 2.3 Bauplanungsrecht
 - 2.3.1 Freiraumbezogene Festlegungen in der Bauleitplanung
 - 2.3.2 Inhaltliche Anforderungen an bauleitplanerische Festlegungen
 - 2.3.3 Bebauungsplan der Innenentwicklung
 - 2.3.4 Freiraumschutz in der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit
 - 2.4 Naturschutzrecht
 - 2.4.1 Freiraumschutz und -entwicklung als Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)
 - 2.4.2 Landschaftsplanung
 - 2.4.3 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
 - 2.4.4 Schutzgebietsausweisungen
 - 2.5 Sonstige Vorgaben
 - 2.6 Zwischenergebnis
- 3 Ansätze zur planungsrechtlichen Stärkung des Freiraums
- 4 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Freiraum ist im besiedelten wie unbesiedelten Raum eine endliche Ressource. Sie zu schützen und qualitativ zu entwickeln ist eine wichtige Aufgabe, da Freiraum durch den Menschen stetig in Anspruch genommen wird. Inwieweit diese Aufgabe auch durch das Planungs- und Umweltrecht wahrgenommen werden kann, wird im vorliegenden Beitrag erörtert. Dazu werden der bestehende Rechtsrahmen zum Thema Freiraum mit seinen Stärken und Schwächen skizziert und anschließend Ansätze zur planungsrechtlichen Stärkung des Freiraums vorgestellt.

Schlüsselwörter

Freiraum – Planungs- und Umweltrecht – Freirauminanspruchnahme – Freiraumschutz – Freiraumentwicklungskonzepte

Open space protection and development in planning and environmental law

Abstract

Open space in both populated and unpopulated areas is a finite resource. Protecting and qualitatively developing it is an important task, as open space is constantly being used by people. This article will examine in more detail, whether this task can also be addressed by planning and environmental law. Therefore, the existing legal framework on the topic of open space is outlined with its strengths and weaknesses, followed by a presentation of approaches to strengthening open space under planning law.

Keywords

Open space – Planning and environmental law – Use of open space – Protection of open space – Open space development concepts

1 Einführung

Freiraum im besiedelten und unbesiedelten Raum ist in Anbetracht einer unvermindert fortschreitenden Flächeninanspruchnahme¹ und zahlreicher neuer Ansprüche an den Freiraum zu einem umkämpften Gut geworden.² Damit stellen Freiraumschutz und Freiraumentwicklung auch eine dringliche Aufgabe der Raumplanung dar. Inwieweit das Planungs- und Umweltrecht dieser Aufgabe gerecht wird, soll im Folgenden erörtert werden. Dazu wird zunächst der bestehende Rechtsrahmen zum Thema Freiraum – angefangen bei den verfassungsrechtlichen Vorgaben über das Raumordnungsrecht, das Bauplanungsrecht und zuletzt das Naturschutzrecht – skizziert. Im Anschluss daran werden Ansätze zur planungsrechtlichen Stärkung des Freiraums vorgestellt.

Den folgenden Ausführungen wird – mangels eines einheitlichen Begriffsverständnisses³ – das Freiraumverständnis des jeweiligen Gesetzes zugrunde gelegt. Im Raumordnungsrecht wird Freiraum dahingehend verstanden, dass nicht nur die Erdoberfläche, die in einem naturnahen Zustand oder deren Nutzung mit ihren ökologischen Grundfunktionen überwiegend verträglich ist, gemeint ist.⁴ Es werden auch die Flächen erfasst, auf denen Nutzungen, die im Außenbereich gemäß § 35 Baugesetzbuch (BauGB) privilegiert sind, stattfinden.⁵ Im Baurecht wird der Begriff gar nicht verwendet. Der Begriff des Außenbereichs im Sinne des § 35 Baugesetzbuch (BauGB) hat allerdings

1 2022 wurden pro Tag 52 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgewiesen: vgl. <https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es> (zuletzt abgerufen: 29.8.2024). Von dem angegebenen Wert ist die Inanspruchnahme von Freiflächen im besiedelten Raum nicht erfasst. Der Verlust dieser Flächen wird statistisch nicht ermittelt.

2 Dieses Problem adressierten schon Appold 1989: 178; Schefer 1989: 271.

3 Siehe ausführlich zum Begriffsverständnis im Raumordnungsrecht, Baurecht und Naturschutzrecht den Beitrag von Domhardt/Grotefels/Hartz/Jacoby/Kufeld in diesem Band.

4 So Ritter 2005: 316.

5 Spannowsky in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand März 2018, M § 13 Rn. 163; Grotefels in: Kment, ROG, § 13 Rn. 128.

deutliche Überschneidungen mit dem raumordnungsrechtlichen Freiraumbegriff. Zudem kennt das Bauplanungsrecht einen Freiflächenschutz im Innenbereich. Im Naturschutzrecht findet sich der Begriff Freiraum im Zusammenhang mit dem Naturschutz im unbesiedelten, siedlungsnahen und besiedelten Raum.

2 Rechtsrahmen

2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Artikel 20a Grundgesetz (GG) verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und der Tiere zu schützen. Es handelt sich um eine Staatszielbestimmung und nicht um ein Grundrecht.⁶ Die natürlichen Lebensgrundlagen werden zum verfassungsrechtlichen Schutzgut erklärt, sodass eine Beeinträchtigung nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gestattet ist.

Zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehört in der Regel auch der Freiraum.⁷ Dies zeigt sich bereits an land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die als Freiraum bezeichnet werden können. Diese Flächen dienen unter anderem der Nahrungsmittel- und Holzproduktion, der Produktion von Biomasse für Energie- und Treibstoffherzeugung, aber auch der Erholungsfunktion und bilden damit einen Teil der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Zudem enthält der Freiraum das zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehörende Umweltmedium Boden⁸ in seiner natürlichen Form. Daher ist auch der Freiraum als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen gemäß Art. 20a GG zu schützen.⁹ Der verfassungsrechtlich geschützte Freiraum kommt mithin dem Begriffsverständnis im Sinne des Naturschutzrechts nahe, da Freiraum geschützt ist, der den natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen dient. Dies kann nicht nur der Freiraum im unbesiedelten Raum, so wie der Freiraum nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) verstanden wird, sondern auch der im unbesiedelten, siedlungsnahen und besiedelten Raum sein.

Jede Beeinträchtigung des Freiraums durch den Staat muss aufgrund dessen verfassungsrechtlichen Schutzes verhältnismäßig sein. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Baumaßnahme im Freiraum, der im Außenbereich liegt, spielen zum Beispiel die Möglichkeiten der Innenentwicklung im Siedlungsraum eine Rolle.

Darüber hinaus gewährleistet Art. 20a GG ein Mindestmaß an Freiraumschutz.¹⁰ Dieses Minimum darf nicht unterschritten werden. Es lässt sich allerdings nicht genau in

6 Zuletzt BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, juris Rn. 112; aufgrund dieser Entscheidung spricht von einer „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG *Faßbender* 2021: 2085 (2088).

7 *Franz* 2001: 445 (445 f.).

8 *Murswiek* in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 30; *Callies* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 98, EL März 2022, Art. 20a Rn. 39.

9 *Franz*: 2001: 445 (445 f.); ähnlich *Herrmann* 2019: 103, die die Ressource „Fläche“ als Schutzgut des Art. 20a GG herleitet.

10 *Franz*, 2001: 445 (446); so auch *Herrmann* 2019: 103, bzgl. des Schutzguts „Fläche“; allgemein zum Integritätsmaßstab des Art. 20a GG *Murswiek* in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 41 ff.

einer Größenangabe beziffern. Die Unterschreitung müsste das Untermaßverbot verletzen.¹¹ Davon kann derzeit nicht gesprochen werden.¹² Auch eine lokale oder regionale Unterschreitung des Freiraumminimums erscheint denkbar, kann aber letztendlich nicht festgestellt werden, da auch auf dieser Ebene ein tauglicher Beurteilungsmaßstab fehlt.

Vor dem Hintergrund des Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts kann zudem der Netto-Null-Freiraumverbrauch¹³ als langfristiges Ziel des Art. 20a GG gelten. Schließlich wird der Freiraum durch Zersiedelung und Versiegelung immer weiter in Anspruch genommen. Die Folgen des Flächenverbrauchs im unbesiedelten Bereich sind unter anderem Verlust, Zerschneidung und Verinselung von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere.¹⁴ Zersiedelung führt auch zu einer sinkenden Siedlungsdichte und steigendem Aufwand pro Einwohner zum Erhalt der Infrastruktur.¹⁵ Ebenso werden durch die Versiegelung natürliche Bodenfunktionen zerstört und Flächen für Land- und Forstwirtschaft, Trinkwassergewinnung, Frischluftentstehung, urbane Freiräume etc. vernichtet.¹⁶ Diese Auswirkungen des Freiraumverbrauchs zeigen, dass der Freiraumschutz wichtig für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist und daher unter Art. 20a GG fällt. So wie die Klimaneutralität als Schutzgehalt des Art. 20a GG hergeleitet wurde,¹⁷ trifft dies auch auf das Ziel des Netto-Null-Freiraumverbrauchs zu. Da Freiraum eine endliche Ressource und für den Menschen in seinen unterschiedlichen Funktionen essenziell ist, ist das Ziel des Netto-Null-Freiraumverbrauchs langfristig unumgänglich. Eine Konkretisierung des Freiraumschutzauftrages – in Anlehnung an die Konkretisierung des Klimaschutzgebotes durch das Ziel, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist (§ 1 Abs. 3 KSG)¹⁸ – erscheint verfassungsrechtlich nicht geboten. Der gesetzgeberische Spielraum ist weiter als beim Klimaschutzgebot, da es keine breite wissenschaftliche Grundlage wie beim CO₂-Ausstoß gibt, die besagt, ab welchem prozentualen Anteil von Freiraum am Gesamttraum welche Konsequenzen eintreten. Eine Dringlichkeit zum Handeln ist nicht in vergleichbarem Maße dargetan. Hinzu kommt, dass die Unumkehrbarkeit hinsichtlich des Freiraumverbrauchs weitaus geringer ist. Versiegelte Fläche kann entsiegelt werden. Ob die Bodenfunktion ohne irreparable Schäden wiederhergestellt werden kann, ist zumindest fraglich. Der Freiraum an sich kann jedoch durch Rückbau und Entsiegelung wieder entstehen und Freiraumfunktionen können wiederbelebt werden.

11 Callies in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 98. EL März 2022, Art. 20a Rn. 221.

12 Franz 2001: 445 (446).

13 Der Begriff wird in Abgrenzung zum gängigen Begriff „Netto-Null-Flächenverbrauch“ verwendet, der sich nur auf die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke außerhalb der bestehenden Siedlungsbereiche bezieht. Freiraum meint hier den besiedelten und unbesiedelten Bereich.

14 Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016: 249 ff.

15 Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016: 249 ff.

16 Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016: 249 ff.

17 BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, juris Rn. 198.

18 BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, juris Rn. 208; § 1 Ab 3 KSG folgt Art. 2 Ab 1 a) des Übereinkommens von Paris.

Neben Art. 20a GG verpflichtet auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zum Freiraumschutz. So wird der Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit durch den Klimawandel bedroht. Diesen Folgen des Klimawandels kann durch Klimaanpassungsmaßnahmen entgegengewirkt werden. Zu den zum Schutz des menschlichen Lebens und der Gesundheit denkbaren Klimaanpassungsmaßnahmen gehören nach der Aussage des Bundesverfassungsgerichts auch die Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Infrastruktur.¹⁹

Neben den Vorgaben des Grundgesetzes finden sich auch in den Landesverfassungen Umweltschutzklauseln, zumeist als Staatszielbestimmungen formuliert, die unterschiedlich weitgehend ausgestaltet sind, aber alle auch den Freiraumschutz beinhalten.²⁰

2.2 Raumordnungsrecht

Auf einfachgesetzlicher Ebene dient unter anderem das Raumordnungsrecht der Freiraumsicherung²¹ und -entwicklung. Das Raumordnungsrecht kann durch seinen überörtlichen und fachübergreifenden Ansatz vor allem die Freiraumsicherung und -entwicklung koordinieren und steuern.

2.2.1 Freiraumbezogene Festlegungen in der Raumordnung

Freiraumsicherung und -entwicklung erfolgen in Raumordnungsplänen durch Festlegungen in Gestalt von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zu Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die durch Gesetz oder als Festlegungen in Raumordnungsplänen aufgestellt werden und in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3, § 4 Abs. 1, 2. Hs. ROG). Demgegenüber sind Ziele der Raumordnung verbindliche und abschließend abgewogene Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu beachten sind (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Abs. 1, 2. Hs. ROG) und nicht weggewogen werden können, sodass sie aufgrund der stärkeren Bindungswirkung das wirksamere Mittel zum Freiraumschutz sind. Die strikte Bindungswirkung für nachfolgende Planungen kann nur im Falle von im Raumordnungsplan festgelegten Ausnahmen oder beim Vorliegen der Voraussetzungen einer Zielabweichung umgangen werden (vgl. § 6 Abs. 1, 2 ROG). Sie führt dazu, dass gemäß § 1 Abs. 4 BauGB auch die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen ist. Da die gemeindliche Bauleitplanung oftmals für die Freirauminanspruchnahme verantwortlich ist, ermöglicht dies eine effektive Steuerung und Begrenzung der Freirauminanspruchnahme.²²

19 BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, juris Rn. 164.

20 Dazu im Überblick *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 20 ff.

21 Freiraumsicherung und Freiraumschutz werden als Synonyme verwendet.

22 *Schink* in: Reh binder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 2018, Kap. 6 Rn. 272 ff.

Freiraumbezogene bundesgesetzliche Grundsätze

Obwohl Zielfestlegungen den Freiraum wirksamer schützen und entwickeln, können auch Grundsätze der Raumordnung dieser Aufgabe dienen. Zunächst enthält § 2 Abs. 2 ROG eine nicht abschließende Aufzählung über mögliche Grundsätze in Raumordnungsplänen. Die Aufnahme der aufgelisteten Grundsätze in einen Raumordnungsplan ist nicht verpflichtend, sie sind allerdings in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Einige der Grundsätze adressieren konkret den Freiraumschutz. So lautet § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5, 6, 7 ROG n.F.²³:

„Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die Brachflächenentwicklung soll gegenüber neuer Flächeninanspruchnahme nach Möglichkeit vorgezogen werden. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft sowie von Wald- und Moorflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden.“

Die in dem Grundsatz angesprochene übergreifende Freiraumplanung, wobei Freiraum im Sinne des Raumordnungsrechts gemeint ist, kann durch die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und die Raumordnungsplanung erfolgen. Die Landschaftsplanung trifft naturschutzbezogene Festlegungen, die dem Freiraumschutz dienen können²⁴ und die gemäß § 7 Abs. 4 ROG Eingang in raumordnerische Festlegungen finden sollen. Übergreifende Freiraumplanung auf Raumordnungsebene gelingt überwiegend durch Gebietsfestlegungen gemäß § 7 Abs. 3 ROG.²⁵

Als Siedlungsplanung, die dem Freiraumschutz dient, kommt sowohl die Raumordnungsplanung als auch die Bauleitplanung²⁶ in Betracht. Die Raumordnungsplanung trägt auch in Form der Siedlungsplanung zum Freiraumschutz bei. Werden Siedlungserweiterungsflächen so festgelegt, dass sie für die kommunale Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verbindlich sind, werden zugleich der Freiraum geschützt und Freiraumkorridore entwickelt.²⁷ Mit weiteren Fachplanungen zum Freiraumschutz spricht § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG z. B. wasserrechtliche Schutzgebietsausweisungen gemäß §§ 51, 74, 76 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) an.²⁸ Zudem enthält § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG die Aufforderung, ein Freiraumverbundsystem zu schaffen. Dabei wird ähnlich dem Natura 2000-System der Vernetzungsgedanke für den Freiraumschutz genutzt.²⁹ Der im Zuge der ROG-Novelle 2023 neu eingefügte § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG lenkt den Fokus auf die Brachflächenentwicklung, die gegenüber der Flächenneuanspruch-

23 Es handelt sich um die Fassung des ROG gültig ab 28.09.2023, geändert durch die ROG-Novelle vom 22.3.2023, BGBl. I Nr. 88.

24 Siehe dazu Kapitel 2.4.2.

25 Kümper in: Kment, ROG, § 2 Rn. 51.

26 Dazu siehe Kapitel 2.3.

27 Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand April 2019, M § 2 Rn. 116.

28 Kümper in: Kment, ROG, § 2 Rn. 51.

29 Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand April 2019, M § 2 Rn. 118.

nahme vorrangig geprüft werden soll. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 7 ROG fordert schließlich, die weitere Zerschneidung der freien Landschaft sowie von Wald- und Moorflächen zu vermeiden. Insgesamt ist dieser Grundsatz in Verbindung mit dem Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben zu verringern ist, Anknüpfungspunkt für die Diskussion um Flächensparziele und deren konkrete Umsetzung und Ausgestaltung.³⁰ § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5, 6, 7 ROG spricht verschiedene Möglichkeiten des Freiraumschutzes an. Da es sich aber lediglich um Grundsätze der Raumordnung handelt, ist ihre Bindungswirkung geringer als bei einem Ziel der Raumordnung.

Ferner dienen auch andere Grundsätze dem Freiraumschutz, obwohl sie nicht den Begriff Freiraum explizit verwenden. Der Schutz von Freiraumfunktionen und deren nachhaltige Sicherung und Entwicklung werden beispielsweise in § 2 Abs. 2 Nr. 5, 6 ROG durch den Schutz von Flächen der Kulturlandschaft, zum Umweltschutz oder zur Klimaanpassung angesprochen. Über den Schutz und die Entwicklung des Freiraums geht § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG hinaus, indem der Raum – und damit auch der Freiraum – hinsichtlich seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist.

Freiraumbezogene landesgesetzliche Grundsätze

Neben dem Raumordnungsgesetz sprechen zum Teil auch die Landesplanungsgesetze den Freiraumschutz im Rahmen von Grundsätzen der Raumordnung an. So führt Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) aus, dass der Freiraum erhalten werden soll. Dazu soll, ähnlich wie es § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG vorsieht, ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem geschaffen werden. Auch § 4 Nr. 13 Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt (LEntwG LSA) spricht den Freiraumschutz direkt an. Demnach soll die Freirauminanspruchnahme auf das notwendige Maß beschränkt werden und die Nutzung mit besonderer Umsicht erfolgen. Des Weiteren sehen § 4 Nr. 1 a) LEntwG LSA und § 2 Nr. 3 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) vor, dass die Siedlungs- und Freiraumstruktur so entwickelt werden soll, dass die Eigenart des Landes, seiner Teilräume, Städte und Dörfer erhalten wird.

Freiraumbezogene Festlegungen in Raumordnungsplänen

Neben gesetzlichen Grundsätzen können auch konkrete planerische Grundsätze sowie Ziele in Raumordnungsplänen festgelegt werden.³¹ Daher ist neben den gesetzlichen Regelungen auch ein Blick auf Festlegungsbeispiele in Raumordnungsplänen zu werfen. So enthält der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NW) folgendes Ziel (vgl. 7.1-2):

„Die Regionalplanung hat den Freiraum insbesondere durch Festlegung von Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen, Waldbereichen und Oberflächengewässern zu sichern. Sie hat den Freiraum durch Festle-

30 Kümper in: Kment, ROG, § 2 Rn. 51 f.; Spannowsky in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 75.

31 Kümper in: Kment, ROG, § 2 Rn. 32.

„...gung spezifischer Freiraumfunktionen und -nutzungen zu ordnen und zu entwickeln und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen im Freiraum zu treffen.“

Ferner wird im LEP NRW folgender Grundsatz formuliert (vgl. 7.1-3):

„Die Zerschneidung bisher unzerschnittener verkehrsarmer Freiräume soll vermieden werden. Insbesondere bisher unzerschnittene verkehrsarme Räume, die eine Flächengröße von mindestens 50 km² haben, sollen nicht durch eine linienhafte Verkehrsinfrastruktur zerschnitten werden.“

Der Regionalplan Münsterland enthält unter anderem folgende Festlegung zum Freiraumschutz. So lautet Ziel IV.1-4:

„Die in der Erläuterungskarte IV-3 dargestellten Räume sind Freiraumbereiche, die aufgrund ihrer multifunktionalen Bedeutung für den Freiraumschutz vor Inanspruchnahme oder Beeinträchtigung besonders zu schützen sind. Funktionswidrige Nutzungen sind nur nach den Maßgaben der Ziele IV.4-2 und IV.5-2 ausnahmsweise möglich.“

Die Beispiele zeigen unter anderem, dass durch Gebietsfestlegungen (Vorbehaltsgebiete, Vorranggebiete etc.) im Sinne des § 7 Abs. 3 ROG eine Steuerung der unterschiedlichen Freiraumnutzungen vorgenommen werden kann. Der Freiraum wird nicht nur gesichert, sondern die verschiedenen Nutzungsansprüche an den Freiraum werden damit zugeordnet.

2.2.2 Inhaltliche Anforderungen an freiraumbezogene Festlegungen

Freiraumbezogene Festlegungen in Raumordnungsplänen unterliegen gewissen inhaltlichen Anforderungen. Sie sind zum Beispiel gemäß § 13 Abs. 1a ROG n.F. an Vorgaben eines Bundesraumordnungsplans anzupassen. Zudem muss bei freiraumbezogenen Festlegungen in Regionalplänen bedacht werden, dass die Regionalpläne gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 ROG aus dem jeweiligen landesweiten Raumordnungsplan entwickelt werden müssen.

Festlegungen zur Freiraumstruktur gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG

Freiraumbezogene Festlegungen werden in Raumordnungsplänen nach Maßgabe des § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG getroffen. Die Norm regt dazu an, Festlegungen über großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz vorzunehmen. Dabei muss beachtet werden, dass der Freiraumschutz im Sinne des § 13 Abs. 5 Nr. 2 a) ROG von der naturschutzrechtlichen Fachplanung abzugrenzen ist, da diese nicht Aufgabe der Raumordnung ist.³² Es dürfen keine naturschutzfachlichen Festlegungen im Wege der Regionalplanung erfolgen, sondern nur Festlegungen, die auch spezifisch raumord-

³² Grotefels in: Kment, ROG, § 13 Rn. 133.

nungsrechtliche Schutzzwecke verfolgen.³³ Eine typische Festlegung zum Freiraumschutz ist ein regionaler Grünzug. Wird ein solcher festgelegt, gilt es, die Belange der Gemeinden zu berücksichtigen. Eine Gemeinde darf schließlich nicht durch einen regionalen Grünzug in ihrer nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Planungshoheit – einfachgesetzlich konkretisiert in § 2 Abs. 1 BauGB³⁴ – verletzt werden. Dies dürfte allerdings selten der Fall sein, da sogar die Ausweisung eines regionalen Grünzugs, der 85 Prozent des Freiraums einer Gemeinde beansprucht, als verhältnismäßig angesehen wurde.³⁵ Im konkreten Fall wurde zur Rechtfertigung unter anderem auf die übrigen nicht vom regionalen Grünzug beanspruchten Flächen und die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens hingewiesen.³⁶ Regionale Grünzüge zeichnen sich durch ihre Multifunktionalität aus.³⁷ Sie verfolgen unterschiedliche Schutzzwecke und erweisen sich oft dann als nützlich, wenn ansonsten mehrere Gebiete zur Sicherung spezieller Freiraumfunktionen „übereinander gestapelt“ werden müssten.³⁸ Daher sind sie in der Regel auch nicht auf Flächen von ökologischer Wertigkeit begrenzt.³⁹ Sie können auch zur siedlungsstrukturell veranlassten Freiraumsicherung in Entwicklungsachsen eingesetzt werden, wenn dies durch bloße Grünzäsuren nicht mehr erreicht werden kann.⁴⁰

Freiraumbezogene Festlegungen sollen indes nicht nur den Schutz des Freiraums, sondern auch die Koordination der Nutzungen im Freiraum beachten. Dies wird insbesondere durch § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG für Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen herausgestellt. Diese Koordinierungsaufgabe wird zudem dahingehend erweitert, dass auch die Freiraumentwicklung und -sanierung umgesetzt werden soll (Nr. 2 lit. c)). Ferner sollen Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes erhalten werden (Nr. 2 lit. d). Durch die ROG-Novelle 2023 wird angeregt, Freiräume zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, insbesondere für Moorerhalt und Moorschutz, festzulegen (Nr. 2 lit. e)). Darüber hinaus können weitere Festlegungen zur Freiraumstruktur getroffen werden, da der Katalog des § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG nicht abschließend ist.

33 BVerwG, Urteil v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, juris Rn. 27.

34 BVerwG, Urteil v. 11.2.1993 – 4 C 25.91 –, juris Rn. 14; *Wickel* in: Ehlers/Fehling/Pünder, Be VerwR II, 2020, § 40 Rn. 11; *Erbguth/Schubert*, Öffentliches Baurecht, 2015, § 2 Rn. 18.

35 *VerfGH NRW*, Urteil v. 25.6.2002 – 42/00, juris Rn. 35 ff.; vgl. auch BVerwG, Urteil v. 9.11.2023 – 4 CN 2.22, UPR 2024, 215 ff.

36 *VerfGH NRW*, Urteil v. 25.6.2002 – 42/00, juris Rn. 76.

37 VGH BW, Urteil v. 7.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 34.

38 VGH BW, Urteil v. 7.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 40, 44.

39 VGH BW, Urteil v. 7.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 37 f.

40 VGH BW, Urteil v. 7.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 38.

Anforderungen an Ziele und Grundsätze zum Freiraumschutz

Zunächst gelten für freiraumbezogene Festlegungen die allgemeinen Anforderungen des Raumordnungsrechts, sodass die Festlegungen das Ergebnis einer vorherigen Abwägung gemäß § 7 Abs. 2 ROG sein müssen. Freiraumbezogene Inhalte können durch Ziele und Grundsätze umgesetzt werden. Die Verwendung eines Grundsatzes der Raumordnung kann unzureichend sein, da dieser lediglich eine Berücksichtigungspflicht entfaltet. Einen ebensolchen Grundsatz stellt die Festlegung „Z 31“ im Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz (LEP RLP) dar:

„Die quantitative Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen. Die regionalen Planungsgemeinschaften und die Gebietskörperschaften leisten hierzu einen – an den regional unterschiedlichen Ausgangsbedingungen orientierten – Beitrag.“⁴¹

Diese Aussage hat das *Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz* zutreffend nicht als Ziel der Raumordnung eingeordnet. Es handelt sich nur um einen Grundsatz der Raumordnung, da die Festlegung den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung nicht ausreichend bestimmt.⁴² Zudem ist die Aussage nicht abschließend abgewogen, weil den regionalen Planungsgemeinschaften und den Gebietskörperschaften eine Möglichkeit zur Konkretisierung eingeräumt wird.⁴³ Es ist lediglich ein Grundsatz der Raumordnung, der in der Abwägung der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist und damit nur eine eingeschränkte Steuerungswirkung innehat. Ein effektiver Freiraumschutz gelingt indes auf landes- und regionalplanerischer Ebene nur durch Zielfestlegungen.⁴⁴ Daher ist häufig die Darstellung von zielförmigen Gebietsfestlegungen in Raumordnungsplänen sachgerechter.⁴⁵ Dabei kann es sich insbesondere um Vorranggebiete im Sinne des § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG oder Eignungsgebiete gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG a.F.⁴⁶ handeln, nicht jedoch um Vorbehaltsgebiete gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ROG, da diese lediglich Grundsätze der Raumordnung darstellen.⁴⁷ Diese Gebietsfestlegungen sind ein Instrument zur Steuerung der Freiraumstruktur.⁴⁸ Sie sichern die Freiraumentwicklung im Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Grundwasser- und Rohstoffsicherung, der Land- und Forstwirtschaft.

41 Zitiert nach *OVG Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 23.1.2013 – 8 C 10946/12, juris Rn. 23.

42 *OVG Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 23.1.2013 – 8 C 10946/12, juris Rn. 23.

43 *OVG Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 23.1.2013 – 8 C 10946/12, juris Rn. 23.

44 *Schink* 2016: 166 (167).

45 *Schink* 2016: 166 (167).

46 § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG wurde durch die ROG-Novelle vom 3.3.2023 gestrichen. Eignungsgebiete können wegen der nicht abschließenden Aufzählung in § 7 Abs. 3 ROG aber weiterhin ausgewiesen werden.

47 *BVerwG*, Urteil v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14, juris Rn. 6; *Grotefels* in: *Kment*, ROG, § 7 Rn. 61; *Runkel* in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 3 Rn. 67; *Haselmann*: 2014: 529 (530); a.A. *Goppel* in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 7 Rn. 79.

48 *Spannowsky* 2005: 201.

schaft, der Freizeit und Erholung sowie des Klimaschutzes.⁴⁹ Damit handelt es sich bisher eher um „monofunktionale Gebietskategorien“ im Gegensatz zu „multifunktionalen Planelementen“ wie regionalen Grünzügen, Siedlungs- und Grünzäsuren und Landschaftsparks.⁵⁰ Bei der Verwendung der Gebietsfestlegungen steht im Übrigen weniger die Freiraumsicherung als vielmehr die Zuordnung verschiedener Nutzungen im Freiraum im Vordergrund.⁵¹

Werden Gebietsfestlegungen auf regionalplanerischer Ebene getroffen, gilt es, die Ziele des jeweiligen Landesentwicklungsplans zu beachten und seine Grundsätze zu berücksichtigen. Eine Entscheidung des *Oberverwaltungsgerichts Thüringen* zeigt, was bei der Umsetzung von Zielfestlegungen zu beachten ist. Es entschied, dass die Vorgabe in einem Landesentwicklungsplan, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur langfristigen Rohstoffsicherung auszuweisen, nicht ausreichend dadurch umgesetzt worden sei, dass nur Vorranggebiete zur Rohstoffsicherung, die die Rohstoffsicherung und -gewinnung für 15 Jahre gewährleisteten, festgelegt wurden.⁵² Auch die zusätzliche Ausweisung von Vorranggebieten zur Freiraumsicherung änderte daran nichts. Zwar könne dem Freiraum gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG neben der Sicherung der schutzgutorientierten Funktionen als Lebensräume für Flora und Fauna, als Erholungsraum und sonstiger Schutzraum für Naturgüter gleichzeitig die Funktion der langfristigen Rohstoffsicherung zugewiesen sein.⁵³ Zur langfristigen Rohstoffsicherung, die explizit durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete erfolgen sollte, eigneten sich Vorranggebiete zur Freiraumsicherung allerdings nicht.⁵⁴

Die genannten inhaltlichen Anforderungen an freiraumbezogene Festlegungen werden durch die Landesplanungsgesetze teilweise noch konkretisiert. § 11 Abs. 3 Nr. 7 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW) gibt dem Plangeber einige freiraumbezogene Festlegungen vor. Demnach sollen im Regionalplan regionale Grünzüge und Grünzäsuren sowie Gebiete für besondere Nutzungen im Freiraum, vor allem für Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenerhaltung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Waldfunktionen sowie Erholung festgelegt werden. Es zeigt sich an der Auflistung, dass der Gesetzgeber regionale Grünzüge – im Verhältnis zu den Grünzäsuren – für größere „regionale“ Bereiche konzipiert hat und dass regionale Grünzüge – im Unterschied zu den Vorranggebieten für besondere Nutzungen (Naturschutz- und Landschaftspflege, Bodenerhaltung, Landwirtschaft etc.) – nicht auf den Schutz bestimmter Funktionen beschränkt sind.⁵⁵ Zudem verdeutlicht diese Aufzählung unterschiedlicher inhaltlicher Festlegungen einmal mehr, dass Freiraum ein Oberbegriff ist und verschiedene Funktionen erfüllt. Freiraum im Sinne des Raumordnungsrechts ist nicht gleichzusetzen mit ausschließlich unbesiedelter land- und forstwirtschaftlicher

49 Spannowsky in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand März 2018, M § 13 Rn. 167.

50 Spannowsky in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand März 2018, M § 13 Rn. 167.

51 Albrecht/Leibenath, ZUR 2008, 518 (525); siehe auch den Beitrag von Kufeld/Hüppauf in diesem Band.

52 OVG Thüringen, Urteil v. 13.12.2017 – 1 N 624/13, juris Rn. 78.

53 OVG Thüringen, Urteil v. 13.12.2017 – 1 N 624/13, juris Rn. 79.

54 OVG Thüringen, Urteil v. 13.12.2017 – 1 N 624/13, juris Rn. 79.

55 VGH BW, Urteil v. 7.12.2009 – 3 S 1528/07, juris Rn. 34.

oder naturbelassener Fläche, sondern umfasst auch Nutzungen im Freiraum, die Bebauung beinhalten können. Dass dem Freiraum sowohl eine Schutz- als auch eine Nutzungsdimension inhärent ist, betonen auch § 8 Abs. 2 Nr. 2, 9 Abs. 1 Nr. 2 LEntwG LSA. So wird von schutzbezogenen (Natur und Landschaft, Hochwasserschutz) und nutzungsbezogenen Festlegungen (Wassergewinnung, Rohstoffgewinnung, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung) zur Freiraumstruktur gesprochen, die in den Landesentwicklungsplan bzw. in die Regionalen Entwicklungspläne aufgenommen werden sollen und gegebenenfalls auch (zukünftige) fachplanerische Festlegungen beeinflussen können.

Verhältnis zum fachplanerischen Freiraumschutz

Außerdem ist von Bedeutung, dass raumordnungsrechtlicher Freiraumschutz von einem fachplanerischen Freiraumschutz abzugrenzen ist.⁵⁶ Die Sicherung des Freiraums zum Beispiel durch die Festlegung von Landschaftsschutz-, Naturschutz- oder Wasserschutzgebieten erfolgt durch die Fachplanung und ist nicht Aufgabe der Raumordnung. Allerdings kann sich der raumordnungsrechtliche Freiraumschutz den fachplanerischen Festlegungen anpassen, ohne dass es sich nur um eine nachrichtliche Übernahme handelt, sodass eine Fläche sowohl durch die Fachplanung als auch durch die Raumordnung gesichert ist.⁵⁷ Ein Vorhaben könnte daher sowohl aufgrund eines Verstoßes gegen eine Schutzgebietsausweisung als auch wegen eines Verstoßes gegen eine Zielfestlegung, die über § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB Wirkung entfaltet, unzulässig sein.⁵⁸ Neben einer solchen weiteren Absicherung fachplanerischer Festlegungen kann die Raumordnung die Aussagen der Fachplanung mit anderen Festlegungen abstimmen.⁵⁹ Die freiraumbezogenen Festlegungen eines Raumordnungsplans können zwar ihrerseits einen Flächenschutz bewirken. Die Festlegungen dürfen aber inhaltlich nicht ihre Grundlage in fachplanerischen Vorschriften finden.⁶⁰ Zudem darf von einem verbindlichen fachplanerischen Freiraumschutz nicht durch raumordnerische Festlegungen abgewichen werden.⁶¹ So ist es beispielsweise der „Regionalplanung [...]“ verwehrt, im Gewande überörtlicher Gesamtplanung auf der Grundlage des Naturschutzrechts zulässigerweise getroffene verbindliche fachliche Regelungen, wie sie Natur- und Landschaftsschutzverordnungen enthalten, durch eigene (gleichlautende oder abweichende) Zielfestlegungen zu überlagern oder zu ersetzen.“⁶²

2.3 Bauplanungsrecht

Neben dem Raumordnungsrecht ist ferner das Bauplanungsrecht im Kontext des Freiraumschutzes zu nennen. Zwar wird der Begriff „Freiraum“ nicht explizit im Baugesetzbuch genannt und der Freiraumschutz ist nicht originäres Ziel des Bauplanungs-

⁵⁶ Spannowsky 2005: 201 (204).

⁵⁷ Spannowsky 2005: 201 (204).

⁵⁸ Spannowsky 2005: 201 (204).

⁵⁹ BVerwG, Urteil v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, juris Rn. 26.

⁶⁰ Spannowsky 2005: 201 (204).

⁶¹ Spannowsky 2005: 201 (204).

⁶² BVerwG, Urteil v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, juris Rn. 27.

rechts bzw. weniger selbstverständlich als die Regelung der Bebauung.⁶³ Dennoch ist die Bauleitplanung der beste Hebel zur Reduzierung der Freiraumverluste innerhalb und außerhalb der bestehenden Siedlungsräume.⁶⁴ Neue Siedlungsflächen müssen schließlich bauplanungsrechtlich zulässig sein. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit stellt eine der wichtigsten rechtlichen Voraussetzungen für die bauliche Inanspruchnahme von Freiraum dar. Aufgrund des örtlichen Charakters des Bauplanungsrechts enthält es vor allem Regelungen, die den Schutz von Freiflächen im besiedelten Raum, oftmals auch als (urbaner) Freiraum bezeichnet,⁶⁵ betreffen. Das Bauplanungsrecht dient aber auch der Freiraumsicherung im siedlungsnahen und unbesiedelten Raum.

2.3.1 Freiraumbezogene Festlegungen in der Bauleitplanung

Auf der Ebene der Bauleitplanung kann Freiraumschutz durch entsprechende Darstellungen in Flächennutzungsplänen und Festsetzungen in Bebauungsplänen umgesetzt werden. Insbesondere § 5 Abs. 2 Nr. 5, 7, 9, 10 BauGB enthalten freiraumbezogene Darstellungen für den Flächennutzungsplan, wobei der Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend ist. Die möglichen Festsetzungen in Bebauungsplänen sind hingegen in § 9 BauGB abschließend aufgezählt. Freiraumbezogene Festsetzungen sind insbesondere in § 9 Abs. 1 Nr. 10, 15, 18, 20, 24, 25 BauGB zu finden. Demnach können unter anderem Grünflächen, Freiflächen, Wald sowie landwirtschaftliche Flächen festgesetzt werden. § 9 BauGB bietet so ein breites Spektrum an Regelungen zum Schutz und zur Entwicklung von Freiräumen und der grünen Infrastruktur.⁶⁶ Eine Entwicklung und Aufwertung der Freiräume im Sinne einer grünen Infrastruktur gelingt neben Grünflächenfestsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB auch durch Pflanzbindungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB.⁶⁷ Weitere Festsetzungen in Bebauungsplänen, die einen Freiraumbezug haben, sind Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung sowie zur überbaubaren Grundstücksfläche.⁶⁸ So führt z. B. eine geringe Grundflächenzahl zu einer geringeren Versiegelung, aber möglicherweise zu einem größeren Baugebiet. Eine höhere Anzahl zulässiger Vollgeschosse wiederum kann zu einer geringeren Flächeninanspruchnahme führen. Es gibt zahlreiche weitere bauleitplanerische Festsetzungen, die eine Auswirkung auf die Flächeninanspruchnahme haben und so einen Freiraumbezug aufweisen. Freiraumschutz ist dabei aber oft nur eine mittelbare Folge und nicht originäres Ziel, sodass eine weitere Darstellung an dieser Stelle nicht erfolgen soll.⁶⁹

⁶³ *Külpmann* in: *Schlacke, Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz*: 93 (95).

⁶⁴ *Schink* in: *Rehbinder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts*, 2018, Kap. 6 Rn. 278.

⁶⁵ Vgl. § 1 Abs. 6 BNatSchG zum Begriff des Freiraums im Naturschutzrecht; *Mitschang* 2022: 742 (745); *Albrecht* 2020: 12 (13).

⁶⁶ *Albrecht* 2023: 273 (277).

⁶⁷ Ausführlich *Vornholt* 2023: 705 (705 ff.).

⁶⁸ *Herrmann* 2019: 138 ff.

⁶⁹ Weiterführend *Herrmann* 2019: 130 ff.

2.3.2 Inhaltliche Anforderungen an bauleitplanerische Festlegungen

Die Gemeinde hat bei den Festsetzungen bzw. Darstellungen die jeweiligen rechtlichen Anforderungen einzuhalten. So müssen die Planfestlegungen das Ergebnis einer gerechten Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sein und sich auch an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB anpassen. Ein Bauleitplan, der der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht entspricht, ist nichtig.⁷⁰ Dementsprechend eröffnet die Wirkung dieser Norm eine effektive Steuerung der Freirauminanspruchnahme durch raumordnerische Ziele. Darüber hinaus darf Freiraumschutz nicht zu einer reinen Negativ-/Verhinderungsplanung werden, die gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstößt.⁷¹ Eine Planung ist als unzulässige Negativplanung einzuordnen, wenn die Planung nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entspricht, sondern nur vorge-schoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern.⁷² Das ist aber nicht schon dann der Fall, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht.⁷³

Im Rahmen der Abwägung ist im Hinblick auf den Freiraumschutz bedeutsam, dass seit dem Baulandmobilisierungsgesetz gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen ist. Die zentrale Regelung für die Reduzierung des Freiflächenverbrauchs und den Freiraumschutz in der Abwägung ist jedoch § 1a Abs. 2 BauGB. Die Norm enthält in § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB die Vorgabe, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll (Bodenschutzklausel). Dabei sollen zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbar-machung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwick-lung genutzt sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß begrenzt werden. § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB bestimmt darüber hinaus, dass landwirtschaftlich, als Wald und für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden sollen (Umwidmungssperrklausel). Die Umwidmungssperrklausel unterstreicht die Ziele der Bodenschutzklausel und betont deutlicher, dass überdimensionierte Flä-chenumwandlungen nicht zulässig sind. Flankiert wird die Umwidmungssperrklausel durch § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB. Demnach soll die Notwendigkeit der Umwandlung land-wirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden. Dazu sollen Ermitt-lungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdich-tungsmöglichkeiten zählen können. Auf diese Weise werden der planenden Gemeinde die alternativen Flächen zur Realisierung der Planung offenbar. Das kann dazu führen, dass die Gemeinde von der ursprünglichen Planung absieht und stattdessen die ermit-telten Alternativflächen verwendet, da sie die Notwendigkeit der Umwandlung nicht ausreichend begründen kann. Die Bodenschutz- und die Umwidmungssperrklausel

70 Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 42.

71 Külpmann 2022: 81 (82); allgemein zur Negativplanung BVerwG, Beschluss v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90, juris Rn. 12; Beschluss v. 27.1.1999 – 4 B 129.98, juris Rn. 9.

72 BVerwG, Beschluss v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90, juris Rn. 12.

73 BVerwG, Beschluss v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90, juris Rn. 12.

sind in der planerischen Abwägung gemäß § 1a Abs. 2 S. 3 BauGB allerdings nur als Belange unter vielen zu berücksichtigen. Um streng zu beachtende Regelungen handelt es sich gerade nicht. Ein Versiegelungsverbot oder ein Gebot der bodenschonenden Ausgestaltung des Baugebiets gibt es nicht.⁷⁴ Dennoch ist § 1a Abs. 2 BauGB eine gesteigerte Begründungspflicht für die Inanspruchnahme von Freiraum zu entnehmen.⁷⁵ Dies trifft wegen des § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB zumindest auf die Umwandlung von Landwirtschafts- und Waldflächen zu.⁷⁶ Ansonsten gilt, dass ein Zurückstellen der in § 1a Abs. 2 S. 1 und 2 BauGB genannten Belange einer Rechtfertigung bedarf, die dem Gewicht dieser vom Gesetzgeber herausgehobenen Belange Rechnung trägt.⁷⁷ Inwiefern die Bodenschutzklausel als Abwägungsdirektive qualifiziert werden kann, ist nicht ganz eindeutig,⁷⁸ jedenfalls für die Umwidmungssperrklausel dürfte dies zutreffen.⁷⁹ Welche konkreten Auswirkungen die Regelungen des § 1a Abs. 2 BauGB haben können, zeigt eine Entscheidung des *Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs*. Demnach ist die Ausweisung eines völlig überdimensionierten Wohngebiets, das nach dem bisherigen Bevölkerungswachstum in der Gemeinde erst in 30 Jahren vollständig bebaut ist, aufgrund eines Verstoßes gegen § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB abwägungsfehlerhaft.⁸⁰ Darüber hinaus wurde in einem konkreten Fall die Zerschneidung eines Waldgebiets durch mehrere Bauplätze als Verstoß gegen die Umwidmungssperrklausel angesehen.⁸¹

Das Anliegen des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB, die Innenentwicklung der Außenentwicklung möglichst vorzuziehen, wird durch § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB unterstrichen. Demnach soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Die Strategie der Innenentwicklung kann durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 176a BauGB umgesetzt werden. Bei der Erstellung eines solchen Konzepts kann die vorherige Anlegung eines Baulandkatasters gemäß § 200 Abs. 3 BauGB hilfreich sein. Es kann ferner für die Begründung nach § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB genutzt werden.⁸²

74 Wagner in: Ernst/Zinkahn/Bielnberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 120. EL Februar 2016, § 1a Rn. 54; Schink 2016: 166 (169).

75 Schink, UPR 2016, 166 (169).

76 Schrödter/Gellermann in: Schrödter, BauGB, § 1a Rn. 31.

77 BVerwG, Beschluss v. 12.6.2008 – 4 BN 8.08, juris Rn. 4; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a Rn. 5.

78 Ablehnend Schrödter/Gellermann in: Schrödter, BauGB, § 1a Rn. 31; zustimmend Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielnberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 150. EL Mai 2023, § 1a Rn. 52 f.; offenlassend Schink 2016: 166 (168 f.).

79 Schrödter/Gellermann in: Schrödter, BauGB, § 1a Rn. 31; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a Rn. 9; Klopfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 146; a.A. Kment in: Jarass/Kment, BauGB, § 1a Rn. 4.

80 BayVG, Urteil v. 7.8.2012 – 1 N 11.1728, juris Rn. 19.

81 Nds. OVG, Urteil vom 26.5.1997 – 1 L 6175/95, juris Rn. 10.

82 Schink in: Reh binder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 2018, Kap. 6 Rn. 285.

2.3.3 Bebauungsplan der Innenentwicklung

Ein wichtiges Instrument der Bauleitplanung für die Innenentwicklung ist die Regelung des § 13a BauGB, die sich bei den Gemeinden großer Beliebtheit erfreut.⁸³ Nach § 13a Abs. 1 S. 1 BauGB kann ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Bei aller Euphorie hinsichtlich der Innenentwicklung als Mittel zum Freiraumschutz darf nicht außer Acht gelassen werden, dass auch Innenentwicklung Freiräume zerstören kann. Erkennt man nämlich auch Freiflächen im Innenbereich als Freiraum an, so vernichtet die Innenentwicklung gleichzeitig Freiraum.⁸⁴ Dies gilt insbesondere für Pläne mit einer Grundfläche von weniger als 20.000 m², die nach § 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB auch von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung befreit sind (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB). In diesem Falle findet § 1a Abs. 3 S. 6 BauGB Anwendung, sodass Ausgleichsmaßnahmen, die die Freirauminanspruchnahme kompensieren könnten, nicht erforderlich sind.⁸⁵ Ein beschleunigtes Verfahren gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB hat zudem zur Folge, dass von einer Umweltprüfung abgesehen werden kann. Es besteht die Gefahr, dass die Potenziale innerstädtischer Brach- und Freiflächen nicht ermittelt und erkannt werden und so die Flächen verloren gehen.⁸⁶ Darüber hinaus können durch Innenentwicklung Nutzungen aus dem Stadtraum verdrängt werden. Eine Ansiedlung dieser Nutzungen findet in der Folge in den Stadtrandbereichen statt. Der wirksamste quantitative Freiraumschutz ist daher immer noch die Verringerung der Freirauminanspruchnahme mit dem Ziel eines Netto-Null-Freiraumverbrauchs. Eine Regelung, die sich die beschriebenen Erleichterungen des § 13a BauGB zunutze machte, aber für den Freiraumschutz kontraproduktiv war, war § 13b BauGB.⁸⁷ Mit der Vorschrift wurde die erleichterte Aufstellung von Bebauungsplänen – die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens musste bis zum 31.12.2022 erfolgen – mit weniger als 10.000 m² Fläche angrenzend an im Zusammenhang bebaute Ortsteile ermöglicht.

2.3.4 Freiraumschutz in der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit

In den Regelungen zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 29 ff. BauGB) wird der Freiraumschutz vorrangig durch § 35 BauGB adressiert. So ist dieser Vorschrift die Grundaussage zu entnehmen, dass der Außenbereich, also die Bereiche außerhalb der qualifiziert beplanten Gebiete im Sinne des § 30 Abs. 1 und 2 BauGB und der nicht beplanten Innenbereiche im Sinne des § 34 BauGB, bauplanungs- und zuläs-

83 *Külpmann* in: Schlacke, Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz: 93 (98).

84 *Albrecht* 2020: 12 (15).

85 Kritisch hierzu *Janssen/Albrecht*, Umweltschutz im Planungsrecht, 2008: 108.

86 *Albrecht* 2023: 273 (276).

87 § 13b BauGB ist mit Unionsrecht unvereinbar, so *BVerwG*, Urteil v. 18.7.2023 – 4 CN 3/22, juris Rn. 10 ff.; ausführliche Kritik zu § 13b BauGB bei *Grotefels* 2018: 321; ebenfalls kritisch *Bovet* 2020: 31 (36 ff.); zum Konflikt des § 13b BauGB mit dem Gebot der Reduzierung der Freirauminanspruchnahme *Mayer* 2019: 9 (12 ff.).

sigkeitsrechtlich grundsätzlich vor einer Bebauung geschützt werden sollen.⁸⁸ Bebauung wird demnach auf die dafür extra ausgewiesenen Bereiche und auf im Zusammenhang bebaute Ortsteile konzentriert. So lässt das Bauplanungsrecht eine Steuerung des Siedlungs- und gleichzeitig des Freiraums zu. Der Außenbereichsschutz ist zwar nicht mit dem Freiraumschutz deckungsgleich, trägt aber dazu bei. Trotz des Grundanliegens, den Außenbereich zu schützen, lässt § 35 BauGB in verschiedenen Situationen Bebauung zu. Allen voran normiert § 35 Abs. 1 BauGB privilegierte Nutzungen im Außenbereich. Allerdings stellte das *Bundesverwaltungsgericht* bereits 2012 dazu treffend fest: „Die privilegierte Zulassung solcher Vorhaben [§ 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB] hat sich inzwischen zu einem Massenphänomen entwickelt.“⁸⁹ Aufgrund dieser Entwicklung können die Gemeinden die Außenbereichsinanspruchnahme durch solche Vorhaben nur durch die planerische Ausschlusswirkung mittels Flächennutzungsplanung und Raumordnungsplanung im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB steuern.⁹⁰ Diese Steuerungswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB entfällt wiederum gemäß § 249 Abs. 1 BauGB n.F. für Windenergievorhaben.⁹¹ Es ist daher damit zu rechnen und das erklärte Ziel des Gesetzgebers, dass der Außenbereich in Zukunft erheblich insbesondere durch neue Windenergieanlagen in Anspruch genommen wird.

Werden im Außenbereich Vorhaben gemäß § 35 BauGB zugelassen, so verpflichtet § 35 Abs. 5 S. 1 BauGB zu einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Ausführung. Die Vorschrift trägt dem Bauherrn auf, die zu bebauende Fläche zu begrenzen. Damit steht sie in einem sachlichen Zusammenhang zur Bodenschutzklausel gemäß § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB.⁹² Die Regelung unterstreicht das Ziel, den Außenbereich insbesondere vor übermäßiger Bebauung freizuhalten.

2.4 Naturschutzrecht

2.4.1 Freiraumschutz und -entwicklung als Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)

Das Bundesnaturschutzgesetz hat den Schutz und die Entwicklung von Freiraum sowohl im unbesiedelten Bereich gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 BNatSchG als auch im besiedelten Bereich gemäß § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 BNatSchG zum Ziel. Der Schutz des Freiraums im besiedelten Bereich wird durch die mit dem Insektenvielfaltsgesetz vom 18.8.2021⁹³ eingefügten Änderungen in § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 BNatSchG noch stärker

88 Söfker in: Ernst/u.a., BauGB, Stand 136. EL Oktober 2019, § 35 Rn. 13.

89 BVerwG, Urteil v. 17.10.2012 – 4 C 5.11, juris Rn. 21.

90 Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielnberg/Krautzberger., BauGB, Stand 136. EL Oktober 2019, § 35 Rn. 13.

91 Zu den Änderungen Schlacke/Wentzien/Römling 2022: 1577 (1582 f.); Kment 2023: 959 (961 ff.).

92 Mitschang/Reidt in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 35 Rn. 179.

93 Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. I S. 3908.

betont als vorher.⁹⁴ Es wird dem Konzept der doppelten Innenentwicklung Rechnung getragen. Das Ziel, Freiraumschutz auch im Innenbereich zu betreiben, steht allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis zu baurechtlichen Instrumenten wie § 13a BauGB.⁹⁵ Dieses Spannungsverhältnis ist aber weder dahingehend aufzulösen, dass § 1 Abs. 6 BNatSchG einer Inanspruchnahme von Brachflächen im unbeplanten Innenbereich nach § 13a BauGB grundsätzlich entgegensteht, noch dahingehend, dass § 13a BauGB stets Freiräume im Innenbereich überplanen darf.⁹⁶ Dass § 1 Abs. 6 BNatSchG eine Freirauminanspruchnahme im besiedelten Bereich nicht generell verhindert, ergibt sich schon daraus, dass Freiraum nicht gleich Freiraum ist. Freiräume umfassen Flächen mit unterschiedlichen Funktionen und Qualitäten. Es ist nicht jede Freifläche so besonders schützenswert, dass sie nicht bebaut werden darf.⁹⁷

In § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG wird einer Freiraumfunktion besonderer Ausdruck verliehen. So sollen Freiräume im besiedelten Bereich mit günstigen lufthygienischen und klimatischen Wirkungen zur Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts geschützt werden.

2.4.2 Landschaftsplanung

Die Ziele des § 1 BNatSchG, die – wie zuvor dargestellt – auch den Freiraumschutz beinhalten, werden gemäß § 8 BNatSchG im Rahmen der Landschaftsplanung überörtlich und örtlich konkretisiert und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele dargestellt und begründet. Die Landschaftsplanung ist damit ein wichtiger Baustein für eine effektive Freiraumsicherung und -entwicklung. Sie ermöglicht die Bestandsaufnahme und Grundlagenermittlung zu Gestalt und Funktion von Freiraumsystemen und zur Struktur und Ausstattung einzelner Freiräume.⁹⁸ Die Landschaftsplanung findet wie die räumliche Gesamtplanung auf vier räumlichen Ebenen statt. Die einzelnen Ebenen der Landschaftsplanung korrespondieren mit denen der räumlichen Gesamtplanung sowohl hinsichtlich des erfassten Planbereichs als auch hinsichtlich des Detaillierungsgrades, sodass eine Transformation der landschaftsplanerischen Inhalte in die Pläne der räumlichen Gesamtplanung möglich und auch vorgesehen ist.⁹⁹

Die Landschaftsplanung ist ein Instrument zur Freiraumsicherung und -entwicklung, indem die Pläne gemäß § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG unter anderem Angaben zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich enthalten sollen. Die Landschaftsplanung soll darüber hinaus weitere Angaben enthal-

94 Auch vorher schon Akzentuierung des Freiraumschutzes im besiedelten und siedlungsnahen Bereich *Mengel* in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 9 Rn. 73; BNatSchG-Novelle trägt zur Aufwertung bei nach *Huggins/Zimmerman* 2022: 20.

95 *Brinktrine* in: BeckOK UmweltR, BNatSchG, Werkstand: 66. Ed. 1.1.2022, § 1 Rn. 108.

96 BT-Drs. 16/12274, S. 50; *Brinktrine* in: BeckOK UmweltR, BNatSchG, Werkstand: 66. Ed. 1.1.2022, § 1 Rn. 108.

97 In diese Richtung auch *Lütkes* in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 1 Rn. 74.

98 *Albrecht* 2020: 12 (16); *Groth/Bender/Groth* 2021: 385 (399).

99 Vgl. § 17 Abs. 1 LPIG NRW.

ten, die auch die Entwicklung und Sicherung von Freiraum betreffen. Dazu gehören z. B. Erfordernisse und Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sowie zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbunds, der Biotopvernetzung und des Netzes „Natura 2000“. Es handelt sich um Mindestangaben, von denen nur in begründeten Einzelfällen abgesehen werden darf.¹⁰⁰

Wenngleich die Mindestangaben für alle Arten von Landschaftsplänen gelten und durch die Pläne somit Freiraumsicherung und -entwicklung betrieben werden können, sollte mit dem Insektenvielfaltsgesetz vom 18.8.2021 die Rolle der Grünordnungspläne gestärkt werden.¹⁰¹ So wurde klargestellt, dass die Grünordnungspläne zur Freiraumsicherung und -pflege in besiedelten und siedlungsnahen Bereichen aufgestellt werden können (vgl. § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 1, 2 BNatSchG). Diese Gesetzesänderung zeigt zum einen, dass der Gesetzgeber Freiraum nicht nur im unbesiedelten Außenbereich verortet, sondern auch im besiedelten und siedlungsnahen Raum. Die Änderung verleiht dem Konzept der doppelten Innenentwicklung Ausdruck.¹⁰² Zum anderen wird deutlich, dass die Landschaftsplanung als ein Mittel zur Freiraumsicherung und -entwicklung angesehen wird.

In der Tat bietet das Instrument der Landschaftsplanung Potenzial für eine wirksame und effektive Freiraumsicherung und -entwicklung. Im Rahmen der Landschaftsplanung werden natur- und landschaftsschutzbezogene Informationen gesammelt, analysiert und auf den Raum angewandt. Den Räumen werden unterschiedliche Funktionen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugewiesen. Eine Aufgabe ist dabei auch dezidiert der Schutz und die Entwicklung des Freiraums. So bereitet die Landschaftsplanung die naturschutzbezogenen und ökologischen Belange, zu denen auch der Freiraumschutz gehört, für die Integration in die räumliche Gesamtplanung auf. Es wird z. B. dargestellt, welche Waldflächen zu erhalten sind, welche Flächen wiederaufgeforstet oder als Moor renaturiert werden sollen, wo sich Kaltluftentstehungsgebiete befinden oder welche Flächen für Erholung oder als Frischluftschneisen vorgesehen sind. Ebenso lässt sich ein Freiraumverbundsystem ausgestalten, indem Struktur und Ausstattung einzelner Freiräume analysiert und ein Netz von zusammenhängenden Freiräumen bis in städtische Siedlungsbereiche hinein erstellt werden.¹⁰³ Da auch der besiedelte Raum von der Landschaftsplanung erfasst wird, kann die Landschaftsplanung als Instrument des Freiraumschutzes in diesem Bereich einer verstärkten baulichen Nachverdichtung und Innenentwicklung entgegentreten.¹⁰⁴

Die Inhalte der Landschaftsplanung müssen gemäß § 9 Abs. 5 S. 1 BNatSchG durch die räumliche Gesamtplanung allerdings im Rahmen der jeweiligen Abwägung nur berücksichtigt werden.¹⁰⁵ Eine automatische Integration der landschaftsplanerischen Inhalte

¹⁰⁰ Gellermann in: Landmann/RohmeGr, BNatSchG, Werkstand: 99. EL September 2022, § 9 Rn. 9.

¹⁰¹ Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BR-Drs. 150/21: 22.

¹⁰² Huggins/Zimmermann 2022: 20 (23).

¹⁰³ Mitschang 2022: 742 (760); Albrecht 2020: 12 (16); die Landschaftsplanung kann Grundlage für innerstädtische Freiraumentwicklungskonzepte (s. 1.3) sein, Lorenzen 2023: 398 (403).

¹⁰⁴ Mitschang 2022: 742 (760).

¹⁰⁵ Zur Rolle der Landschaftsplanung Köck in: FS Rehbinder, 2007: 397 (407).

in die räumliche Gesamtplanung erfolgt nicht. Erst die Integration in die Pläne der räumlichen Gesamtplanung, insbesondere als Ziele der Raumordnung oder als Festlegungen eines Bauleitplans, verleihen landschaftsplanerischen Aussagen Verbindlichkeit. Die Inhalte der Landschaftsplanung stellen nämlich nur einen Abwägungsbelang unter vielen dar und müssen sich gegen diese durchsetzen, um in der räumlichen Gesamtplanung Wirkung zu entfalten. Daran ändert auch die Begründungspflicht gemäß § 9 Abs. 5 S. 3 BNatSchG nichts, da diese nur dazu dient, dass sich der Plangeber überhaupt und kontrollierbar mit den landschaftsplanerischen Inhalten auseinandersetzt.¹⁰⁶ Erschwerend hinzu kommt, dass es der Landschaftsplanung an einem einheitlichen Darstellungsinstrumentarium, das an die Festlegungen der räumlichen Gesamtplanung angepasst ist, fehlt. Aufgrund dieser Aspekte dürfte es letztendlich nicht selten der Fall sein, dass die Belange des Freiraumschutzes weggewogen werden.¹⁰⁷ Um die Integration landschaftsplanerischer Inhalte zu verbessern, sollten daher landschaftsplanerische Planzeichen hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer zeichnerischen Darstellung unbedingt an den entsprechend äquivalenten Stufen der Raumplanung ausgerichtet werden.¹⁰⁸

2.4.3 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gemäß §§ 13 ff. BNatSchG trägt auch zur Freiraumsicherung und -entwicklung bei, indem vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft gemäß § 15 Abs. 1 BNatSchG zu unterlassen sind. Der Eingriffsverursacher ist zwar nicht zur Wahl anderer Standorte oder Trassenführungen, wohl aber dazu verpflichtet, eingriffsärmere technische Ausführungsvarianten zu nutzen.¹⁰⁹ So kann die Trassenbreite einer Straße oder die Grundfläche eines Bauwerks zu minimieren sein, um die Flächenversiegelung zu begrenzen.¹¹⁰ Auf diesem Wege bewirkt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung eine Reduzierung der Freirauminanspruchnahme.

2.4.4 Schutzgebietsausweisungen

Das Naturschutzrecht liefert einen weiteren Beitrag zur Freiraumsicherung und -entwicklung durch die Möglichkeit, Schutzgebiete für Natur und Landschaft gemäß §§ 20 ff. BNatSchG auszuweisen.¹¹¹ Das Naturschutzrecht kennt verschiedene Arten von Schutzgebieten, die unterschiedlich weitreichend in ihrem Schutzregime sind. Maßgeblich sind die einzelnen Vorgaben der jeweiligen Schutzgebietsverordnung. Geeignet für einen Flächenschutz sind Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Biosphärenreservate, Nationalparks und Naturparks.¹¹²

¹⁰⁶ Mitschang 2022: 742 (747).

¹⁰⁷ Ähnlich Franz 2001: 445 (447).

¹⁰⁸ Mitschang 2022: 742 (758 f.).

¹⁰⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, BT-Drs. 16/12274, S. 57.

¹¹⁰ Gellermann in: Landmann/Rohmer, BNatSchG, Stand: 82. EL Januar 2017, § 15 Rn. 4.

¹¹¹ Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 55.

¹¹² Peine 2007: 138 (143).

Besonders strikt sind die Regelungen in Natura 2000-Gebieten und Naturschutzgebieten. Den Schutzzweck beeinträchtigende Nutzungen sind nur sehr restriktiv möglich. Eine Aufweichung des Schutzstatus haben Landschaftsschutzgebiete erfahren, da in diesen gemäß § 26 Abs. 3 BNatSchG Windenergieanlagen nicht mehr verboten sind.¹¹³ Dies ist ein Schritt in Richtung einer Mehrfachnutzung von Schutzgebieten, da nun auch die Energieerzeugung in Landschaftsschutzgebieten ermöglicht wird. Ob einem privilegierten Außenbereichsvorhaben der Vorrang gegenüber naturschutzrechtlichen Flächenschutzinstrumenten gebührt, ist eine Frage des Einzelfalls.¹¹⁴ Freiraumfunktionen wie der Erhalt von Natur und Landschaft werden durch Schutzgebietsausweisungen nach dem Naturschutzrecht daher befördert und gesichert.¹¹⁵ Die Schutzgebietsausweisungen werden zwar auch in den Plänen der Landschaftsplanung dargestellt. Im Gegensatz zu den anderen landschaftsplanerischen Inhalten haben Schutzgebietsausweisungen hingegen den Vorteil, dass sie nicht nur einen bloßen Abwägungsbelang in der räumlichen Gesamtplanung darstellen. Die Freirauminanspruchnahme ist in diesen Gebieten daher erheblich erschwert. Im Gegensatz zum vorsorgenden Steuerungsansatz der Landschaftsplanung haben die Schutzgebietsausweisungen eine vorwiegend konservierende Funktion.¹¹⁶

2.5 Sonstige Vorgaben

Im ersten Zugriff erscheint es naheliegend, dass neben dem Bau-, Raumordnungs- und Naturschutzrecht auch das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) Regelungen enthält, die zur Freiraumsicherung und -entwicklung beitragen. Bei näherer Auseinandersetzung mit dem Bundesbodenschutzgesetz wird diese Annahme jedoch nicht bestätigt. Zwar wird die Bodenversiegelung als schädliche Bodenveränderung angesehen,¹¹⁷ sodass grundsätzlich das Bundesbodenschutzgesetz einschlägig ist. Allerdings ist das Bundesbodenschutzgesetz gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG im Städtebaurecht nur subsidiär anzuwenden. Das Baugesetzbuch hat durch die Bodenschutz- und Umwidmungssperrklausel des § 1a Abs. 2 S. 1, 2 BauGB sowie den Katalog an bodenschützenden Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB Vorrang. Darüber hinaus sorgen naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen und die Landschaftsplanung für Boden- und Flächenschutz. So sollen Landschaftspläne gemäß § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 lit. e) BNatSchG Angaben zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden enthalten.

Trotz der weitgehenden Subsidiarität des Bundesbodenschutzgesetzes enthält es in § 21 Abs. 3 BBodSchG eine Ermächtigung der Länder, gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes zu treffen. Bodenschutzgebiete zum Schutz hochwertiger Böden – gleichzeitig mit dem Nebeneffekt des Flächenschutzes – sind demnach durch ent-

¹¹³ Eingehend dazu *Scheidler*, NuR 2022, 826.

¹¹⁴ *Staudenmayer* 2021: 243.

¹¹⁵ *Franz* 2001: 45 (447).

¹¹⁶ *Maaß/Schütte* in: *Koch/Hoffmann/Reese*, Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, § 7 Rn. 66.

¹¹⁷ *Erbguth/Schubert* in: *BeckOK UmweltR*, BBodSchG, Werkstand: 64. Ed. 1.7.2020, § 2 Rn. 14; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 12.

sprechende landesrechtliche Ausgestaltung der Ermächtigung möglich.¹¹⁸ Davon wird indes von den Ländern nur halbherzig oder gar nicht Gebrauch gemacht,¹¹⁹ obwohl für einen dezidierten Schutz hochwertiger Böden, auf denen meist intensive Landwirtschaft betrieben wird, ein Bedarf besteht, da der Naturschutz häufig minderwertigere Böden mit seltener Flora und Fauna schützt.¹²⁰

Eine weitere Regelung, die zum Freiraumschutz beiträgt, ist § 2 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Die Norm erhebt die Fläche zum Schutzgut im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Flächenverbrauch soll dadurch stärker berücksichtigt und dokumentiert werden.¹²¹ Ein überdimensionierter Flächenverbrauch kann daher gegen die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens, Plans oder Programms angeführt werden. Inwieweit das Schutzgut Fläche einen Mehrwert gegenüber dem bestehenden Schutzgut Boden hat, ist diskutabel.¹²² Jedenfalls wird die Flächeninanspruchnahme aber deutlicher herausgestellt und Alternativen stärker in die Prüfung einbezogen.¹²³

2.6 Zwischenergebnis

Das Thema der Freiraumsicherung und -entwicklung wird durch unterschiedliche Gesetze adressiert. Relevant sind vor allem das Verfassungsrecht sowie das Raumordnungs-, Bauplanungs- und Naturschutzrecht. Insgesamt wird deutlich, dass die rechtlichen Möglichkeiten bestehen, Freiraumsicherung und -entwicklung wirksam zu betreiben. Diese werden auch genutzt. Dennoch zeigt sich, dass insbesondere die Neuinanspruchnahme von Flächen im unbesiedelten Freiraum immer noch sehr hoch ist. Der bundesweite Flächenverbrauch lag bei 52 Hektar pro Tag im Jahr 2022 und ist damit noch weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel.¹²⁴ Freiraumschutz wird daher offenbar noch zu selten durch verbindliche Festlegungen in Raumordnung und Bauleitplanung umgesetzt. Stattdessen bleibt er oft nur ein Abwägungsbelang unter vielen in der räumlichen Gesamtplanung.

3 Ansätze zur planungsrechtlichen Stärkung des Freiraums

Ausgehend von dem dargestellten Rechtsrahmen zu Freiraumschutz und -entwicklung sowie dem Befund, dass der bundesweite Flächenverbrauch immer noch weit entfernt ist von den angestrebten Reduktionszielen, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten auf rechtlicher Ebene bestehen, dem entgegenzuwirken und den Freiraum zu

118 Durner in: FS Peine 2007: 39 (50 f.); Peine 2006: 375 (378).

119 Durner in: FS Peine 2007: 39 (51); Peine, 2006: 375 (378).

120 Köck in: FS Rehbinder, 2007: 397 (409 f.).

121 Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung, BT-Drs. 18/11499, S. 76.

122 Karrenstein 2019: 98 (99, 103); siehe auch den Beitrag von Jacoby/Binder in diesem Band.

123 Karrenstein 2019: 98 (103).

124 S.Fn. 1.

stärken. Eine schon seit Langem diskutierte und vielversprechende Möglichkeit, die Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen effektiv zu begrenzen, liegt in der Festsetzung verbindlicher Flächensparziele im Rahmen der Raumordnung.¹²⁵ Ein alternatives wirksames Instrument ist die Stärkung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung dahingehend, dass jede Bodenversiegelung als Eingriff in Natur und Landschaft qualifiziert wird und in erster Linie nur durch eine adäquate Entsiegelung andernorts kompensiert werden kann.¹²⁶ Da der Freiraumschutz und die Freiraumentwicklung nur Abwägungsbelange unter vielen in der räumlichen Gesamtplanung sind, könnte man der häufigeren Durchsetzung dieser Belange in der Abwägung auch durch eine herausgehobene Stellung dieser Belange als Optimierungsgebot oder Abwägungsdirektive¹²⁷ begegnen. Diese Maßnahme birgt allerdings Risiken.¹²⁸ Eine gesetzliche Priorisierung der Abwägungsbelange drängt andere Belange in den Hintergrund und verliert ihren Effekt, wenn immer mehr Belange priorisiert werden, und es besteht die Gefahr, dass sie durch eine ausführlichere Begründung ohnehin überwunden werden können.¹²⁹

Anstelle neuer schärferer Instrumente kann jedoch auch ein Umdenken auf der Planungsebene und eine konsequente Ausnutzung der bestehenden Instrumente zielführend sein. Dabei können die bisherigen Regelungen punktuell ergänzt und geändert werden. Auf der Ebene der Raumordnung ist eine Änderung des § 13 Abs. 5 ROG sinnvoll. Freiraumschutz und -entwicklung im Sinne des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG sollten sich in dieser Regelung stärker wiederfinden. Es sollten die unterschiedlichen Freiraumfunktionen deutlicher herausgestellt werden, um klarzustellen, dass Freiraum einen Wert für sich hat. Ein ausdifferenzierter Katalog an Festlegungsmöglichkeiten für den Freiraum mit dem Fokus auf dessen Schutz und die einzelnen Funktionen würde den Plangebern erleichtern, Freiraumschutz und -entwicklung zu betreiben und letztendlich „vom Freiraum her zu denken“.¹³⁰ Ziel muss es sein, qualitativ hochwertigen Freiraum zu erhalten und zu schaffen. Die Nutzungen im Freiraum (vgl. § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. b ROG) sollten hingegen eine untergeordnete Rolle spielen. Eine weitere Maßnahme auf raumordnerischer Ebene ist die ausdrückliche Erwähnung von regionalen Grünzügen, die in der planerischen Praxis an Bedeutung gewinnen, in den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 ROG. Dabei sollten an die regionalen Grünzüge gewisse qualitative Anforderungen gestellt werden, um nicht nur eine bloße Freihaltung zu bewirken, sondern Freiraumfunktionen zu fördern. Das Denken aus der Perspektive des Freiraums darf indessen nicht den Blick dafür verstellen, dass die Planung im Bestand effektiv ein Drängen in den Freiraum verhindern kann, z. B. durch die Reaktivierung von versiegelten Brachflächen.

125 Zur Diskussion *Einig/Spieker* 2002: 150; *Bovet* 2006: 473; *Marty* 2011: 395; *Köck/Bovet/Tietz* 2018: 67; *Kment* 2018: 217; *Kümper* 2021b: 155; *Kümper* 2021a: 365.

126 *Durner* in: FS *Peine* 2016: 39 (52 ff.); *Thum* 2005: 762; *Louis/Wolf* 2002: 146.

127 Prägnant zur Terminologie *Riese* in: *Schoch/Schneider*, VwGO, Stand: 36. EL Februar 2019, § 114 Rn. 197.

128 Zu den Risiken *Wickel* in: *Fehling/Kastner/Störmer*, VwVfG, 5. Aufl. 2021, § 74 Rn. 123; *Grüner* 2011: 50 (54, 56); *Bartlsperger* 1996: 1, passim.

129 Zu diesen Problemen auch *Grüner* 2011: 50 (54, 56).

130 Zum vorstehenden Gedanken auch *Hüppauff/Kufeld* in diesem Band.

Eine fiskalische Steuerung der Freirauminanspruchnahme könnte darin liegen, freiraumbezogene Gebietsausweisungen in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen zu machen, als Ausgleich für die durch die Ausweisung eingeschränkten anderweitigen Entwicklungsmöglichkeiten.

Eine Möglichkeit zur Freiraumsicherung und -entwicklung im besiedelten Bereich sind Freiraumentwicklungskonzepte.¹³¹ Sie stellen keine verbindliche Planung dar, sondern haben nur informellen Charakter. Sind sie durch die Gemeinde beschlossen, fallen sie unter § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Um die Aufstellung von Freiraumentwicklungskonzepten voranzutreiben, könnte eine ausdrückliche Erwähnung in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, wie bei Einzelhandelskonzepten, sinnvoll sein. Die Inhalte eines Freiraumentwicklungskonzeptes sind in der bauleitplanerischen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Durch Freiraumentwicklungskonzepte können Freiflächen kartiert, analysiert und miteinander verbunden werden. Es wird ein Freiraummanagement ermöglicht, das den koordinierten Schutz und die Nutzung von Freiraum gewährleistet. Damit bilden Freiraumentwicklungskonzepte eine Grundlage für eine effektivere Freiraumsicherung und -entwicklung im besiedelten Bereich, da dort Flächensparziele nicht weiterhelfen. Schließlich sind die Freiflächen im besiedelten Bereich in der Regel schon als Siedlungs- oder Verkehrsfläche eingeordnet worden. Neben Freiraumentwicklungskonzepten können auch Standortkonzepte für Windenergie- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen dem Freiraumschutz dienen. Eine der Abwägung vorgelagerte dezidierte Auseinandersetzung mit der Suche nach geeigneten Flächen für Windenergie- und Photovoltaikanlagen unter Berücksichtigung anderer Belange (z. B. besonders schützenswerter oder für Agrar- und Forstwirtschaft wertvoller Böden) ermöglicht eine qualitativ bessere Abwägung und ein ausgewogeneres, allen Freiraumfunktionen dienendes Ergebnis. Als weitere weiche, aber vielversprechende Instrumente sind interkommunale Kooperationen, Stadt-Land-Partnerschaften oder auch raumordnerische Verträge (§ 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG) zu nennen.¹³²

Aufgrund der großen Flächennachfrage sollte auch die Mehrfachnutzung von Flächen genauer betrachtet werden. Ein Beispiel sind Agri-Photovoltaikanlagen, die eine Fläche sowohl für die Energieerzeugung als auch für die Landwirtschaft nutzbar machen.¹³³ Im besiedelten Bereich kann eine Mehrfachnutzung beispielsweise durch Retentionsflächen, die gleichzeitig als Parkanlage, Kinderspielfeld oder Sportanlage genutzt werden, stattfinden.¹³⁴ Durch derartige multifunktionale Flächennutzungen kann der Nutzungsdruck auf die Fläche verringert und zugleich der Schutz des Freiraums erhöht werden.¹³⁵

¹³¹ Siehe dazu auch zur *Nedden* 2022: 70 (87).

¹³² Siehe dazu im Kontext der Energie- und Verkehrswende *Grotefels* 2021: 25 (31).

¹³³ Zum Rechtsrahmen bzgl. Agri-PV-Anlagen von *Hammerstein/Düwel* 2022: 173; *Vollprecht/Kather* 2022: 209, 232.

¹³⁴ *Lorenzen* 2024: 332 (334).

¹³⁵ *Schlacke/Plate* 2024: 323 (329).

4 Fazit

Freiraumschutz und -entwicklung beziehen sich sowohl auf den unbesiedelten als auch den besiedelten Bereich. Daher dürfen besiedelter und unbesiedelter Raum nicht gegeneinander ausgespielt werden. Vielmehr müssen beide Räume zusammen gedacht werden, da sie beide zu schützende und zu entwickelnde Freiräume mit ihren eigenen unterschiedlichen Funktionen haben. Die Analyse des Rechtsrahmens zum Thema Freiraum hat gezeigt, dass es an Instrumenten für dessen Schutz und Entwicklung nicht mangelt. Die seit Jahren hohe Neuinanspruchnahme von Flächen im unbesiedelten Freiraum verdeutlicht aber, dass es oft an der konsequenten Anwendung der vorhandenen, bisweilen aber unbequemer und auch finanziell weniger attraktiven Instrumente fehlt. Daher sind die Raumplanung und der Naturschutz aufgerufen, die entsprechenden Maßnahmen mit größerer Beharrlichkeit und mehr Kreativität zu ergreifen, um den Freiraum nachhaltig zu schützen und zu entwickeln. Sofern es politisch gewollt ist, können indes auch härtere Instrumente (z. B. Flächenkontingente) eingeführt werden.

Literatur

- Albrecht, J. (2020): Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities). In: ZUR 2020, 12–21.
- Albrecht, J. (2023): Klimaanpassung im Städtebaurecht. In: ZUR 2023, 273–282.
- Albrecht, J.; Leibenath, M. (2008): Biotopverbund im Planungsrecht. In: ZUR 2008, 518–526.
- Appold, W. (1989): Freiraumschutz, Möglichkeiten der zielförmigen Ausgestaltung durch die Landesplanung. In: DVBl 1989, 178–184.
- Bartlsperger, R. (1996): Planungsrechtliche Optimierungsgebote. In: DVBl 1996, 1–12.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (Begr.) (2022): Baugesetzbuch, Kommentar, 15. Aufl., München (zit.: Bearbeiter in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § Rn.).
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2024): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, ergänzbarer Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bd. II, Berlin (zit.: Bearbeiter, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Stand März 2018, Kennzahl, Rn.).
- Bovet, J. (2006): Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: NuR 2006, 473–479.
- Bovet, J. (2020): Kommunalen Ressourcenschutz, Auf der Zielgeraden beim Flächensparen? In: ZUR 2020, 31–39.
- Dreier, H. (2015): Grundgesetz Kommentar, hrsg. v. Brosius-Gersdorf, F., Bd. II, 3. Aufl., München (zit.: Bearbeiter in: Dreier, GG, Art. Rn.).
- Dürig, G.; Herzog, R.; Scholz, R. (Hrsg.) (2022): Grundgesetz Kommentar, Losebl., Bd. III, Stand: März 2022, München (zit.: Bearbeiter in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. Rn.).
- Durner, W. (2016): Bodenschutz in der Planung, Bodenschutz durch Planung. In: Knopp, L.; Wolff, H. A. (Hrsg.): Umwelt, Hochschule, Staat: Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, Berlin, 39–54.
- Ehlers, D.; Fehling, M.; Pünder, H. (Hrsg.) (2020): Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht, 4. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bes. VerwR II, § Rn.).
- Einig, K.; Spiecker, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums: In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Sonderheft 2002, 150 ff.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2014): Öffentliches Baurecht, mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht. 6. Aufl., Berlin.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2015): Baugesetzbuch, Kommentar, hrsg. v. Külpmann, Christoph, Bd. I und II, München, Losebl. (zit.: Bearbeiter in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand, § Rn.).

- Faßbender, K.** (2021): Der Klima-Beschluss des BVerfG, Inhalte, Folgen und offene Fragen. In: NJW 2021, 2085–2091.
- Fehling, M.; Kastner, B.; Störmer, R.** (Hrsg.) (2021): Verwaltungsrecht, VwVfG, VwGO, Nebengesetze, Handkommentar, 5. Aufl. 2021 (zit.: Bearbeiter in: Fehling/Kastner/Störmer, VwVfG, 5. Aufl. 2021, § Rn.).
- Franz, T.** (2001): Freiraumschutz durch Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor dem Hintergrund der Forderungen Ökologischen Planens und Bauens. In: ZfBR 2001, 445–448.
- Giesberts, L.; Reinhardt, M.** (Hrsg.) (2022): Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht. München (zit.: Bearbeiter in: BeckOK UmweltR, Stand, § Rn.).
- Grotefels, S.** (2018): Bebauungspläne nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz? In: UPR 2018, 321–330.
- Grotefels, S.** (2021): Integrative Steuerung in der Energie- und Verkehrswende durch Raumordnung, insbesondere Regionalplanung, Stand und Fortentwicklung. In: ZUR 2021, 25–32.
- Groth, M.; Bender, S.; Groth, B. J.** (2021): Rechtlicher Rahmen der Anpassung an die Folgen des Klimawandels im urbanen Raum. In: ZfU 2021, 385–414.
- Grüner, J.** (2011): Die Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch Optimierungsgebote und Abwägungsdirektiven, Eine Untersuchung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Wirkung von § 50 S. 1 BImSchG auf die Abwägung. In: UPR 2011, 50–56.
- von Hammerstein, C.; Düwel, A.** (2022): Bauplanungsrechtliche Privilegierung von Agri-Photovoltaik-Anlagen. In: EWeRK 2022, 173–180.
- Haselmann, C.** (2014): Zur bauplanungsrechtlichen Ausschlusswirkung der raumordnerischen Gebietsarten. In: ZfBR 2014, 529–534.
- Herrmann, A.** (2019): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch das Bauplanungsrecht, Juristische Geltung und Realisierung im sozialen System. Baden-Baden.
- Huggins, B.; Zimmermann, J.** (2022): Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt, Novellierung des Natur- und Pflanzenschutzrechts. In: DVBl 2022(1):20–28.
- Janssen, G.; Albrecht, J.** (2008): Umweltschutz im Planungsrecht. Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht. Dessau-Roßlau.
- Jarass, H. D.; Kment, M.** (2022): Baugesetzbuch, Kommentar. 3. Auflage, München (zit.: Bearbeiter in: Jarass/Kment, BauGB, § Rn.).
- Karrenstein, F.** (2019): Das neue Schutzgut Fläche in der Umweltverträglichkeitsprüfung. In: NuR 41, 98–104.
- Kloepfer, M.** (2016): Umweltrecht. 4. Auflage, München
- Kloepfer, M.; Durner, W.** (2020): Umweltschutzrecht. 3. Auflage, München.
- Kment, M.** (2018): Flächenverbrauchsobergrenzen, Flächenhandelssysteme und kommunale Planungshoheit, eine bayerische Perspektive. In: NuR 2018, 217–228.
- Kment, M.** (Hrsg.) (2019): Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht, Kommentar. Baden-Baden (zit.: Bearbeiter in: Kment, ROG, § Rn.).
- Kment, M.** (2023): Beschleunigung des Ausbaus von Windenergie an Land, Deutschland in der Poly-Krise. In: NVwZ 2023, 959–964.
- Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M.** (Hrsg.) (2024): Handbuch Umweltrecht. 6. Aufl., München (zit.: Bearbeiter in: Koch/Hoffmann/Reese, Umweltrecht, § Rn.).
- Köck, W.** (2007): Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Bodenschutzplanung, Möglichkeiten und Grenzen des Bodenschutzes in Umweltfachplanungen. In: Führ, M.; Wahl, R.; von Wilmowsky, P. (Hrsg.): Umweltrecht und Umweltwissenschaft, Festschrift für Eckard Reh binder. Berlin, 397–418.
- Köck, W.; Bovet, J.; Tietz, H.** (2018): Mengensteuerung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme, Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In: ZUR 2018, 67–75.
- Külpmann, C.** (2022a): Steuerung der Wohnraumvorsorge und des Freiraumschutzes durch das Bauplanungsrecht. In: Schlacke, S. (Hrsg.): Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz – nachhaltige Flächennutzung durch Baurecht. Berlin, 93–105.
- Külpmann, C.** (2022b): Steuerung der Wohnraumvorsorge und des Freiraumschutzes durch das Bauplanungsrecht. In: ZUR 2022, 81–85.
- Kümper, B.** (2021a): Neues vom „Ausverkauf von Hoheitsrechten“, Zur Diskussion um die Einführung eines kommunalen Flächenverbrauchs zertifikate handels. In: NVwZ 2021, 365–369.
- Kümper, B.** (2021b): Quantitative Vorgaben zur Reduzierung des kommunalen Flächenverbrauchs durch Raumordnungsziele, Regelungsperspektiven und Rechtsfragen. In: DÖV 2021, 155–166.
- Landmann, R. v.; Rohmer, G.** (Begr.) (2024): Umweltrecht, Kommentar, hrsg. v. Beckmann, M.; Durner, W.; Mann, T.; Röckinghausen, M., Bd. II, München, Losebl. (zit.: Bearbeiter in: Landmann/Rohmer, BNatSchG, Stand, § Rn.).

- Louis, H. W.; Wolf, V. (2002): Flächenverbrauch und Kompensation. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Mittel der Flächenhaushaltspolitik. In: ZUR 2002, 146–149.
- Lorenzen, J. (2023): Natürlicher Klimaschutz in der Stadt. Handlungsfelder, Instrumente und Herausforderungen. In: DVBl 2023, 398–406.
- Lorenzen, J. (2024): Steuerung multifunktionaler Flächen im urbanen Raum. In: ZUR 2024, 332–339.
- Lütkes, S.; Ewer, W. (Hrsg.) (2018): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar. 2. Auflage, München (zit.: Bearbeiter in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § Rn.).
- Marty, M. (2011): Der Handel mit Flächenausweisungsrechten. Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument. In: ZUR 2011, 395–405.
- Mayer, C. (2019): Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB im Konflikt mit dem Gebot der Reduzierung der Freiraumflächeninanspruchnahme. In: ZfBR 2019, 9–14.
- Mitschang, S. (2022): Die überörtliche Landschaftsplanung und ihre Rechtsbeziehungen zur Raumordnungsplanung. In: ZfBR 2022, 742–760.
- Peine, F.-J. (2007): Bodenschutz außerhalb der Bodenschutzgesetze, der Beitrag des Naturschutzrechts. In: NuR 2007, 138–143.
- Peine, F.-J.; Spyra, W.; Hüttl, R. F. (2006): Vorschläge zur Aktivierung des flächenhaften Bodenschutzes. In: UPR 2006, 375–382.
- Rehbinder, E.; Schink, A. (Hrsg.) (2018): Grundzüge des Umweltrechts. Berlin (zit.: Bearbeiter in: Rehbinder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 2018, Kap. Rn.).
- Ritter, E.-H. (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl., Hannover.
- Sachs, M. (2021): Grundgesetz, Kommentar. 9. Aufl., München (zit.: Bearbeiter in: Sachs, GG, Art. Rn.).
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin.
- Schefer, A. (1989): Besprechung zu Appold, Wolfgang, Freiraumschutz durch räumliche Planung, Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzepts. In: DVBl 1989, 271.
- Scheidler, A. (2022): Windkraftanlagen in Landschaftsschutzgebieten. In: NuR 2022, 826–831.
- Schink, A. (2016): Bodenschutz- und Umwidmungssperrklausel. In: UPR 2016, 5, 166–171.
- Schlacke, S.; Plate, C. (2024): Multifunktionale Flächennutzung, Potentiale und Grenzen des Raumordnungsrechts. In: ZUR 2024, 323–332.
- Schlacke, S.; Wentzien, H.; Römling, D. (2022): Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket? In: NVwZ 2022, 1577–1586.
- Schoch, F.; Schneider, J.-P. (Hrsg.) (2024): Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar. München, Losebl. (zit.: Bearbeiter in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand, § Rn.).
- Schrödter, W. (Hrsg.) (2019): Baugesetzbuch, Kommentar. 9. Aufl., Baden-Baden (zit.: Bearbeiter in: Schrödter, BauGB, § Rn.).
- Spannowsky, W. (2005): Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, UPR 2005, 201–208.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2018): Raumordnungsgesetz, Kommentar. 2. Aufl., München (zit.: Bearbeiter in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § Rn.).
- Staudenmeyer, B. F. (2021): Der naturschutzrechtliche Flächenschutz bei Bauvorhaben im Außenbereich. Baden-Baden.
- Thum, R. (2005): Die Eingriffsregelung zur Verringerung des Flächenverbrauchs. In: NuR 2005, 762–768.
- Vollprecht, J.; Kather, N. (2022): Frischer Wind für die Agri-PV. Der neue Rechtsrahmen im Überblick, Teil 1. In: IR 2022, 209–213.
- Vornholt, C. (2023): Die grüne Stadt – Instrumente zur Stärkung grüner Infrastruktur. In: NVwZ 2023, 705–711.
- zur Nedden, M. (2022): Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz, Stand und Perspektiven. In: Schlacke, S. (Hrsg.): Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz, nachhaltige Flächennutzung durch Baurecht. Berlin, 70–90.

Autorin und Autor

*Prof. Dr. Susan Grotefels (*1961), Studium der Rechtswissenschaften in Münster. Seit 1991 ist sie Lehrbeauftragte an der Universität Münster, der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Münster. Seit 1996 ist sie Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung. Seit 2017 ist sie Honorarprofessorin der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster. Susan Grotefels ist Mitglied und Vizepräsidentin der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, Mitglied im ARL-Forum NRW, Mitglied im ARL-Forum Planungsrecht, Mitglied im Redaktionsausschuss der ARL für das Handwörterbuch der Raum- und Stadtentwicklung und Mitglied im Vorstand des Förderkreises für Raum- und Umweltforschung, Vereinigung von Freundinnen und Freunden der ARL e. V. (FRU).*

*Dr. Arno Wiemann (*1997) absolvierte das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster (2015–2020), arbeitete von 2020–2023 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster und schloss seine Promotion im Jahr 2024 mit der Arbeit „Der Begriff „Grundzüge der Planung“ im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht“ ab (Beiträge zum Raumplanungsrecht Bd. 169, 2024). Zwischen 2022 und 2024 absolvierte er das Referendariat am Landgericht Wuppertal. Seit 2025 arbeitet er als Rechtsanwalt in der Kanzlei Dombert Rechtsanwälte in Düsseldorf im Bereich Umwelt- und Planungsrecht. Sein Forschungsschwerpunkt ist das Öffentliche Baurecht und Raumordnungsrecht. Er veröffentlichte den Beitrag: Schlacke/Wiemann, „Berühren der Grundzüge der Planung“ bei Repoweringvorhaben – Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs im Rahmen des § 245e Abs. 3 BauGB, 2023.*

Fabian Dosch¹

FREIRAUMVERLUST UND FREIRAUMSCHUTZ AUS REGIONALER UND STÄDTISCHER PERSPEKTIVE – MONITORING UND STEUERUNGSAKTIVITÄTEN

Gliederung

- 1 Freiraumverlust
 - 1.1 Freiraumverlust aus überörtlicher Perspektive
 - 1.2 Freiraum und Zerschneidung
 - 1.3 Landschaftswandel und Energielandschaften
 - 2 Künftige Flächenansprüche und Flächenkonkurrenzen
 - 2.1 Künftige Flächenansprüche
 - 2.2 Flächenkonkurrenzen
 - 3 Freiraumschutz überörtlich durch Siedlungsflächensteuerung
 - 4 Siedlungsfreiflächen – Freiraumschutz durch Stadtentwicklung und Stadtumbau
 - 4.1 Ausstattungsmerkmale von Siedlungsfreiflächen
 - 4.2 Maßnahmen für Siedlungsfreiflächen und Stadtgrünsicherung
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Freiräume stehen unter steigendem Nutzungsdruck, sei es durch Bevölkerungszuwachs, neue Wohn- und Siedlungsflächen, die Energie- und „Zeitenwende“ oder den Klimawandel. Aus der regional differenzierenden Perspektive der Raumbeobachtung auf Bundesebene kennzeichnet der Beitrag mit aktuellen Daten der Stadt- und Raumbeobachtung Nutzungsänderungen im Freiraum. Neben dem Freiraumverlust und dem Landschaftswandel werden neue Freiraumkonkurrenzen und künftige Flächenansprüche dargelegt. Sodann wird der Freiraumschutz durch die Raumordnung beschrieben. Zudem liegt der räumliche Fokus auf den Siedlungsfreiflächen und deren Schutz durch Stadtentwicklung und Stadtumbau. Schließlich wird die Aktivität des Bundes zur Sicherung von Freiraum und Stadtgrün beschrieben.

Schlüsselwörter

Freiraumverlust – Freiraumverfügbarkeit – Monitoring – Flächenkonkurrenzen – Freiraumschutz – Siedlungsfreiflächen – Strategiedokumente – Rasterdaten

¹ Der Beitrag wurde im Jahr 2023 verfasst und 2024 überarbeitet. Der Autor dankt Frau Nadine Blätgen für die Aktualisierung von Daten und Abbildungen im April 2025 auf Stand 2023.

Loss and protection of open space from a regional and urban perspective

Abstract

Open spaces are under increasing pressure of utilization, be it due to population growth, new residential and settlement areas, the energy change, the turn of times, or climate change. From the regionally differentiating perspective of spatial observation at the federal level, the article uses current data from urban and spatial observation to characterise changes in open space. In addition to the loss of open space and landscape change, new open space competitions and future land claims are discussed. Then, the protection of open space through spatial planning is described. In addition, the spatial focus is on settlement open spaces and their protection through urban development and urban redevelopment. Finally, the activities of the federal government to protect open space and urban green spaces are listed.

Keywords

Loss of open space – Availability of open space – Monitoring – Competition for land – Open space protection – Open spaces for settlements – Strategy documents – Grid data

1 Freiraumverlust

„Freiraum‘ wird aus der überörtlichen, raumordnerischen Perspektive im Sinne der planungsrechtlichen Vorgaben als weitgehend unversiegelter, nicht explizit für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu entwickelnder Raum definiert. Aus örtlicher Perspektive werden Grün- und Freiflächen innerhalb des Siedlungsraums auch als urbane Freiräume bezeichnet“ (vgl. *Jacoby/Domhardt/Hüppauf et al.* in diesem Band). Die Definition des ARL-Arbeitskreises „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ erweitert die raumplanerische flächenstatistische Definition der Nachhaltigkeitsstrategie, die sich auf den Außenbereich bezieht, um die örtliche, bauleitplanerische Perspektive und schließt die Siedlungsfreiflächen, also die städtische Dimensionen, ein. Sie entspricht somit der naturschutzrechtlichen Definition, Freiraumschutz auch im Innenbereich zu betreiben. Freiraumschutz- und Freiraumentwicklung beziehen sich sowohl auf den unbesiedelten als auch den besiedelten Bereich (vgl. *Grotefels/Wiemann* in diesem Band).

Gleichwohl unterscheiden sich Funktionen, aber vor allem Zielsetzungen und Instrumente. Dieser Beitrag betrachtet einerseits die überörtliche (Freiraum-), andererseits die städtische Perspektive (Freiflächen im Siedlungsraum). Er kennzeichnet, regionalstatistisch ergänzt, die aktuelle Situation der Umwandlung von Freiräumen in Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) aus überörtlicher und urbaner Sicht sowie künftige Flächenansprüche, zeigt aktuelle Aktivitäten auf Bundesseite zum Freiraumschutz auf und stellt die sich hieraus ergebenden Herausforderungen für eine zukünftige Freiraumsicherung und -entwicklung dar.

1.1 Freiraumverlust aus überörtlicher Perspektive

Unter Freiraum wird aus der Sicht der Raumordnung und Nachhaltigkeitsstrategie flächenstatistisch eine Gebietsfläche ohne den Siedlungskörper, die Siedlungs- und Verkehrsflächen und die darin enthaltenen Freiflächen verstanden. Somit bildet Freiraum aus überörtlicher, raumordnerischer Perspektive im Sinne planungsrechtlicher Vorgaben den weitgehend unversiegelten, nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Raum. „Unverbrauchter“ Freiraum ist somit die komplementäre Größe zur „verbrauchten“ Siedlungs- und Verkehrsfläche.² Freiraumverlust ist mehr als der Verlust ehemaliger Freifläche, mit ihm ist oft auch ein Verlust von Boden, von Freiraumqualitäten und Landschaftsbildern verbunden. Freiraumverlust ist überwiegend eine Folge des Bodenpreisgefüges, der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung und des Flächenangebots (vgl. BBSR 2009).

Zum Monitoring der Freiraumentwicklung

Voraussetzung, den Freiraumverlust zu erfassen, sind geeignete Datengrundlagen, die langfristige und regional differenzierende Zeitreihen ermöglichen. Dazu bieten sich neben der ALKIS-basierten Flächenerhebung auch digitale Landschaftsmodelle, ATKIS- und rasterbasierte Klassifikationsprodukte aus Fernerkundungsdaten an. Daten und daraus abgeleitete Indikatoren sollten Kommunen und Regionen zur Verfügung gestellt werden, wozu ein bundesweites Monitoring der Freiraumerfassung, gegebenenfalls gehostet und gepflegt durch Landeseinrichtungen, Unterstützung bieten könnte.

Der Schutz des Freiraums durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen ist im Raumordnungsgesetz (ROG) § 2 Abs. 2 Nr. 2 geregelt. Den Freiraumverlust zu begrenzen, ist Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) aus dem Jahr 2002 (Deutscher Bundestag 2002: 42). Seit dem Jahr 2016 gilt es, den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 (DNS-Indikator 11.1.a³) zu begrenzen, und seit 2021 verbunden mit dem Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 (Die Bundesregierung 2021: 271).

Mit dem DNS-Indikator 11.1.b⁴ wird zudem der Freiraumverlust bundesweit ebenso wie 11.1.a nach Daten der Flächenerhebung gemessen. Einwohnergewichtet hat sich der Freiraumverlust zielkonform seit 2004 bis 2022 bundesweit nahezu halbiert, in ländlichen Gebieten um mehr als die Hälfte, in städtischen Gebieten sogar um mehr als zwei Drittel vermindert (vgl. Abbildung 1).

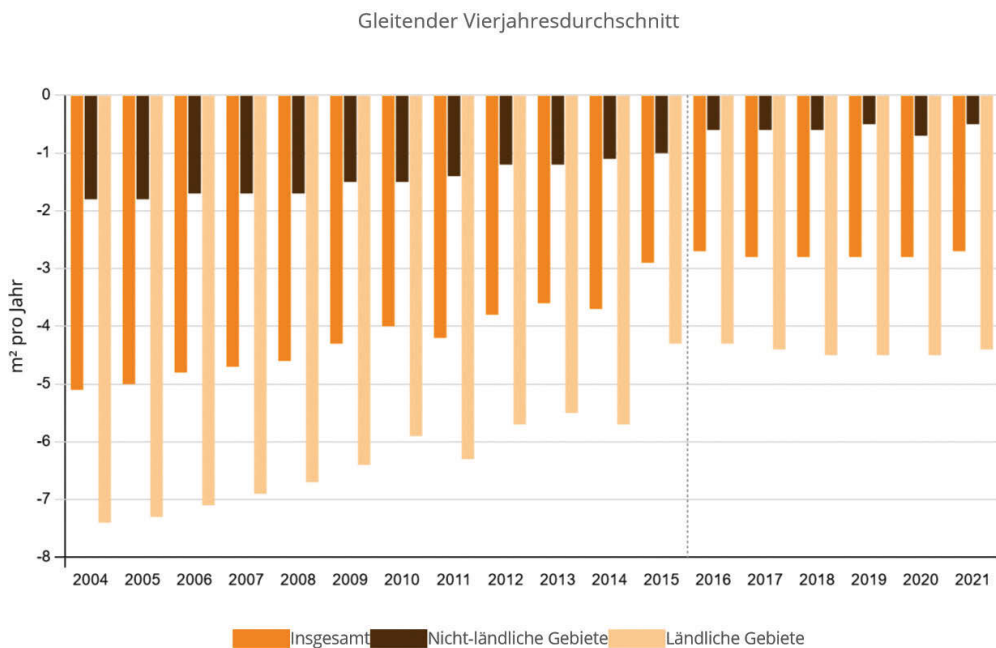
Damit war der Freiraumverlust über längere Zeit rückläufig, auch in ländlichen Gebieten und noch stärker in städtischen sowie insgesamt besonders in den südlichen Bundesländern, ehe er in den letzten Jahren nur noch geringfügig zurückging (vgl. Abbildung 1).

2 Vgl. Jacoby/Domhardt/Hüppauf et al. 2024 in diesem Band; Kapitel 3.2 sowie unveröffentlichtes Papier des ARL AK Freiraumsicherung und -entwicklung vom 27.08.2022.

3 <https://dns-indikatoren.de/11-1-a/> (22.03.2025).

4 <http://dns-indikatoren.de/11-1-b/> (22.03.2025).

Der Flächenverlust geht meist zulasten der Landwirtschaft (vgl. Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 6 ff.) Zusätzlich benötigt fast jeder Hektar neuer SuV-Fläche auch Ausgleichsflächen, die in der Mehrzahl im Bereich der Freiraumflächen liegen. Weitere temporäre „Flächenverluste“ für die Landwirtschaft entstehen durch Umwandlungen innerhalb des Freiraums, etwa deren Nutzung für erneuerbare Energien.



Datenquellen: [Statistisches Bundesamt](#), [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung](#), [Johann Heinrich von Thünen-Institut](#)

Geographische Abdeckung: Deutschland

Einheit: m² pro Jahr

Anmerkungen:

- Siedlungs- und Verkehrsfläche: Aufgrund methodischer Änderungen in der amtlichen Flächenerhebung (Einführung Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) ab Berichtsjahr 2016) sind die Ergebnisse ab 2016 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar (Zeitreihenbruch).
- Es handelt sich um den nach Einwohnerinnen und Einwohnern gewichteten gleitenden Vierjahresdurchschnitt der ländlichen und nicht ländlichen Räume.

Abbildung 1: Freiraumverlust pro Einwohner 2004 bis 2022 / Quelle: <http://dns-indikatoren.de/11-1-b/>

Der DNS-Indikator 11.1.c⁵ Siedlungsdichte „Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (EW) je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche“ zeigt eine hohe und vor allem im Zeitverlauf konstante oder steigende Siedlungsdichte und dient der Begrenzung des Freiraumverlustes. Während die Siedlungsdichte zwischen 2000 und 2023 in den städtischen Räumen nahezu konstant blieb und in Großstädten zunahm, nahm sie über alle Raumtypen zusammen bundesweit um 0,8 % ab, in den ländlichen Räumen mit -1,52 % besonders stark (Laufende Raumbeobachtung des BBSR). Vor allem durch die starke Zuwanderung stieg die Siedlungsdichte 2022 in allen Raumtypen.

5 <https://dns-indikatoren.de/11-1-c/> (22.03.2025).

Damit hält der Freiraumverlust weiter an. Selbst bei Erreichen des Ziels unter 30 Hektar/Tag würden im Jahr 2030 immer noch pro Jahr 10.950 Hektar oder 109,5 km² Fläche neu durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden, was jährlich mehr als 7x der Größe des Flughafens Berlin-Brandenburgs entspricht. Ab 2050 wird bundesweit aber eine Flächenkreislaufwirtschaft und damit vollständiger Freiraumschutz angestrebt.

Von einer Erreichung der Flächensparziele ist Deutschland somit weit entfernt: Pro Tag wurden im Vierjahresdurchschnitt 2019 bis 2022 immer noch 52 Hektar⁶ meist landwirtschaftlich genutzter Fläche in Flächen für Siedlung und Verkehr umgewidmet, wieder mit leicht abnehmender Tendenz. Davon kamen 37 Hektar oder 71 % kamen täglich für Wohnbau, Industrie und Gewerbe hinzu, weit mehr als es dem Bestand von circa 40 % entspricht, 4 Hektar oder 8 % für Verkehrsflächen, damit weit weniger als es dem Bestandsanteil von 36 % entspricht.⁷ Mit der Siedlungserweiterung dehnen sich Siedlungsfreiflächen täglich um 11 Hektar oder ein Fünftel aus, also um un- oder teilversiegelte Flächen für Sport und Freizeit sowie Erholung oder Friedhöfe, und damit um einen deutlich größeren Anteil (21 %), als es dem Bestand von circa 11 % entspricht.

Jahr	Freiraumfläche	Bevölkerung	Einwohnergewichtete Freiraumfläche bundesweit	Nordwest (SH, NI, NW,SL)	Ost (MV, ST, SN, TH, BB ohne Berlin)	Süd (HE, BW, BY, RP)	Stadtstaaten (BE, HH, HB)	Bund
	ha	gesamt	m ² je Einwohner					
	Bund	Bund	alle Kommunen	Kommunen > 20.000 Einwohner**				
1996	31.496.259	81.529.861	3.863	1.183	1.748	925	139	1.055
2000	31.308.479	81.501.707	3.841	1.171	1.804	912	135	1.050
2010	30.941.726	80.304.677	3.853	1.154	1.825	865	128	1.022
2016	30.831.942	82.521.653	3.736	1.138	1.767	829	125	992
2020	30.738.529	83.155.031	3.697	1.134	1.787	813	122	984
2021	30.717.983	83.237.124	3.690	1.132	1.788	811	122	983
2022*	30.702.610	83.118.501	3.694	1.129	1.783	809	123	981
2023*	30.688.889	83.456.045	3.677	1.124	1.777	804	122	976

* Zensusorientierte Daten

** Kommunenauswahl auf Basis Einwohner,2023

Tabelle 1: Freiraumfläche je Einwohner nach Ländergruppen für Kommunen / Quelle: Eigene Berechnung nach Flächenerhebung

6 Laut Flächenerhebung des Statistischen Bundesamtes, die als Sekundärstatistik auf dem automatisierten Liegenschaftskataster ALKIS beruht (der offizielle Wert für 2020-2023 war bei Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht). Demgegenüber weist der IÖR-Monitor auf Basis von ATKIS-Daten lediglich 46,7 Hektar/Tag für 2021–2022 und 43,5 Hektar/Tag aus (vgl. <https://zenodo.org/records/12655597>, Folie 23, 11.4.25).

7 www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv2.html (11.04.25).

Exkurs Verbesserungsgebot für Freiräume

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Verlustes an Freiraum reicht das SDG-Ziel 11.1.b kaum mehr aus, den Freiraumverlust nur zu begrenzen. Möglicherweise wäre ein regionales Verschlechterungsverbot hinsichtlich des Anteils an Freiraum bzw. Freifläche, verbunden mit einem Verbesserungsgebot für die Qualität des Freiraums, erforderlich, insbesondere für Stadtregionen, in denen der Freiraum besonders viele Funktionen vereint und ein weiterer Flächenverlust nicht ausgeglichen werden kann. Ein solches Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot für den Freiraum in Stadtregionen jedoch darf Nachverdichtung per se nicht verhindern, sondern sollte durch kompakte und intelligente Kombination von Freiraum und verdichteten Baustrukturen sowie Freiraumqualitäten erreicht werden. Solchermaßen betrachtet, wäre ein Verbesserungsgebot quasi eine gegenüber 2050 zeitlich vorgezogene Flächenkreislaufwirtschaft. Auch müsste die Qualität der Freiräume, etwa über das Grünvolumen oder unversiegelte Flächenanteile, über Indikatoren bundesweit abgebildet werden können. Zudem rückt gemäß oben genannter Definition des Arbeitskreises der flächendeckende Freiraumschutz sowohl im Freiraum als auch innerhalb der Siedlungsflächen, also der verbleibenden Siedlungsfreiflächen, in den Fokus⁸. Die Bemessung des Freiraumverlustes an der verfügbaren Freiraumfläche veranschaulicht die Verlustdimension. Speziell für Siedlungsfreiflächen wäre zu überlegen, ob Indikatoren wie „Siedlungsfreiflächenanteil an Siedlungsflächen“, „Veränderung der Siedlungsfreifläche an der Gesamtfläche“ oder „Veränderung der nicht durch Schutzfunktionen belegten Siedlungsfreifläche“ zu ergänzen wären.

Insgesamt ging seit 1996 – primär durch wohlstandsbedingte individuelle Wohn- und Siedlungsflächensteigerungen (vgl. Dosch, Blätgen 2025) und sekundär als Ergebnis des Bevölkerungswachstums von (zensusbereinigt 83,5 Millionen Einwohnern zum 31.12.2023) über zwei Millionen Einwohnern – Freiraumfläche von circa 0,81 Millionen Hektar durch die Siedlungsexpansion verloren (vgl. Tabelle 1), ganz überwiegend auf Kosten vormaliger Landwirtschaftsflächen.

⁸ Das am 16.08.2024 in Kraft getretene Verordnung Gesetz zur Wiederherstellung der Natur (EU-Regulation 2024/1991) verlangt gemäß Art.8 einen steigenden Trend in Bezug auf die nationale Gesamtfläche städtischer Grünflächen in städtischen Ökosystemgebieten und in jedem städtischen Ökosystemgebiet einen steigenden Trend der städtischen Baumüberschirmung.

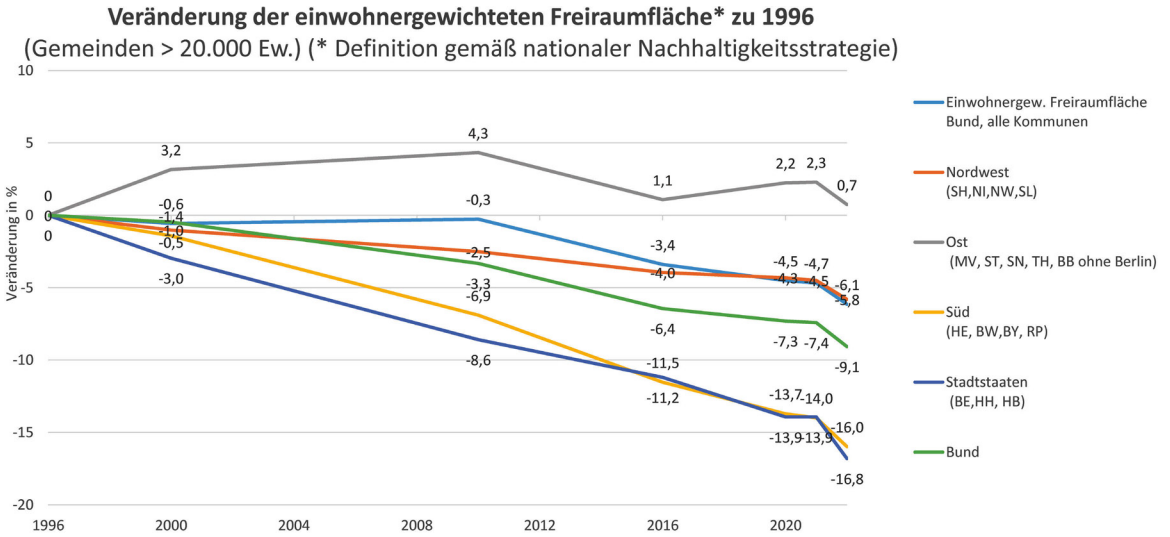


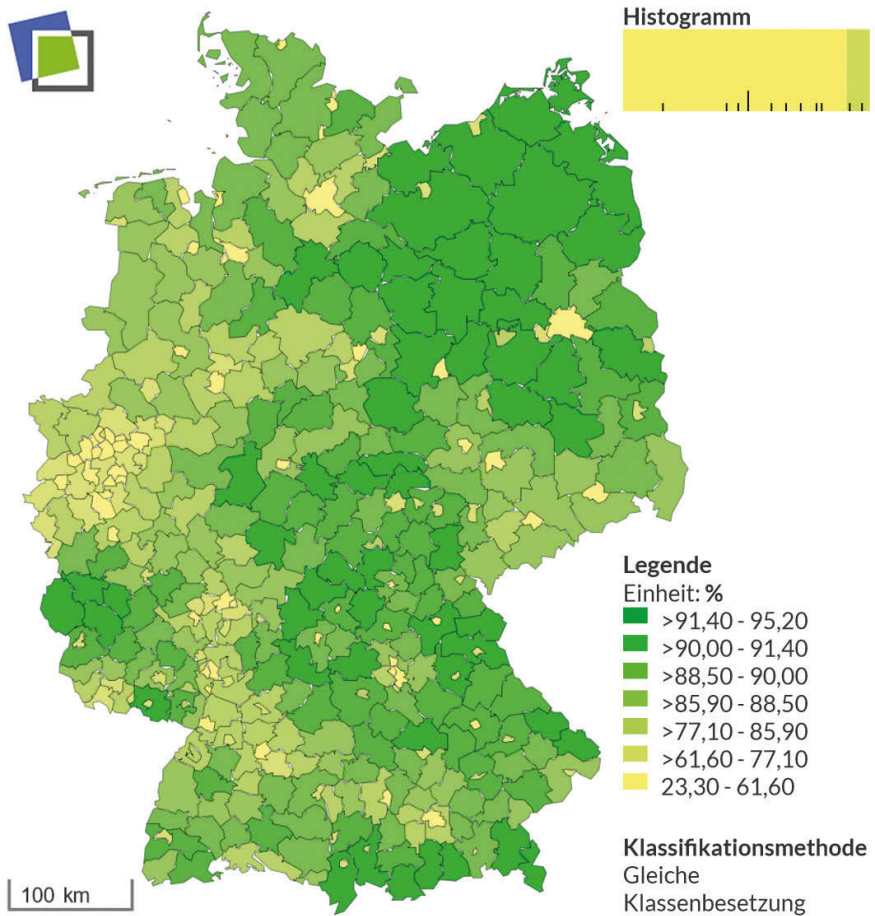
Abbildung 2: Veränderung der Freiraumfläche im Vergleich zu 1996 / Quelle: Eigene Berechnung nach Flächenerhebung

Trotz höherer Flächenausnutzung hoher Freiraumverlust in Städten

Einwohnergewichtet betrug der Freiraumverlust circa 8 %. Einwohnergewichtet war der Verlust besonders groß in der Ländergruppe Süd und den Stadtstaaten, wo im Jahr 2023 jedem Einwohner rund ein Siebtel weniger Freiraumfläche zur Verfügung stand als noch 1996 (vgl. Abbildung 2) – bei ohnehin schon geringeren absoluten Werten.

Jeder Einwohner beanspruchte 2023 Siedlungs- und Verkehrsflächen in Kernstädten fast 3x weniger als in ländlichen Räumen (vgl. Abbildung 3 b). Ein deutlicher Einwohnerzuwachs⁹ in den Großstädten, besonders im Jahr 2022 durch Geflüchtete aus der Ukraine, führte zu mehr Einwohnern je Siedlungsfläche. Diese steigende Flächeneffizienz in Kernstädten sowie dem verdichteten Umland wird begleitet von gleichzeitig hohen, preisbedingten Wanderungsgewinnen im weniger verdichteten Umland, mit entsprechenden Verlusten an Freiraumfläche (Ehrhardt/Eichhorn/Behnisch et al. 2022).

⁹ Zum 31.12.2024 lebten 83,6 Millionen Menschen in Deutschland, gegenüber rund 82,7 Millionen 15.5.2022 (Laufende Raumbeobachtung des BBSR).



IÖR-Monitor © Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

Information zum Indikator

Freiraumfläche: Fläche außerhalb des Siedlungs- und Verkehrsraumes (Landwirtschaft, Wald und Forst, unkultivierter Boden, Abbau- und Wasserfläche)

Datengrundlage

© GeoBasis-DE / BKG (2024) Gebietsstand: 31.12.2019

Abbildung 3: Anteil Freiraumfläche an Kreisfläche 2023; / Quelle: Kartenmodul der laufenden Raumbeobachtung des BBSR

Obwohl zwischen 2010 und 2023 der Bevölkerungszuwachs vorwiegend durch Außenwanderungsgewinne in die Großstadtreionen erfolgte, ist parallel seit circa 2012 eine neue Phase der Suburbanisierung festzustellen. Insbesondere familienbildende Bevölkerungsschichten zogen aus den Städten ins Umland.

1.2 Freiraum und Zerschneidung

2023 beanspruchte die Siedlungs- und Verkehrsfläche 5 Millionen Hektar oder circa 14,2 % der Bodenfläche Deutschlands. Davon ist gut die Hälfte vollversiegelt, also eine Fläche von über 2,5 Millionen Hektar. Derzeit sind aber immer noch sechs Siebtel des Bundesgebietes oder rund 31 Millionen Hektar Freiraum ohne Siedlungsfreiflächen. Die Hälfte der Fläche wird durch die Landwirtschaft genutzt, 32,8 % sind Waldflächen (Vegetation). Wasser- sowie sonstige Flächen machen 2 % bzw. 3 % der Fläche Deutschlands aus (vgl. Abbildung 4).

Anteil der Landnutzungsarten in %

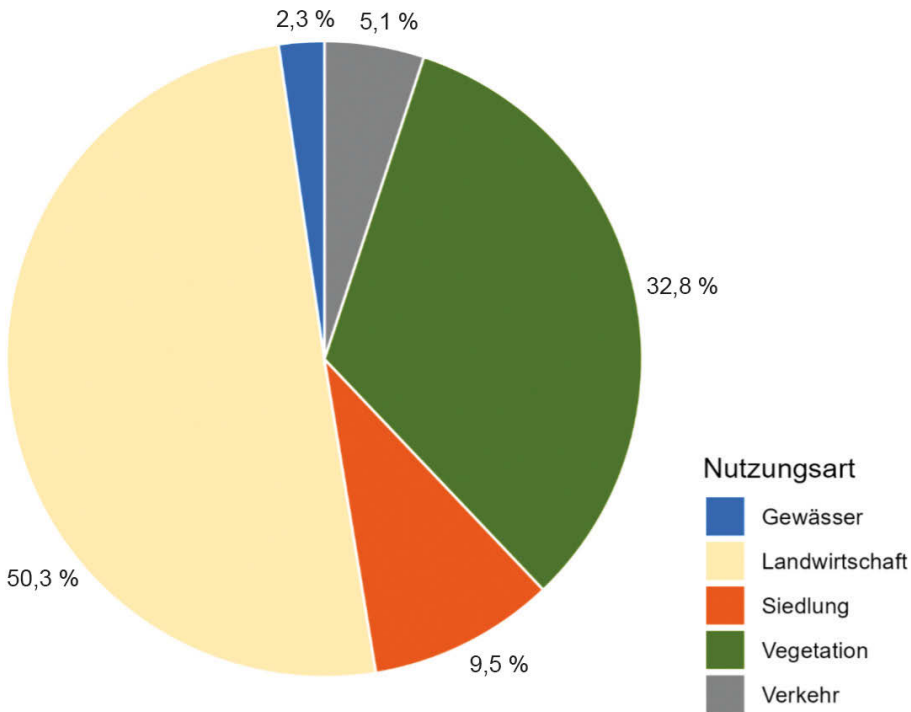


Abbildung 4: Flächennutzung in Deutschland 2023 / Quelle: BBSR 2025, Laufende Raumbeobachtung

Auf circa einem Viertel der Fläche des Bundesgebietes werden 451 naturschutzfachlich bedeutsame Landschaftsräume unterschieden (Schwarzer et al. 2018). Demnach gibt es trotz bundesweit starker Landschaftssegmentierung durch Siedlungsinfrastruktur durchaus noch große, verhältnismäßig naturnahe Landschaftsräume. Dies bestätigen auch Untersuchungen zu unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen, die große zusammenhängende Landschaftsräume (UZVR) mit geringer Fragmentierung, Zersiedelung, Zerschneidung und Verkehrsarmut abbilden. Für 2015 ergaben sich 481 UZVR > 100 km² mit einer Fläche von 83.859 km².¹⁰ Dies sind 23,5 % der Landesfläche

¹⁰ www.bfn.de/sites/default/files/BfN/planung/eingriffsregelung/Dokumente/artikel_uzvr_2015.pdf.

von Deutschland, wobei Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern über 50 % Anteile haben, Nordrhein-Westfalen hingegen nur 6 Prozent. Die großen regionalen Unterschiede bestätigen Untersuchungen auf der Basis verschiedener Indikatoren des IÖR-Monitors (Walz/Krüger/Schumacher 2021). Demnach hat mit 57 % die Mehrheit der Landkreise überhaupt keinen Anteil mehr an einem unzerschnittenen Freiraum größer als 100 km². Bundesweit nahm die Landschaftszerschneidung und Waldfragmentierung zwischen 2000 und 2020 aber kaum zu, auch die effektive Maschenweite blieb nahezu unverändert (BMU 2019). Durch Aufforstungen gibt es Teilräume, in denen die Zerschneidung sogar abgenommen hat.

1.3 Landschaftswandel und Energielandschaften

Die Veränderungsprozesse in Freiräumen verlaufen besonders dynamisch durch den Wandel der Agrarstruktur, die Erweiterung von Siedlungen und den Ausbau erneuerbarer Energien und Straßen. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche machte Ende 2023 noch 50 % Deutschlands aus. Sie nahm von 1992 von 195.112 km² auf 179.800 km² oder 7,8 % bzw. rund 48.900 Hektar/Jahr ab (vgl. Laufende Raumbewachung des BBSR). Standen 1992 noch 2.410 m²/EW zur Verfügung, sind es heute nur noch 2.155 m²/EW. Besonders das Dauergrünland hat abgenommen, von 1991 bis 2024 um rund 12 %, blieb aber seit 2013 auf nahezu gleichem Niveau.¹¹

Seit dem Jahr 2000 wuchs die Siedlungs- und Verkehrsfläche in einer Größenordnung von circa 684 km² (etwa das 7-Fache der Landesfläche Berlins). Hinzu kommen der Ausbau von Infrastrukturen und Freizeiteinrichtungen und der großflächige Braunkohletagebau. Alle tragen zur Veränderung der Landschaftsbilder bei, „technogen geprägte Landschaftstypen“ nehmen zu (Hartz 2019: 14–17). Seit Mitte der 1990er-Jahre haben sich allein bis zum Jahr 2014 60 % der bundesdeutschen Landschaften in ihrem Charakter erheblich verändert; allein 11 % des Bundesgebietes waren durch die hohe Dichte an Windenergieanlagen 2013 als Windenergielandschaften (WEA) zu bezeichnen (BBSR 2021a: 21).

Die Folgen des rasanten Landschaftswandels in den 2010er-Jahren sind neue, durch Siedlungs-, Verkehrs- und Energieinfrastruktur geprägte Landschaftsräume und ausgeräumte Agrarlandschaften, in einigen Räumen gab es aber auch eine Wiederbelebung naturnaher Landschaften (BBSR 2021a). Der Charakter von Landschaften wandelt sich durch den forcierten Ausbau auch der Windkraftanlagen. 2024 gab es 1.639 Windkraftanlagen auf See¹² und 28.766 WEA an Land. 2021 waren bereits ungefähr 17 % Windenergielandschaften, weitere 8 % der Landschaft infrastrukturell durch Leitungsnetze, Verkehrsinfrastruktur und vieles andere mehr geprägt und knapp 7 % urban/suburban bebaut. In der Summe sind somit circa ein Drittel der Freiräume Deutschlands baulich geprägt oder energiewirtschaftlich beeinflusst (BBSR 2021a). Die Energiewende wird diesen Prozess beschleunigen, und der Anteil an technogen geprägten Landschaften könnte sich bis 2030 nahezu verdoppeln, wie bereits 2014 vermutet wurde (BfN/BBSR 2014: 41). Windkraft und Photovoltaik prägen zwar Land-

¹¹ Vgl. www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-gruenlandflaeche#welche-bedeutung-hat-der-indikator (20.03.2025).

¹² Bundesverband Windenergie www.wind-energie.de/themen/zahlen-und-fakten/ (11.04.2025).

schaftsbilder, versiegeln aber wenig Fläche. Der ubiquitäre und großräumige Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FA), der Ende 2021 bereits 32.000 Hektar belegt (entspricht etwa 0,1 % des Bundesgebietes),¹³ ist nun ein großer Treiber des Landschaftswandels. Projektionen gehen bis 2030 von insgesamt 104.300 Hektar oder 36 Hektar/Tag für den Ausbau von PV-FA aus (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 68).

2 Künftige Flächenansprüche und Flächenkonkurrenzen

2.1 Künftige Flächenansprüche

Das Bevölkerungswachstum der 2010er-Jahre konzentrierte sich auf die Ballungsräume: Mit 31,8 % lebte 2017 bereits ein knappes Drittel der Bevölkerung Deutschlands in Großstädten. Ein Trendszenario des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2019 für die Siedlungsflächenentwicklung von 2015 bis 2045 lässt eine weitere Aufsiedelung der suburbanen Räume der großen Ballungsräume erwarten (Behmer 2020). Schon während der Corona-Pandemie war eine verstärkte Nutzung der Freiräume am Stadtrand der Großstädte feststellbar (Dosch/Hauri 2020: 68–81).

Der Nutzungsdruck auf suburbane Freiräume steigt: Zum einen wird weiter gebaut und nachverdichtet, zum anderen soll der verbleibende Freiraum vielfältigere Leistungen für mehr Menschen erbringen; das Wachstum verlagert sich an den Stadtrand, nach Suburbia.

Siedlungsexpansion und Freiraumverluste sind auch eine Folge von Remanenzeffekten im Zuge der Alterung der Gesellschaft. Seit 1990 ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf auf zuletzt 47,5 m² im Jahr 2023 gestiegen, deutlich höher jedoch noch in Einpersonen- und Rentnerhaushalten.¹⁴ Mit dem Eintritt der „Babyboomer“ ins Rentenalter wird der Remanenzeffekt am Wohnungsmarkt eine noch größere Bedeutung entfalten als heute und zu neuen Wohnungsbedarfen führen.¹⁵ Diese lassen sich auch flächensparender realisieren, z. B. durch behutsamen Mehrfamilienhausbau auch in Kleinstädten und Dörfern.¹⁶

Die Siedlungs- und Freiraumentwicklung wird neben Megatrends wie der demographischen Alterung und Remanenzeffekten, von anhaltenden Außenwanderungsüberschüssen und Migration, der Energiewende, dem Klimawandel, der Digitalisierung

13 Darunter circa 11.460 ha (35 %) auf Konversionsflächen, 9.600 ha (30 %) auf landwirtschaftlichen Flächen lt. Umweltbundesamt (https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/photovoltaik/photovoltaik-freiflaechenanlagen?utm_source=chatgpt.com#flaecheninanspruchnahme-durch-photovoltaik-freiflaechenanlagen; 11.04.2025).

14 <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2> (11.04.2025).

15 Vorbereitende Expertise zum MORO-Forschungsprojekt „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung nach der Pandemie“. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/jahr/2022/raumentwicklung-pandemie/01-start.html (20.03.2025).

16 SWR-Wissen (2023): Das Ende der Neubaugebiete – Wohnraum ohne Naturzerstörung. <https://www.swr.de/wissen/das-ende-des-neubaugebiets-100.html> (20.03.2025).

oder wachsender groß- und kleinräumiger räumlicher Polarisierung und Baulandpreisgefallen beeinflusst. Hinzu kommen nur kaum vorhersehbare gesellschaftliche Krisen, wie die im Frühjahr 2020 eingetretene Corona-Pandemie und die seit 2022 aus dem Krieg in der Ukraine resultierende Migrations- und Energiekrise.

Aus all diesen Trends und Entwicklungen resultieren heute wie auch zukünftig alte und neue Flächenansprüche (vgl. Abbildung 5). Nachfrageseitig sind dies eine höhere Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl bei steigendem Wohlstandskonsum, angebotsseitig die kommunale „Angebotsplanung“ von Bauland im Außenbereich, vornehmlich in weniger wachstumsstarken Regionen, und die Konkurrenz um neue Baugebiete. Derzeit geht vom Trend zum Homeoffice bzw. ortsunabhängigen Arbeiten eine verstärkte Flächennachfrage im Stadtumland oder gegebenenfalls sogar darüber hinaus aus. Zudem erwachsen neue Ansprüche aus spezifischer Dienstleistungs-, Büro- und Gewerbenutzung durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel und aus Transformationsprozessen im industriellen Bereich, zum Beispiel durch die Schaffung von Produktionsstandorten für zeitgemäße Technologien wie E-Fahrzeuge mit neuen Flächenansprüchen für logistische Nutzungen, bis hin zur Rückverlagerung industrieller und gewerblicher Fertigungsprozesse wie z. B. Halbleiter, Pharmaprodukte oder Speichermodule. Diese werden den Freiraumverlust verstärken. Schon heute führen große Industrie- und Gewerbeansiedlungen nebst Zulieferbetrieben wie Tesla Grünheide oder die vielen neuen Logistikzentren zu erheblichem Freiraumverlust.

Möglicherweise wird eine Abkehr von krisenanfälliger Bündelung von Infrastruktur durch Ausbau einer resilienteren, redundanteren Infrastruktur erforderlich. Zudem ermöglichen Elektro- und perspektivisch autonome Mobilität höhere Pendeldistanzen. Auch durch die Klimaschutzziele entstehen neue, jedoch meist reversible Flächenansprüche, z. B. für den Ausbau von erneuerbaren Energien wie der Windkraft.¹⁷

In einer Studie des Thünen-Instituts zum Thema „Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland“ wird bis 2030 ein Flächenverbrauch von 75 Hektar/Tag für Siedlungs- und Verkehrszwecke zuzüglich 36 Hektar/Tag für Photovoltaikfreiflächenanlagen und 4 Hektar für Windkraft projiziert, also 115 Hektar/Tag (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 68).¹⁸ Träfe dies ein, würde das Ziel 30-Hektar-Ziel komplett konterkariert, der Flächenverbrauch wäre in praktisch der gleichen Größenordnung wie zu Beginn des Flächensparziels im Jahr 2002, als der Flächenverbrauch rund 120 Hektar/Tag betrug. Potenzielle Auswirkungen zusätzlicher Flächenansprüche für bezahlbaren Wohnraum, für die Energiewende und für den natürlichen Klimaschutz auf die Entwicklung der Flächennutzung bis 2030 summieren sich laut Thünen-Studie auf 810.500 Hektar, was 278 Hektar/Tag entspricht. Darunter entfallen auf Wald und Gehölze, neue Agrargehölze und Wiedervernässung von Mooren 162 Hektar/Tag. Die Landwirtschaftsfläche geht um 204 Hektar/Tag zurück (Osterburg/Ackermann/Böhm

17 Vorbereitende Expertise zum MORO-Forschungsprojekt „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung nach der Pandemie“. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/jahr/2022/raumentwicklung-pandemie/01-start.html (20.03.2025).

18 Vgl. auch Jan-Erik Burchardi, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Flächenbedarfe der Politik der Bundesregierung und Umgang mit Flächennutzungskonkurrenzen. Vortrag auf dem 15. Dresdener Flächennutzungssymposium am 13.6.2023. Dresden. <https://zenodo.org/records/8086973> (11.04.2025).

et al. 2023: 68). Damit ist auch im Freiraum mit erheblichen Landnutzungsänderungen zu rechnen. Dies zeigt aber auch, dass die Raumordnung eine stärkere Koordinierungsaufgabe zur Steuerung dieser künftigen Herausforderungen zur Lösung von Flächennutzungskonflikten einnehmen sollte. Dabei werden zunehmend multifunktionale Lösungsansätze gesucht, wie sie beispielsweise in einem Modellvorhaben MORO-Regionalparks untersucht werden.¹⁹



Abbildung 5: Neue Flächenansprüche / Quelle: www.moro-flaeche.de

2.2 Flächenkonkurrenzen

Aus den zuvor genannten Flächenansprüchen entstehen neue Konkurrenzen um knapper werdende Freiflächen (siehe Tabelle 2). Die Treiber für diese Zuspitzung sind zahlreich. Angefacht durch die Niedrigzinsphase bis Ende 2021 sind die Siedlungsbereiche

¹⁹ www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/jahr/2023/regionalparks/01-start.html (11.04.2025).

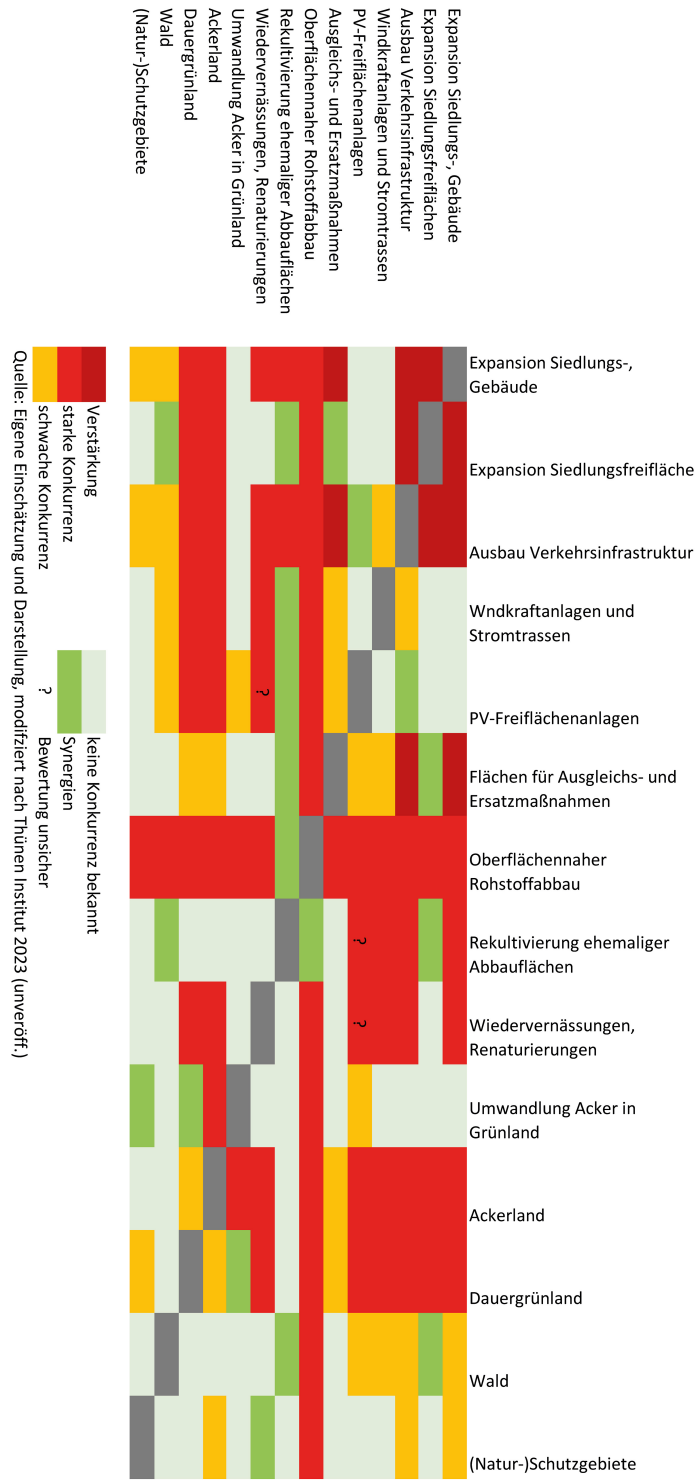


Tabelle 2: Flächennutzungskonkurrenzen / Quelle: Eigene Einschätzung und Darstellung, modifiziert nach Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 58

weiter gewachsen. Der Boom der Logistikzentren, ausgelöst unter anderem durch den Internethandel, erfolgt oft auf Ackerflächen. Die Energiewende erfordert den massiven weiteren Ausbau mit Windkraftanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen und konkurriert mit dem Freiraum. Die Bioökonomie zielt auf Ersatz fossiler Ressourcen durch Anbau nachwachsender Rohstoffe. Mit der fortgesetzten Intensivierung der Landnutzung geraten der Freiraum und Naturhaushalt, einschließlich der biologischen Vielfalt, weiter unter Druck. Jedoch fordert die Abkehr von einer flächenintensiven Massentierproduktion zu einer extensiven pflanzlichen Produktion mit großflächigem Ökolandbau neue Freiraumflächen. Der Naturschutz zielt zur Bewältigung der Biodiversitätskrise zur Wiederherstellung der Natur auf mindestens 20 % Fläche. Forst- und Landwirtschaft drohen weitere Flächenverluste durch den Klimawandel. Zugleich wird der Klimawandel die Nutzungsoptionen einschränken, weil Böden ihre Ertragskraft verlieren oder Flächen zum Wasserrückhalt benötigt werden. Weitere Freiraumverluste und -veränderungen könnten sich in den kommenden Jahren zudem aus dem Bedeutungsgewinn der Rohstoffgewinnung innerhalb Deutschlands (vgl. Die Bundesregierung 2019; Die Bundesregierung 2023a; Steiger 2023) sowie einem verstärkten und energieeffizienten Wohnungsneubau ergeben.

Flächenkonkurrenzen resultieren unter anderem auch aus dem Erhalt naturbasierter Freiflächen sowie einer klimawandelgerechten Stadt versus Nachverdichtung, Naturschutz versus Ökolandbau, Energiewende versus Erhaltung der Kulturlandschaften. Flächenkonkurrenzen entstehen auch durch die vermehrten Nutzungsansprüche für Erholung, Klimavorsorge, Wirtschaften und Daseinsgrundfunktionen. Der Ausbau der Siedlungsinfrastruktur konkurriert mit fast allen Freiraumnutzungen, aber auch innerhalb der Freiraumnutzungen gibt es einige Nutzungskonkurrenzen wie Renaturierung versus landwirtschaftliche Nutzung (vgl. Tabelle 2, S. 68).

Photovoltaik-Freiflächenanlagen = Freiflächenverbrauch?

Nicht jede neue Nutzung muss dauerhaft mit Flächenverlust verbunden sein. So ist z. B. die bundespolitische Zielsetzung, 2 % der Landesfläche für die Windkraft zu nutzen, nicht mit einem entsprechenden Flächenverlust wie der Landwirtschaft gleichzusetzen. Ungenutzt werden nur Flächen für die eigentlichen Anlagen, deren Zuwegung und gegebenenfalls notwendige Ausgleichsflächen. Der überwiegende Teil der Abstandsflächen, diese sind in der 2-%-Zielsetzung enthalten, kann weiterhin als landwirtschaftliche oder sonstige Freiraumfläche genutzt werden. Bei den PV-FA gilt Ähnliches. Jenseits einiger großflächiger Anlagen behalten andere Bauformen teilweise ihren Freiflächencharakter. Dies gilt im Übrigen auch innerhalb der SuV-Flächen zum Beispiel, wenn das große Potenzial der bestehenden Gewerbe-, Dach- und Fassadenflächen vermehrt für PV-FA-Anlagen genutzt wird, um den Bedarf an PV-FA-Anlagen im Außenbereich zu reduzieren.

3 Freiraumschutz überörtlich durch Siedlungsflächensteuerung

Je weniger sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Freiraum ausdehnt, desto mehr Fläche steht für sonstige Nutzungen zur Verfügung. Die ‚Bändigung‘ des Freiraums durch Wirtschaft und Gesellschaft, Agrar- und Forstwirtschaft, Siedlung und Verkehr erfolgt nicht ohne räumliche Steuerung – ob gezielt gewollte oder eher sich unabsichtlich entwickelnde.

Neben den genannten Festlegungen im Raumordnungsgesetz enthalten die Leitbilder zur Raumentwicklung von 2016 den Auftrag, die Flächeninanspruchnahme deutlich zu begrenzen und auf eine Konzentration und Verdichtung der Bebauung hinzuwirken (MKRO 2016; MKRO 2022). Weiterhin geht es darum, großräumige Freiraumverbünde und Grünverbindungen zur Wiederherstellung der Natur zu schaffen und Kaltluftentstehungsgebiete und Frischluftschneisen zur siedlungsnahen Erholungsvorsorge und klimatischen Ausgleichsfunktion zu schützen. Weiteren Schutz erfahren insbesondere großräumige unzerschnittene und verkehrsarme Räume. Die Sicherung eines regions- und länderübergreifenden, funktional zusammenhängenden Netzes ökologisch bedeutsamer Freiräume ist auch ein Ziel des MKRO-Grundsatzbeschlusses „Klimawandel und Energiewende gemeinsam gestalten“ (MKRO 2022). Zum Freiraumschutz dienen formelle und informelle Instrumente. Erstere sind Regionalpläne und sachliche Teilpläne mit Gebietsfestlegungen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, weiterhin Raumordnungsverfahren und informelle Instrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte. Bei der konkreten Umsetzung spielen raumbezogene Fachplanungen, Landschafts(rahmen)pläne und Planfeststellungsverfahren eine wichtige Rolle, daneben auch regionale Siedlungs- und Freiraumkonzepte, die Mitwirkung bei agrarstruktureller Entwicklungsplanung (AEP) bzw. integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) und zunehmend auch (Risiko-) Managementpläne.

Drei Begriffe können die Strategien, den Freiraumverlust zu begrenzen, umschreiben (vgl. BUND 2023):

- > **Flächensuffizienz:** Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen,
- > **Flächeneffizienz:** höhere Nutzungsdichten, Mehrfachnutzung von Flächen-Multifunktionalität,
- > **Flächenkonsistenz:** freiraumschützende Gestaltung in Einklang mit Umwelt- und Naturschutzanforderungen.

Im Folgenden soll der Blick vor allem auf Flächensuffizienz und Flächenkonsistenz gerichtet werden, während Flächeneffizienz vor allem auf stadtreionaler Ebene (vgl. Kapitel 4) besonders relevant ist. Um dem Flächenverbrauch und der Zersiedelung entgegenzuwirken, werden Ansätze des Flächen- bzw. Wachstumsmanagements auf unterschiedlichen administrativen Ebenen eingesetzt. Eine Vollausswertung regionalplanerischer Festlegungen von 129 Teil- und Regionalplänen zum Handlungsfeld „Energieeffiziente und verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen“ aus dem Jahr 2022 zeigt, dass mit 65 % die Mehrzahl der gültigen Regionalpläne zumindest einen

von acht Handlungsaspekten dazu über Zielfestlegungen bzw. eine Ausweisung von Vorrangflächen aufgreift²⁰ – seit 2009 mit deutlicher Zunahme regionalplanerischer Festlegungen. Vorgaben zur Siedlungsflächeninanspruchnahme oder zu Mindestdichten greifen allerdings nur wenige Pläne auf, dabei ist die Zahl der Zielfestlegungen zu einzelnen Handlungsaspekten abhängig von der landesspezifischen Steuerungswirkung der Raumordnung (siehe unten). Beim Handlungsaspekt „Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung“ offenbaren sich Handlungsbedarfe vor allem in den östlichen Regionen Deutschlands.

Weiterhin sind regulative Ansätze zur Steuerung der Siedlungsentwicklung wie Grünzüge oder quantitative Wachstumsgrenzen häufig ein Bestandteil des Freiraummanagements. Positivplanerische Instrumente lenken und begrenzen die Siedlungsentwicklung der Gemeinden, indem sie besonders geeignete Standorte für Baulandausweisungen festlegen und Vorgaben zu Quantität und Qualität der Baulandausweisungen machen. Negativplanerische Instrumente wirken hierzu komplementär und dienen dem Freiraumschutz, indem sie die Bebauung auf ökologisch wertvollen Flächen verbieten oder zumindest einschränken.

Eine bundesweite Untersuchung zur Restriktivität der deutschen Raumordnung (Pehlke/Siedentop 2021) zeigt eine hohe Regulierungsintensität (RI) der Raumordnung flächendeckend in den Bundesländern Hessen, im Saarland, weiten Teilen von Nordrhein-Westfalen sowie Teilen von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Dagegen fällt sie in Bayern sehr niedrig, in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern niedrig aus. Besonders groß sind die Unterschiede innerhalb der Planungsregionen der Bundesländer Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Die positivplanerische Regulierungsintensität (RI) ist in Hessen, im Saarland, in Rheinland-Pfalz (Ausnahme Trier), in Nordrhein-Westfalen fast überall, in der Metropolregion Rhein-Neckar und Stuttgart sehr hoch und hoch in einigen Teilen von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen. Die negativplanerische RI ist sehr hoch in Hessen, in einigen niedersächsischen Landkreisen sowie in Teilen von Nordrhein-Westfalen und Teilen Baden-Württembergs sowie in Thüringen.

Zudem kommen Festlegungen zum Schutz von Natur und Landschaft fast flächendeckend zum Einsatz. Regionale Grünzüge werden dagegen nicht überall eingesetzt. Die RI Grund- und Oberflächenwasserschutz ist besonders hoch in Teilräumen Niedersachsens; in Thüringen kommt dieses Instrument trotz verbreiteter geringer Niederschläge nicht zum Einsatz. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Bodenschutz kommen nur in wenigen Regionen zum Einsatz.

In einer weiteren Studie ergibt sich bei der Mengensteuerung sowie den Dichtevorgaben nach positivplanerischem Steuerungsansatz bundesweit eine Erhöhung der Regulierungsintensität zwischen 2009 und 2017, besonders in Hessen (dort positiv- und negativplanerisch), Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (nur Dichtevorgaben) (Eichhorn/Diller/Pehlke 2023: 217 f.).

²⁰ Ergebnisse nach der Vorbereitungsstudie für den Raumordnungsbericht 2024 „Klimawandel und Energiewende gestalten“. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2023/klimawandel-energiewende-vorstudie-rob-2024.html> (11.04.2025).

In Ergänzung zu den genannten Studien wurde die Regulierungsintensität

- a) anhand von Auswertungen einer Vorstudie für den Raumordnungsbericht (vgl. Fußnote ²¹⁾) „Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen“ inklusive Teilplänen und Teilfortschreibungen speziell zum Handlungsfeld „Energieeffiziente und verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen“ ausgewertet, der Anteil der Raumordnungsregionen mit Festlegungen am Bundesland prozentuiert und bundesweit in 4 Klassen eingeteilt sowie
- b) die erwähnte Auswertung zur Regulierungsintensität der regionalen Planung auch explizit zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ausgewertet (Pehlke/Siedentop 2021: 22). Hier wurde die „Karte zur Regulierungsintensität Gesamt“ ergänzt um Dichtevorgaben und Mengensteuerung.

Beide Studienergebnisse wurden in 4 Klassen eingeteilt, zwischen den Ergebnissen von a) und b) zur Regulierungsintensität wurde das arithmetische Mittel gebildet.

Sodann wurden der Flächenverbrauch von 2017 bis 2022 auf der Ebene der Flächenländer (Bundesländer ohne Stadtstaaten) ermittelt, eine Klassifizierung in die 4 Klassen vorgenommen und dies mit der Regulierungsintensität verglichen (Tabelle 3).

	Regulierungsintensität (RI)	Flächeninanspruchnahme 2017–2022
Hessen	hoch	niedrig
Niedersachsen, Baden-Württemberg (regional unterschiedlich), Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen	mittel bis hoch	niedrig bis mittel
Bayern	gering	höher
Sachsen, Rheinland-Pfalz	hoch	hoch
Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Thüringen	mittel	hoch
Brandenburg	gering (nur Havelland-Fläming)	

Tabelle 3: Vergleich der Regulierungsintensität der Raumplanung in den Flächenländern (ohne Stadtstaaten) und Flächenverbrauch / Quelle: BBSR 2023; Pehlke/Siedentop 2021; Eichhorn/Diller/Pehlke 2023; eigene Berechnung

Auch wenn die Flächeninanspruchnahme aus weit mehr Faktoren als der raumplanerischen Regulierungsintensität resultiert, sind auf Länderebene recht hohe Übereinstimmungen zwischen höherer Regulierungsintensität und geringem Flächenverbrauch festzustellen.

Im Ergebnis sind viele Landschaftsräume²¹ immer noch von unbebauten Freiräumen dominiert, teilweise durch kleinteilige Landwirtschaft geprägt, selten voll ausgeräumt, recht klar gegliedert und vielfältig gestaltet, wie Drohnenbilder verschiedener Freiräume Deutschlands (vgl. Strubelt et al. 2021) aus meist 50-100m Höhe vorwiegend aus den Jahren 2019–2021 zeigen (vgl. Abbildung 6), an dessen Gestalt die verschiedenen Ebenen räumlicher Planung mitgewirkt haben.

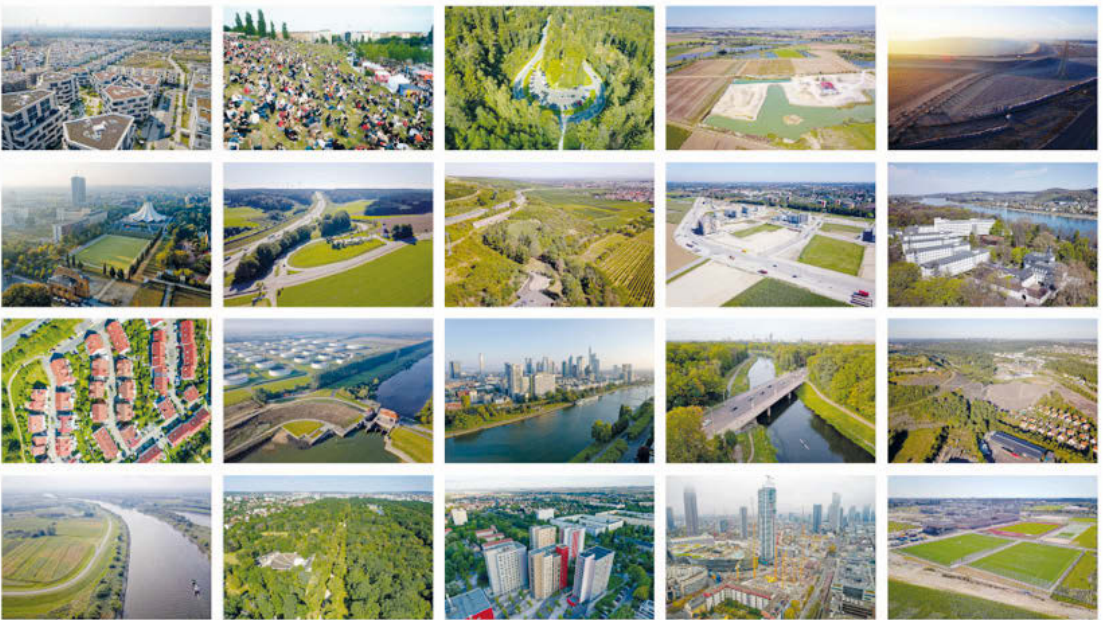


Abbildung 6: Vielfältige Landschaften im Freiraum Deutschlands – ein Bildmosaik / Quelle: Strubelt/Dosch/Meinel 2021

4 Siedlungsfreiflächen – Freiraumschutz durch Stadtentwicklung und Stadtumbau

Auch innerhalb von Städten und Gemeinden nehmen Freiraumflächen große Flächenanteile ein, selbst in kreisfreien Großstädten bundesweit 49,1 % (2022) der Katasterfläche. Die innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen liegenden Siedlungsfreiflä-

²¹ Landschaft ist nicht identisch mit dem Begriff des Freiraums, sondern umfasst „natürliche, ländliche, städtische und stadtnahe Gebiete (vgl. Domhardt in diesem Band). In diesem Kapitel bezieht sich der Begriff auf die Landschaften im Freiraum außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen.

chen (Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen ohne Einbeziehung privater Gärten) wiederum belegen 11,3 % oder 574.000 Hektar der SuV insgesamt, betrachtet man nur die Grünflächen sind es 6,4 % oder 322.900 Hektar. Der (teil)versiegelte Anteil beansprucht in Großstädten etwa ein Drittel. Der Rest sind private Gärten, öffentliche Siedlungsfreiflächen und der Siedlungsfreiraum außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Im Vergleich zu Freiräumen außerhalb der Städte sind städtische Freiräume oft kleinstrukturiert und vielfältig und verfügen über umfassende Grenzflächen zur Siedlungsfläche. Diese Freiraumflächen haben zunehmende Leistungen zu erbringen, für deren Steuerung andere Instrumente als außerhalb der Städte gelten (vgl. Fazit im Beitrag *Hartz* in diesem Band).

4.1 **Ausstattungsmerkmale von Siedlungsfreiflächen**

Grün-blaue Infrastruktur im Siedlungsraum wird immer wichtiger. Gerade in Hochzeiten der Corona-Pandemie (2020–2022) wurde das augenfällig, als die Bevölkerung verstärkt öffentliche Räume rund um den Wohnort, hauptsächlich Park- und Freizeitanlagen für Spaziergänge, sportliche Betätigungen oder Begegnungen nutzten. Generell ist öffentliches Grün für Stadtbewohner ohne Garten oder Balkon essenziell. Im Zuge der Innenentwicklung werden brachliegende Vegetationsflächen aber immer häufiger bebaut (vgl. auch Grotfels/Wiemann in diesem Band). Damit wird aber einer sonst drohenden baulichen Entwicklung an den Stadträndern durch weitere Flächenneuinanspruchnahmen und der damit verbundenen Zersiedelung im Außenbereich begegnet.

Die Siedlungsdichte ist in (kreisfreien) Großstädten im Mittel zwischen 2016 und 2023 um 60 bzw. 56 Einwohner (EW) je km² SuV gestiegen, während sie in den ländlichen Kreis- und Gemeindetypen zurückging. Dennoch haben sich die Siedlungsfreiflächen auch in den (kreisfreien) Großstädten mengenmäßig nicht verringert, denn mit der Ausdehnung der Siedlungsflächen ging auch eine flächenmäßige Erweiterung der Siedlungsfreiflächen einher, größer als es ihrem Anteil am Bestand entspricht (siehe vorn); entsprechend wuchs der Anteil der Siedlungsfreiflächen an der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche, und zwar in allen Kreis- und Gemeindetypen. Dies gilt auch, wenn man als Siedlungsfreiflächen nur Grünanlagen und Friedhöfe zugrunde legt. Demgegenüber wurde für die Ortslagen, also die bebauten Bereiche, bundesweit ein geringfügiger Rückgang der Vegetationsfläche festgestellt, wie der Vergleich der Grün-ausstattung aus einer Satellitenbildklassifikation für 2020 gegenüber 2019 zeigt.²²

²² Nach Auswertungen des Forschungsprojektes „Inwertsetzung von Copernicus-Daten für die Raumbeobachtung“ (Incora). www.incora-flaeche.de (11.04.2025).

	Siedlungs- dichte		Differenz		Siedlungsfrei- fläche an SuV (enge Definition)		Differenz	Siedlungsfrei- fläche an SuV		Differenz
			abs	%	in %		in %- Punkten	in %		in %- Punkten
	2016	2023	2023- 2016	2023- 2016	2016	2023	2023- 2016	2016	2023	2023-2016
Kreistyp										
Kreisfreie Großstadt	3.918	3.934	16	0,4	12,2	12,7	0,5	16,7	17,1	0,4
Städtischer Kreis	1.866	1.843	-23	-1,2	4,9	5,5	0,6	9,4	9,8	0,4
Ländlicher Kreis mit Verdichtungs- ansätzen	1.159	1.123	-36	-3,1	5,4	6,3	0,9	9,8	10,4	0,6
Dünn besie- delter ländli- cher Kreis	893	858	-35	-3,9	6,1	7,7	1,6	10,3	11,8	1,5
Gemeindetyp										
Großstadt	3.840	3.857	17	0,4	11,8	12,6	0,8	16,5	16,9	0,4
Mittelstadt	1.987	1.961	-26	-1,3	6,2	7,5	1,3	10,9	11,8	0,9
Größere Kleinstadt	1.401	1.372	-29	-2,1	4,9	5,8	0,9	9,3	10,1	0,8
Kleine Kleinstadt	1.039	992	-47	-4,5	5,1	5,9	0,8	9,5	10,1	0,6
Landgemeinde	794	758	-36	-4,5	4,9	6,0	1,1	8,9	10,1	1,2

Tabelle 4: Veränderung der Siedlungsdichte und des Siedlungsfreiflächenanteils nach Kreis- und Gemeindetypen 2023 zu 2016 / Quelle: Eigene Berechnung; Laufende Raumb Beobachtung des BBSR

Insgesamt ist die Erhaltung und Erweiterung der Siedlungsfreiflächen wichtig, denn begrünte Freiflächen leisten einen positiven Beitrag unter anderem für die Biodiversität, Anpassung an den Klimawandel, die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen und tragen damit unmittelbar zur Lebensqualität bei. Zudem verbessert urbanes Grün das Wohnumfeld, wertet Quartiere auf und trägt zur Gestaltung, Raumbildung und Aufwertung von Standorten bei, gerade in Citylagen (BMUB 2015; Dosch/Haury 2021). Der Erhalt von Siedlungsfreiflächen steht nicht im Widerspruch zu Nachverdichtung und Innenentwicklung, wenn kompakter und mit höherer Kubatur gebaut wird, Potenzialflächen bebaut, Grünflächen an und um Siedlungsinfrastruktur verdichtet und Freiflächen durch Entsiegelung rückgewonnen werden.

Stadtgrün umfasst alle Formen grüner Freiräume und begrünter Gebäude. Diese bilden die grün-blaue Infrastruktur (GBI) als Pendant zur grauen gebauten Infrastruktur. Zwischen städtebaulicher Verdichtung und dem innerstädtischen Schutz von Freiflächen bestehen inhärente Zielkonflikte. Grün-blaue Infrastruktur ist wichtig für den Klima- und Gesundheitsschutz und die Regulierung des Wasserhaushalts. Grüne Frei-

räume sind Voraussetzung für nachhaltige, lebenswerte, resiliente Städte und Regionen. Neben dem städtischen Grünflächenangebot und dem Grünvolumen ist deren Verteilung und Vernetzung von besonderer Bedeutung. Denn jedem Bewohner einer Stadt sollte ein kurzer Zugang zu städtischen Grünflächen geboten werden. In „einfachen“, häufig sozial problematischen Wohngebieten gibt es aber in vielen Städten noch lokale Grünflächendefizite, wie ein Stadtgrünmonitoring aller deutschen Städte für 2018 zeigte (BBSR 2021b: 81–84).

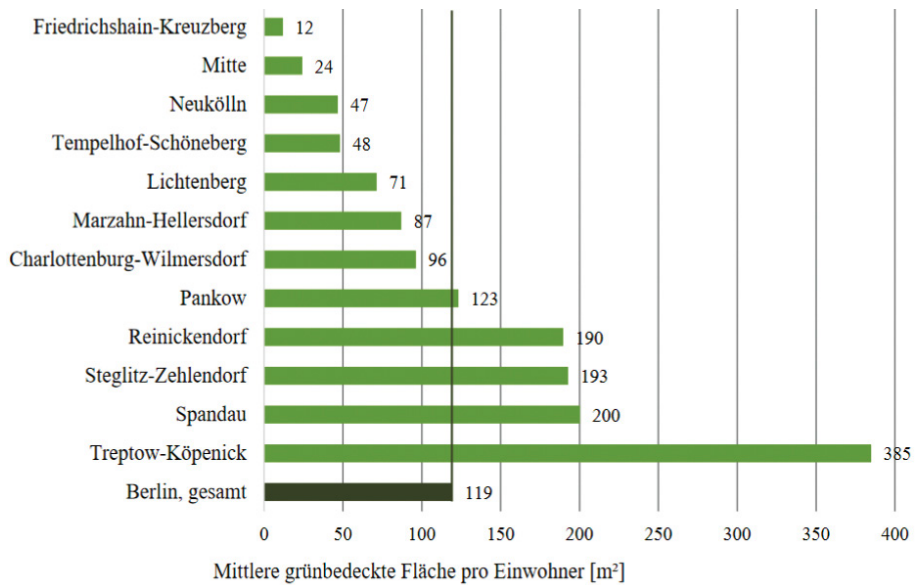


Abbildung 7: Grünraumversorgung 2018 in Berlin auf Stadtbezirksebene / Quelle: BBSR 2022: 35

Innerhalb Berlins schwankt die einwohnerspezifische Grünausstattung zwischen hochverdichteten Stadtteilen und distanziert bebauten Villenvierteln, zwischen City und Stadtrand um den Faktor 20 und mehr (vgl. Abbildung 7). Bundesweit zeigen sich Defizite in der Grünraumversorgung, vornehmlich in hoch verdichteten Quartieren unter Siedlungsdruck (BBSR 2021c) für 2023 und Beispielquartiere in Berlin. Überproportional betroffen sind schlechter gestellte soziale Schichten, die sich ein vergleichsweise spärliches Angebot an Grünanlagen und Parks mit einer steigenden Anzahl an Nutzern teilen (ILS 2021). Generell verfügen Einwohner in Großstädten über circa ein Fünftel der Grünfläche von Mittelstädten und ungefähr ein Fünfzehntel von Kleinstädten. Den Bewohnern von Metropolen > 500.000 EW steht pro Kopf nicht einmal die Hälfte der Grünfläche pro EW zur Verfügung wie den Bewohnern kleinerer Großstädte. Inzwischen sind die Nutzungskonkurrenzen in den Städten um das knappe Gut Fläche so hoch, dass neues Grün auf noch weniger Raum realisiert werden kann. Bauwerksbegrünungen an Außenwänden, Fassaden und Dächern, Entsiegelungen und die Begrünung auch kleinster Flächen wie der Hinterhöfe werden immer wichtiger.

Für die Stadtgesellschaft sind zudem öffentliche Grünanlagen von Belang. Als Teil der grünen Infrastruktur umfassen bundesweit rund 327.100 Hektar Grünanlagen zuzüglich knapp 38.000 Hektar Friedhofsflächen (Laufende Raumb Beobachtung des BBSR, Destatis). Dies entspricht in etwa 43,5 m² Grünanlagen und Friedhofsfläche je Einwohner. Relevant ist allerdings deren Zugänglichkeit und innerstädtische Verteilung. Langfristig wächst die Grünanlagen-Fläche pro Kopf, diese ist jedoch ungleich in Stadt und Land und speziell in den Stadtgebieten verteilt und oft weit vom Wohnort entfernt.

Öffentliche Freiräume (und deren Neuverteilung) und grüne Infrastruktur spielen auch bei der Wiederbelebung der Innenstädte eine zentrale Rolle; überdies dienen diese der räumlichen Krisenvorsorge und Bewältigung der Klimawandelfolgen Hitze, Starkregen und Trockenheit. Beim Ausbau urbaner grüner Infrastruktur in Innenstädten und Citylagen steht die Entwicklung von Konzepten multifunktionaler (Bewegungs)räume, Fassaden-, Dach- und Hinterhofbegrünungen und bestehender Freiflächen im Vordergrund. Vorhandene städtische Leitbilder müssen die Faktoren Freiraum und grüne Baukultur einbeziehen.

Ein Leitbild einer urbanen, grünen und krisenbeständigen Infrastruktur, auch für Innenstädte (vgl. Dosch/Haury 2021), zielt auf öffentlich zugängliche Freiräume im direkten Wohn- und Arbeitsumfeld durch ein System vernetzter Pocket-, Mikro- oder Pikoparks über Quartierparks bis zu Stadtumland- oder Regionalparks. Diese sind quantitativ (mit Grünflächen) wie auch qualitativ (mit Grünvolumen) ausreichend ausgestattet, bieten in verdichteten Städten innovative, intelligente Lösungen für Grün auf knappem Raum und schließen bürgerschaftliche, gemeinschaftlich initiierte Projekte ein. Somit werden Freiflächen umweltgerecht verteilt, sind umweltfreundlich erreichbar, multicodiert gestaltet und werden multifunktional genutzt. So wird die grün-blaue Infrastruktur ein Eckpfeiler resilienter Städte, insbesondere zur Klimafolgevorsorge und Nahrungsmittelproduktion. Das Leitbild einer Innenentwicklung mit grün-blauer Infrastruktur implementiert die dreifache Innenentwicklung durch Gewinnung neuer Freiräume aus dem Rückbau überdimensionierter Park- und Verkehrsflächen. Es sichert und stärkt die im Innenbereich liegenden Grün- und Freiräume, ermöglicht eine maßvolle bauliche Verdichtung und Nutzungsmischung und gewinnt neue Freiräume.

Diese Ranglisten sagen natürlich nichts darüber aus, wie sich die Verteilung innerhalb der Kommunen gestaltet. Zudem hängen Rankings zur Grünausstattung immer von dem Zuschnitt der Bezugsfläche ab, je nachdem, ob man die statistische Bezugsfläche wählt, morphologische Einheiten, einen Puffer um die kommunalen Grenzen legt oder einen Radius um Bezugspunkte. Bei der gesamtstädtischen einwohnergewichteten Ausstattung nur mit Stadtgrün – nach Kombination verschiedener Verfahren – liegen Städte wie Siegen, Pforzheim und Trier vorne, während Mannheim, Leipzig, Berlin und Ludwigshafen geringe Werte aufweisen (Taubenböck/Reiter/Dosch et al. 2021).

Städte Ost oft mit hoher Siedlungsdichte und guter Grünausstattung

Dazu ist es wichtig, das Stadtgrün mit einer hohen Siedlungsdichte zu kombinieren. Klassifiziert man alle Kommunen hinsichtlich der Siedlungsdichte sowie einwohnergewichteter Grünausstattung und addiert man beide Rangstufen, sind derzeit die Städte mit dem besten additiven Ranking bei den Metropolen > 500.000 EW Hamburg, Hannover, gefolgt nahezu gleichauf von Dortmund, Bremen und Essen. Bei den Großstädten mit 100.000–500.000 EW führen Potsdam, Kiel und Chemnitz, bei den Mittelstädten mit 50.000–100.000 EW sind es Plauen, Brandenburg und Gummersbach. Auffällig ist, dass viele ostdeutsche Kommunen über eine gute Kombination von hoher Siedlungsdichte und Grünausstattung verfügen.

4.2 Maßnahmen für Siedlungsfreiflächen und Stadtgrünsicherung

Der Bund hat die Bedeutung städtischer Freiflächen und grün-blauer Infrastruktur seit Langem erkannt. Zahlreiche Strategiedokumente und Förderprogramme bilden die Grundlage für einen durchgrünter Stadtumbau:

- > Die in 2020 verabschiedete **Territoriale Agenda 2030** betont die „Entwicklung naturbasierter Lösungen sowie grüner und blauer Infrastrukturnetze“²³ und setzt auf eine Vernetzung grüner Infrastruktur zur Förderung von Frei- und öffentlichen Grünflächen.
- > Die **Neue Leipzig Charta** (2020) für die Stadtentwicklungspolitik in Europa stellt die Bedeutung der „Grünen Stadt“ als eine der drei Dimensionen europäischer Städte – gerecht, grün, produktiv – für deren Transformation heraus. Dazu gehören ein entsprechender Zugang zu Grün- und Freizeitflächen sowie gut gestaltete und unterhaltene, vernetzte grüne und blaue Infrastrukturen als Grundlage für ein gesundes Lebensumfeld. Zur „Schaffung eines Ausgleichs für Flächeninanspruchnahme und städtische Dichte“²⁴ sind grüne und blaue Infrastrukturen zu fördern.
- > **EU-Wiederherstellungsverordnung 2024:**²⁵ Die Mitte August 2024 in Kraft getretene Verordnung²⁶ zielt auf verbindliche Ziele zur Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme. Artikel 8 legt Ziele für Städte fest, um sicherzustellen, dass kein Nettoverlust eintritt, ein Mindestmaß an Baumbestand entsteht und die städtischen Grünflächen zunehmen.

23 https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jan2023_de.pdf (11.4.2025).

24 <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/neue-leipzig-charta-2020.pdf>, S.13.

25 Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869.

26 eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991.

- > Als Baustein zur Weiterentwicklung der 2007 erschienenen Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt wurde mit dem **Masterplan Stadtnatur** 2019 ein 26 Punkte umfassendes Maßnahmenprogramm zur Unterstützung der Kommunen bei der Erhaltung und Entwicklung von Stadtnatur vorgelegt. 2023 wurden aus einem Konventionsbildungsprozess resultierend richtungsweisende Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün veröffentlicht (Blum/Böhme/Kühnau et al. 2023).
- > Mit einer Bestandsaufnahme durch ein **Grünbuch Stadtgrün** (BMUB 2015) und dem Handlungsprogramm des **Weißbuchs Stadtgrün** (BMUB 2017) wurden in zehn Handlungsfeldern konkrete Maßnahmen vorgelegt, wie der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Kommunen unterstützt, um das Stadtgrün respektive die Grün-blaue Infrastruktur zu stärken und multifunktionale und multicodierte Freiflächen herzustellen. Seitdem werden in einem umfassenden Prozess Maßnahmen durch Forschung, Förderung und Information umgesetzt (vgl. www.grün-in-der-stadt.de) und durch die „Agenda Stadt grün-blau“ weiterentwickelt..
- > Der **Bundespreis Stadtgrün** fand 2020 erstmalig statt, wird 2-jährig durchgeführt, wurde 2022 zum Schwerpunkt Klimaanpassung und Lebensqualität sowie 2024 zu Bewegung und Gesundheit ausgelobt.²⁷
- > Mit dem **Bundesprogramm Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel** werden investive Projekte der Grün- und Freiraumentwicklung mit hoher Wirksamkeit für Klimaschutz (CO₂-Minderung) und Klimaanpassung, mit hoher fachlicher Qualität, mit überdurchschnittlichem Investitionsvolumen oder hohem Innovationspotenzial gefördert (BBSR 2024).
- > Im Kontext der **Weiterentwicklung des Baugesetzbuches** und von Musterbauordnungen werden Überlegungen angestellt, neben den oben genannten Zielgrößen für eine ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen bundes- und landesseitig die Entwicklung und Verbreitung kommunaler Freiraumsatzungen nebst vorhabenträgerbezogener Freiflächengestaltungspläne zu forcieren. Zu den Überlegungen zählt auch, im Neubau im Rahmen der Bauleitplanung einen Grünflächenfaktor einzuführen, mit dem ein Mindestmaß an Freiraumerhalt auf dem Grundstück und im Quartier gewährleistet sein soll.
- > Verschiedene **Forschungsprojekte und -programme des Bundes** widmeten sich der Freiflächensicherung, darunter die Projekte „Urbane Freiräume“, „Identifikation erfolgreicher Freiraumstrategien in Großstadtreionen“, „Umsetzung Weißbuch“, „Klimaresilienter Stadtumbau“ oder Projekte im Rahmen von „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit Förderschwerpunkten wie „Leipziger BlauGrün“ und „Grüne Stadt der Zukunft“. Für Stadtreionen hat das Modellvorhaben der Raumordnung „Regionale Landschaftsgestaltung“ erste Handlungskonzepte entwickelt, die in ei-

²⁷ Vgl. <https://2020.bundespreis-stadtgruen.de/start/preise-2020/> (22.03.2025).

nem 2023 neu gestarteten Vorhaben Regionalparks vertieft werden. Zudem widmet sich ein Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes Konzepten der Freiraumsicherung 2030.²⁸

- > In der 2023 veröffentlichten **Nationalen Wasserstrategie** bildet die wassersensible Stadtentwicklung einen Schwerpunkt; die Strategie spielt speziell auf einen naturnahen Wasserkreislauf sowie Wasserverfügbarkeit für vitales Stadtgrün ab. Die Umsetzung des Konzepts der „Schwammstadt/Schwammlandschaft“ verfolgt das Ziel der Entsiegelung von möglichst vielen Flächen und der Speicherung, Versickerung, Verdunstung von Regenwasser sowie der Nutzung von Betriebs-, Regen- und Grauwasser im urbanen Raum. Ein dezentrales kommunales Regenwassermanagement wird gefördert (BMUV 2023).
- > Der **Aktionsplan natürlicher Klimaschutz** fördert ebenso die wassersensible Stadtentwicklung und die Wiederherstellung des naturnahen Wasserhaushalts. Dabei stehen vor allem Potenzialflächen für die urbane grüne Infrastruktur und die nachhaltige Stadtentwicklung im Fokus, vorwiegend mit naturbasierten Lösungen (NbS; *Nature-based Solutions*). Auch die landschaftliche Wasserhaltefähigkeit durch Schwammlandschaften soll verbessert werden (Die Bundesregierung 2023b).
- > In Vorbereitung auf ein **Bundes-Klimaanpassungsgesetz** (KAnG)²⁹ sowie der Weiterentwicklung der **Klimaanpassungsstrategie**³⁰ wurde im Jahr 2023 ein Konzept für wenige verbindliche Ziele und Indikatoren entwickelt, die 2024 beschlossen wurden. Ab etwa 2027 soll über einen längeren Zeitraum die Zielerreichung der Stadt- und Raumentwicklung in Maßnahmen der Klimaanpassung gemessen werden, die enge Bezüge zum Schutz von Freiräumen und Siedlungsfreiflächen aufweist.

5 Fazit

Deutschland verfügt mit 85 Prozent der Katasterfläche noch über einen hohen Anteil Freiräume, der Anteil nimmt aber beschleunigt ab. Seit 1996 gingen rund eine Million Hektar für Siedlungszwecke verloren, im Süden Deutschlands und in den Stadtstaaten entsprach dies einwohnergewichtet rund einem Siebtel. Die bereits im Jahr 2000 hohe Zerschneidung der Landschaft durch Siedlungsinfrastruktur nahm hingegen kaum zu. Allerdings führt der rasante Ausbau von Windkraft- und zunehmend Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu weiteren, wenn auch geringen Freiraumverlusten und einem verstärkten Landschaftswandel.

28 <https://www.gws-os.com/de/wirtschaft-soziales/projekte/detail/uba-flaeche> (11.4.2025).

29 KAnG Bundes-Klimaanpassungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 393). <https://www.recht.bund.de/bgb1/1/2023/393/VO> (22.03.2025).

30 Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024. Beschlossen am 11.12.2024. <https://www.bmu.de/download/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel-2024> (22.03.2025).

Der Griff nach Freiräumen wird immer drängender, sei es durch Bevölkerungszuwachs, neue Wohn- und Siedlungsflächen, die Energie- und Zeitenwende oder den Klimawandel. Durch diesen steigenden Nutzungsdruck in Freiräumen entstehen neue Nutzungskonkurrenzen. Der Freiraumschutz durch die Raumordnung wird daher wichtiger. Steuerungsoptionen liegen in der Flächensuffizienz, Flächeneffizienz und Flächenkonsistenz insbesondere durch die klassischen raumplanerischen Festlegungen. Neuere Auswertungen von Regionalplänen zeigen große Unterschiede in der Regulierungsintensität der Raumordnung. Hier besteht noch weiteres Potenzial zum Schutz des Freiraums und zur multifunktionalen Steuerung der Nutzung.

Mit der anhaltenden Nachverdichtung und dem Klimawandel wird zudem der Schutz der Siedlungsfreiflächen immer wichtiger. Deren konsequenter Schutz erfordert eine noch stärkere Nachverdichtung auf Bestandsflächen. Denn schon in der Vergangenheit ging mit dem Siedlungswachstum auch eine Erweiterung der Siedlungsfreiflächen einher, größer als es ihrem Anteil am Bestand entspricht. Damit dehnen sich allerdings auch der Siedlungskörper und damit die Stadtregionen weiter aus, der Flächenverbrauch nimmt zu. Der Erhalt von Siedlungsfreiflächen steht nicht im Widerspruch zur Nachverdichtung, wenn kompakter und mit höherer Kubatur gebaut, Potenzialflächen bebaut, Grün an und um Siedlungsinfrastruktur verdichtet und Freiflächen durch Entseelung rückgewonnen werden.

Freiflächen und Vegetation sind höchst unterschiedlich in Stadträumen verteilt; dabei erweisen sich öffentliche Freiflächen als elementar für die Lebensqualität. Somit sind graue und grün-blaue Infrastruktur zusammen zu entwickeln und umzubauen. Städtebauliches Ziel sollten verdichtete Baustrukturen mit möglichst hohen Anteilen unversiegelten Freiraums und hohem Vegetationsanteil sein. Möglicherweise wären ein stadtrregionales Verschlechterungsverbot des Freiraumanteils erforderlich, wie es vom Grundsatz her die im August 2024 in Deutschland in Kraft getretene EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur³¹ für städtische Gebiete vorsieht, verbunden mit einem Verbesserungsgebot für die Qualität des Freiraums, vor allem in Stadtregionen, in denen der Freiraum besonders viele Funktionen vereint und ein weiterer

Flächenverlust nicht ausgeglichen werden kann. Dieses darf in Stadtregionen per se Nachverdichtung nicht verhindern, sondern sollte durch kompakte und intelligente Kombination von Freiraum und verdichteten Baustrukturen gewährleistet werden.

Voraussetzung für den Schutz von Freiräumen ist ein zeitgemäßes Monitoring der Veränderungen. Um die vielen Ansprüche zu erfüllen, sind bessere Datengrundlagen auch über Ziele und Indikatoren zur Grünausstattung und Klimaanpassung relevant. Hier unterstützen neue fernerkundliche Rasterdaten und Mobilfunkdaten die amtliche Regionalstatistik. Zudem verschärfen künftig verschiedene Maßnahmen und Strategien des Bundes zur Freiraum- und Stadtgrünsicherung von der EU-Ebene bis zu den Kommunen das Erfordernis zur Nutzung verbesserter Datengrundlagen.

31 Wiederherstellungsverordnung (EU) 2024/1991 des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869: <https://www.bfn.de/abkommen-richtlinie/wiederherstellungsverordnung-verordnung-eu-20241991-des-europaeischen> (22.03.2025).

Literatur

- Behmer, J. 2020: Siedlungsflächenprojektion 2024. Teilbericht der Klimawirkungs- und Vulnerabilitätsanalyse 2021. In: Umweltbundesamt (Hrsg.): Climate Change 08/2020. Dessau-Roßlau.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen.
www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2009/Heft139.html (20.03.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Handlungsziele für Stadtgrün und deren empirische Evidenzindikatoren, Kenn- und Orientierungswerte. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021a): Regionale Landschaftsgestaltung. Bonn.
www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/regionale-landschaftsgestaltung.html (20.03.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021b): Wie grün sind deutsche Städte? Wissenschaftlicher Endbericht zum Projekt „Monitoring des Stadtgrüns“. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021c): Gesundheit in der Stadt: Maßnahmen für einen gesunden Lebensraum. Berlin.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-018-2025.html> (04.08.2025)
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022): Wie grün sind deutsche Städte? Ergebnisse einer bundesweiten Erfassung. Bonn.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/wie-gruen-deutsche-staedte-dl.pdf> (21.03.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2023): Klimawandel und Energiewende gestalten. Vorbereitungsstudie Raumordnungsbericht 2024. Bonn.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2023/klimawandel-energiewende-vorstudie-rob-2024-dl.pdf> (22.03.2025).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024): Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel. Klima- und Transformationsfonds. Berlin.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/anpassung-klimawandel/anpassung-klimawandel-node.html> (22.03.2025).
- BfN – Bund für Naturschutz; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Den Landschaftswandel gestalten. Band 1 - Bundesweite Übersichten. BfN-BBSR-Sonderveröffentlichung.
- Blum, P.; Böhme, C.; Kühnau, C.; Reinke, M.; Willen, L. (2023): Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln: Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün. Bonn. = BfN-Schriften 653.
<https://www.bfn.de/publikationen/bfn-schriften/bfn-schriften-653-stadtnatur-erfassen-schuetzen-entwickeln> (22.03.2025).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2019): Indikatorenbericht 2019 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.
<https://www.bmu.de/download/indikatorenbericht-2019-der-bundesregierung-zur-nationalen-strategie-zur-biologischen-vielfalt> (20.03.2025).
- BMUB – Bundesinstitut für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Grünbuch Stadtgrün. Dessau-Roßlau.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmub/verschiedene-themen/2015/gruenbuch-2015-dl.pdf> (21.03.2025).
- BMUB (2017): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft Grün in der Stadt. 2. Auflage. Berlin.
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2023): Nationale Wasserstrategie. Kabinettsbeschluss vom 15. März 2023. Berlin.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/BMUV_Wasserstrategie_bf.pdf (22.03.2025).
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (2023): Flächenkonkurrenz. Unveröffentlichtes Arbeitspapier des AK Zukunftsfähige Raumnutzung, Stand: 20.03.2025.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Daten zum Indikatorenbericht 2021.
<https://www.dns-indikatoren.de/assets/Publikationen/Indikatorenberichte/daten2021.pdf> (24.03.2025).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2024): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst durchschnittlich jeden Tag um 52 Hektar.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_11_p002.html (20.03.2025).

- Deutscher Bundestag** (2002): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. [dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408953.pdf](https://www.bundestag.de/btd/14/089/1408953.pdf) (20.03.2025).
- Die Bundesregierung** (2019): Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen. Berlin. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (22.03.2025).
- Die Bundesregierung** (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021. Berlin, 271. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf> (20.03.2025).
- Die Bundesregierung** (2023a): Neu denken bei der Rohstoffversorgung. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/rohstoffversorgung-2166232> (22.03.2025).
- Die Bundesregierung** (2023b): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz. Intakte Lebensräume: unsere Lebensversicherung. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/natuerlicher-klimaschutz-2182120> (22.03.2025).
- Dosch, F.; Haury, S.** (2020): Städtisches Grün in Pandemiezeiten. Beobachtungen, Erkenntnisse und Herausforderungen für die Zukunft. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Corona und Stadtentwicklung – Neue Perspektiven in der Krise? Bonn. = IzR – Informationen zur Raumentwicklung 04/2020, 68–81.
- Dosch, F.; Haury, S.** (2021): Urbane grüne Infrastruktur in und nach der Pandemie. In: Transforming Cities in 1/2021, 36–42.
- Dosch, F.; Haury, S.** (2022): Neues Stadtgrün – vielseitiger Nutzen. Rahmenbedingungen, Potenziale und Handlungsansätze für grünere Innenstädte. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Innenstädte transformieren! Bonn. = IzR – Informationen zur Raumentwicklung 2/2022, 44–63. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2022/2/izr-2-2022.html> (22.03.2025).
- Dosch, F.; Blätgen, N.** 2025: Flächenverbrauch im Spiegel unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen. In: Peter Jakubowski, Robert Kaltenbrunner, (Hg.): Deutschland mit 89 Millionen Menschen? Wohnen, Wirtschaften und Zusammenleben in einer wachsenden Gesellschaft. Transkript-Verlag. <https://www.transkript-verlag.de/media/pdf/be/8a/cb/oa9783839401521chHHK2QxWtzvy.pdf>
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S.** (2022): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 80, 5, 522–541. <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/216/2110> (20.03.2025).
- Eichhorn, S.; Diller, C.; Pehlke, D.** (2023): Die Entwicklung der Regulierungsintensität der deutschen Regionalpläne von 1985 bis 2017. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 81, 3, 207–224. rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/941
- Hartz, A.** (2019): Dynamische Stadtrandlandschaften. Beschleunigter Landschaftswandel und neue Gestaltungsaufgaben. In: Planerin 03, 19, 14–17.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung** (2021): ILS-Monitoring StadtRegionen mit neuen Funktionen. Pressemitteilung am 28. April 2021. <http://www.ils-forschung.de/2021/04/pressemitteilung-ils-monitoring-stadtregionen-mit-neuen-funktionen/> (21.03.2025).
- IÖR – Institut für ökologische Raumentwicklung** 2023: Siedlungs- und Verkehrsflächen nehmen immer mehr Raum ein. IÖR-Monitor. <https://www.ioer-monitor.de/> (20.03.2025).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für 2016 für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen auf der 41. Ministerkonferenz (MKRO) am 09. März 2016. Berlin. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf> (24.03.2025).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2022): Beschluss der 46. Ministerkonferenz für Raumordnung (MRKO) – Klimawandel und Energiewende gemeinsam gestalten. 31. Mai 2022 Potsdam. <http://www.bmwsk.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWsk/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/mrko/mrko-46-grundsatzbeschluss.pdf> (24.03.2025).

- Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Bösch, M.; Dauber, J.; de Witte, T.; Elsasser, P.; Erasmí, S.; Gocht, A.; Hansen, H.; Heidecke, C.; Klimek, S.; Krämer, C.; Kuhnert, H.; Moldovan, A.; Nieberg, H.; Pahmeyer, C.; Plaas, E.; Rock, J.; Röder, N.; Söder, M.; Tetteh, G.; Tiemeyer, B.; Tietz, A.; Wegmann, J.; Zinnbauer M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Working Paper 224.
https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf (17.12.2023).
- Questio Forschung & Beratung GmbH; ILS Research GmbH (2023): Aktuelle Trends der Flächennachfrage und Ansätze zur Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme in der Planungspraxis. Vorbereitende Expertise des MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Bonn, Dortmund.
- Pehlke, D.; Siedentop S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Dortmund. = ILS-Working Paper 4.
https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/WorkingPaper_4_Regulierungsintensitaet_ONLINE.pdf (24.03.2025).
- Schwarzer, M.; Mengel, A.; Konold, W.; Reppin, N.; Mertelmeyer, L.; Jansen, M.; Gaudry, K.-H.; Oelke, M. (2018): Bedeutsame Landschaften in Deutschland. Gutachtliche Empfehlungen für eine Raumauswahl, Band 1. Bonn. = BfN-Schriften 516.
- Steiger, J. (2023): Herausforderungen bei der Rohstoffversorgung Deutschlands (Dissertation). Karlsruhe.
<https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000163528> (22.03.2025).
- Strubelt, W.; Dosch, F.; Meinel, G. (Hrsg.) (2021): Die Gestalt des Raumes. Landschaften Deutschlands als Abbilder der Gesellschaft. Fotos von Jürgen Hohmuth und Marcus Fehse Monographie. Sonderveröffentlichung des BBSR und IÖR. Berlin.
<https://www.die-gestalt-des-raumes.de/pages/> (21.03.2025).
- Taubenbock, H.; Reiter, M.; Dosch, F.; Leichtle, T.; Weigand, M.; Wurm, M. (2021): Which city is the greenest? A multi-dimensional deconstruction of city rankings. In: Computers, Environment and Urban Systems 89, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2021.101687>
- Walz, U.; Krüger, T.; Schumacher, U. (2021): Landschaftszerschneidung und Waldfragmentierung in Deutschland: Analyseergebnisse aus dem IÖR-Monitor. In: Social Science Open Access Repository (SSOAR): Flächennutzungsmonitoring XIII: Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools. Berlin, 127–137.
https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/79038/ssoar-2021-walz_et_al-Landschaftszerschneidung_und_Waldfragmentierung_in_Deutschland.pdf (20.03.2025).

Autor

Fabian Dosch (*1963) leitet das Referat „Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung“ im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), das unter anderem die Anwendung INKAR und den Atlas zur Stadt- und Regionalentwicklung herausgibt. Arbeitsschwerpunkte sind Klimaanpassung, Flächenhaushalt, Stadtgrün, Rasterdaten und Landschaftsgestaltung. Er ist Mitherausgeber des Buches „Die Gestalt des Raumes“ (2021).

Klaus Einig, Brigitte Zaspel-Heisters

FREIRAUMSCHUTZ DURCH REGIONALPLÄNE – EINE DEUTSCHLANDWEITE AUSWERTUNG IHRER ZEICHNERISCHEN FESTLEGUNGEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Instrumente des Freiraumschutzes in Regionalplänen
 - 3 Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen
 - 4 Multifunktionaler Schutz des Freiraumes
 - 5 Schutz von Klimafunktionen
 - 6 Bodenschutz
 - 7 Schutz des Grund- und Oberflächenwassers
 - 8 Hochwasserschutz
 - 9 Schutz von Produktionsfunktionen
 - 10 Schutz der Erholungsfunktion
 - 11 Freiraumschutz durch Raumordnung und Naturschutz im Vergleich
- Literatur

Kurzfassung

Die dem Beitrag zugrunde liegende Untersuchung konzentrierte sich auf die zeichnerischen Festlegungen in Regionalplänen, die den Schutz des Freiraumes zum Thema haben. Empirische Grundlagen der Untersuchung sind alle am 31.12.2023 in Kraft befindlichen Regionalpläne in Deutschland. Die zwischen den Ländern und Planungsregionen bestehenden Unterschiede bei der Ausweisung von Raumordnungsgebieten werden mit Methoden der Geostatistik untersucht.

Schlüsselwörter

Freiraumschutz – Regionalplanung – Regionalpläne – Naturschutz – Siedlungsklimaschutz – Hochwasserschutz – Grundwasserschutz – Erholungsvorsorge

Open space protection through regional plans – a Germany-wide evaluation of their graphic specifications

Abstract

The article focuses on the investigation of the graphic specifications in regional plans that deal with the protection of open space. The empirical basis of the study is all regional plans in force in Germany on 31 December 2023. The differences between the states and regions in the designation of regional planning areas are examined using geostatistical methods.

Keywords

Open space protection – Regional planning – Regional plans – Nature conservation – Urban climate protection – Flood protection – Groundwater protection – Recreational provision

1 Einleitung

Traditionell gehört der Freiraumschutz zu den zentralen Aufgaben der Raumordnungsplanung. Da die Raumordnung allerdings eine querschnittsorientierte Gesamtplanung ist, die alle räumlichen Nutzungsansprüche gleichermaßen in den Blick nimmt, ist der Freiraum aus einer multifunktionalen Perspektive ihr planerischer Gegenstand (Czybulka/Baier 2006: 495). Dies erklärt, warum Raumordnungspläne sehr unterschiedliche Festlegungen zu verschiedenen Funktionen des Freiraumes enthalten (MKRO 1996):

- > Natur- und Lebensraumfunktionen,
- > Klimaschutzfunktionen,
- > Grund- und Trinkwasserschutzfunktionen,
- > Hochwasserschutzfunktionen,
- > Bodenfunktionen,
- > Produktionsfunktionen,
- > Erholungsfunktionen und
- > Standortfunktionen.

Der Druck auf den Freiraum hat sich in Deutschland in den zurückliegenden Jahren nicht abgeschwächt, sondern durch das anhaltend hohe Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche, die intensivierete Energiewende sowie die fortgesetzte Nutzungsintensivierung in der Landwirtschaft eher erhöht (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023). Mitverantwortlich ist dafür auch die Regionalplanung. Denn Regionalpläne setzen mit ihren Festlegungen nicht nur den Rahmen für den Freiraumschutz, sondern auch für seine Inanspruchnahme durch raumbedeutsame Planungen und Vorhaben. In der Regionalplanung befinden sich Freiraumschutz und Standortsicherung für raumbedeutsame Planungen und Vorhaben in einem Dauerkonflikt. Zur Aufgabe der Regionalplanung gehört allerdings, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum auf- und untereinander abzustimmen und die auftretenden Konflikte zu bewältigen. Einen befriedigenden Ausgleich im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung kann sie allerdings kaum erreichen, da Belange des Freiraumschutzes und Belange der Standortsicherung oft politisch nicht gleich gewichtet werden.

Dies ist auch das Resultat des Flächenbedarfsprinzips. Raumordnungspläne sollen gemäß § 1 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums treffen. Aus diesem Grund werden Flächen vorsorglich für bestimmte Nutzungen im Regionalplan gesichert. Der Umfang der Flächensicherung leitet sich unter anderem vom ermittelten oder vorgegebenen Flächenbedarf ab. Die Feststellung des Flächenbedarfs für konkrete Nutzungen wird einerseits durch verbindliche Normen, andererseits durch planerische Methoden und Verfahren der Flächenbedarfsermittlung beeinflusst. Allerdings wird das Flächenbedarfsprinzip nicht für jede Nutzung bzw. Funktion durch die Regionalplanung angewandt (Köck/Bovet/Fischer et al. 2017). Etabliert ist die Ausweisung von Flächen auf der Grundlage von Bedarfen für den Rohstoffabbau, neue Wohn- und Gewerbegebiete und technische Infrastrukturvorhaben, das heißt überwiegend für anthropogene Nutzungen, deren Realisierung häufig auf einer Inanspruchnahme von Freiraum basiert. Für Flächennutzungen im Freiraum wird das Flächenbedarfsprinzip überwiegend nicht angewendet. Es gibt allerdings auch Ausnahmen, wie die Ausweisung von Flächen für den Hochwasserschutz, die Waldmehrung in waldarmen Räumen oder die Erholungsvorsorge zum Zwecke der Naherholung. Kaum eine Rolle spielt das Flächenbedarfsprinzip bisher für die Entwicklung der Landwirtschaftsfläche oder den naturschutzorientierten Freiraumschutz. In der Praxis zeigt sich, dass für die Flächenansprüche, die durch einen konkreten Flächenbedarf begründet werden, auch eher eine planerische Vorsorge im Regionalplan erfolgt.

Um spezifischen Flächenansprüchen mehr Durchschlagskraft zu verschaffen, versuchen einzelne Fachpolitiken quantifizierte Flächenziele zu formulieren und diese möglichst in Form von Gesetzen und Programmen zu verankern. Ein prominentes Beispiel ist die verbindliche Vorgabe des Windenergieflächenbedarfsgesetzes¹ (WindBG), zwei Prozent der Fläche Deutschlands für den Bau von Windenergieanlagen planerisch zu sichern. So konnte die Regionalplanung in ganz Deutschland auf ehrgeizige zeitliche Vorgaben für die Umsetzung quantifizierter Flächenziele verpflichtet werden. Auch die Fachpolitik des Naturschutzes versucht, ihre Flächenansprüche durch quantifizierte Flächenziele erfolgreicher durchzusetzen. Beispiele hierfür sind das 10-Prozent-Ziel für den Aufbau eines länderübergreifenden Biotopverbundes in Deutschland (§ 20 Abs. 1 BNatSchG²), das 2-Prozent-Ziel für die Schaffung von Wildnisgebieten (Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt) oder das 30-Prozent-Ziel des „Nature Restoration Law“ der EU. Während die Regionalplanung sehr effektiv das 2-Prozent-Ziel des Windenergieflächenbedarfsgesetzes umsetzt, werden die quantifizierten Flächenziele des Naturschutzes oder auch das 30-Hektar-Ziel zur Verringerung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums nicht vergleichbar stringent verfolgt. Zwar sieht mittlerweile § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG vor, die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu minimieren und quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme festzulegen. Bisher haben aber erst wenige Bundesländer quantifizierte Ziele für die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche festgelegt und noch kein Land hat das Instrumentarium der Raumordnung

1 Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

2 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 geändert worden ist.

so reformiert, dass gesetzte Mengenziele auch treffsicher gesteuert werden können. Offensichtlich werden Belange der Standortsicherung in der Raumordnungspraxis immer noch mit einem anderen politischen Gewicht verfolgt als die Belange des Freiraumschutzes. Diese Einschätzung drängt sich auf, betrachtet man die Entwicklung der Landwirtschaftsfläche und der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1992 und 2021. Während die Landwirtschaftsfläche um 7 % geschrumpft ist (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 6), hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 28,6 % ausgedehnt. Ihr Zuwachs erklärt sich im Zeitraum von 2000 bis 2020 zu 10 % aus der Umwandlung von Wald, zu 56 % aus der Umwandlung von Ackerflächen und zu 34 % aus der Umwandlung von Grünlandflächen (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 9). In Deutschland setzt die Umwandlung des landwirtschaftlich genutzten Freiraumes in der Regel eine Vorbereitung durch die örtliche Raumplanung voraus, die aber die Vorgaben der Raumordnung berücksichtigen und beachten muss.

Obwohl jeden Tag Freiraum durch planerisch vorbereitete raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen verloren geht, wird in den in Kraft befindlichen Regionalplänen in Deutschland auch umfangreich Freiraum vor baulicher Inanspruchnahme geschützt. Dabei ist die konkrete Wahl der Instrumente des Freiraumschutzes nur in eng abgesteckten Schranken den Raumordnungsbehörden auf regionaler Ebene selbst überlassen. Ihre Gestaltungsfreiheit begrenzen die Normen des ROG und der Landesplanungsgesetze, länderspezifische Durchführungserlasse und Planzeichenverordnungen sowie Vorgaben der Landesraumordnungspläne. Insbesondere in den Raumordnungsplänen der Länder werden die Handlungsaufträge für den Freiraumschutz direkt mit den von der Regionalplanung anzuwendenden Instrumenten gekoppelt. Deshalb müssen sich die Regionalpläne auch aus den Raumordnungsplänen der Länder entwickeln.

Der Beitrag befasst sich ausschließlich mit den zeichnerischen Festlegungen, die in den in Kraft befindlichen Regionalplänen in Deutschland zum Schutz des Freiraumes eingesetzt werden. Hierzu wird eine in Deutschland einmalige Datenausstattung genutzt. Im Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) werden laufend alle in Kraft befindlichen Regionalpläne und ihre Änderungen erfasst. Die zeichnerischen Festlegungen von Raumordnungsplänen werden in diesem Planinformationssystem durch Geodaten repräsentiert (Einig/Zaspel 2012; Zaspel-Heisters 2022). Für alle Planungsregionen der Regionalplanung in Deutschland kann auf dieser Datengrundlage ausgewertet werden, welche zeichnerischen Festlegungen zum Schutz des Freiraumes in jeder einzelnen Planungsregion eingesetzt werden und welchen Flächenanteil die zeichnerischen Festlegungen an der Regions- und Landesfläche einnehmen. Im Beitrag werden alle zum 31.12.2023 in Deutschland in Kraft befindlichen Regionalpläne und ihre Änderungen in die vergleichende Plananalyse einbezogen. Ausgewertet wurden 914 Plandokumente, davon 106 integrierte Regionalpläne, 806 Änderungen, Teilfortschreibungen und sachliche Teilregionalpläne sowie die beiden Landespläne des Saarlands. So konnte in Schleswig-Holstein noch nicht die seit 2014 wirksame Neuaufteilung der Planungsregionen in drei Regionen berücksichtigt werden, da die aktuell in Kraft befindlichen Regionalpläne noch für die fünf alten Planungsregionen gelten. In Nordrhein-Westfalen wurde die neue Planungsregion Ruhr nicht einbezogen, da der neue Regionalplan Anfang 2024 in Kraft getreten ist. Entsprechend mussten die Festlegungen der noch gültigen Regionalpläne für das Ruhrgebiet

zugrunde gelegt werden. Gleiches gilt für die Räume in Sachsen und Sachsen-Anhalt, die mittlerweile neuen Planungsregionen zugeordnet wurden, für die allerdings noch keine integrierten Pläne in Kraft getreten waren. Auch hier müssen die noch gültigen Pläne der alten Regionsabgrenzung berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung dieser „Übergangsregionen“, der Teilabschnitte in Nordrhein-Westfalen sowie des Saarlandes liegt die Anzahl der betrachteten Regionen bei 116. Das Saarland wird mit in die Analyse einbezogen, obwohl hier keine Regionalplanung betrieben wird, weil die Landesentwicklungspläne vergleichbare Festlegungen wie Regionalpläne enthalten. Die Länder Bremen, Berlin und Hamburg sowie ein Teil der kreisfreien Städte in Niedersachsen sind in der Analyse nicht enthalten, weil für diese Räume keine Regionalpläne aufgestellt werden.

2 Instrumente des Freiraumschutzes in Regionalplänen

Die Vielfalt der Instrumente, die in Regionalplänen zum Zweck des Freiraumschutzes zum Einsatz kommen, lässt sich auf die steuerungstechnischen Grundelemente „Ziele der Raumordnung“, „Grundsätze der Raumordnung“ sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete eingrenzen.

„Ziele der Raumordnung“ verlangen von ihren Adressaten eine zwingende Befolgung der Vorgabe des Regionalplans, während „Grundsätze der Raumordnung“ nur eine Berücksichtigung des Inhalts einer Planvorgabe in nachfolgenden Abwägungen verlangen (siehe *Grottel/Wiemer* in diesem Band). Ziele und Grundsätze der Raumordnung können in einem Regionalplan nicht nur in textlicher Form festgelegt werden, sondern auch durch Ausweisung von Raumordnungsgebieten. Die am häufigsten für die Aufgabe des Freiraumschutzes genutzten Raumordnungsgebiete sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete.

Vorranggebiete stellen Ziele der Raumordnung dar. Wenn sie zum Schutz des Freiraumes vor anthropogener Inanspruchnahme in Raumordnungsplänen festgelegt werden, wird nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG ein auf die geschützten Freiraumfunktionen bezogener Vorrang verbindlich verankert. Rechtlich schließt dieser Vorrang andere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in dem Vorranggebiet aus, soweit diese nicht mit der definierten Vorrangrelation vereinbar sind.

Zum Freiraumschutz eingesetzte Vorbehaltsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmte Freiraumfunktionen mit einem erhöhten Gewicht in der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen zu berücksichtigen sind. Weil sie die Abwägung nicht vergleichbar wie Ziele der Raumordnung strikt normativ steuern, erreichen Vorbehaltsgebiete nur die raumordnungsrechtliche Qualität eines Grundsatzes der Raumordnung.

Einen Spezialfall des Freiraumschutzes markieren Vorrang- und Eignungsgebiete mit Ausschlusswirkung (Hofmann 2019). In beiden Fällen basiert die freiraumschützende Wirkung nicht auf den eigentlichen Vorrang- oder Eignungsgebieten, sondern dem kombinierten Ausschluss bestimmter raumbedeutsamer Vorhaben außerhalb

dieser Raumordnungsgebiete. Diese Ausschlusswirkung repräsentiert die primär freiraumschützende Funktion. Da die Ausschlussgebiete aber nur in sehr seltenen Fällen in der Karte des Regionalplans zeichnerisch dargestellt sind, konnten sie in dieser geodatenbasierten Analyse nicht berücksichtigt werden. Vorrang- und Eignungsgebiete mit Ausschlusswirkung werden deshalb in diesem Beitrag nicht untersucht.

Die in der Analyse einbezogenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zum Freiraumschutz sind ausschließlich gegenüber öffentlichen Stellen verbindlich. Die adressierten öffentlichen Stellen müssen in ihren Planungen erst die rechtlich verbindlichen Vorgaben schaffen, die anschließend die eigentlichen Flächennutzer und Projektträger binden. Neben Bauleitplänen auf kommunaler Ebene werden auch die Maßnahmenplanungen sektoraler Fachplanungen durch die Raumordnungsgebiete gebunden. Behördliche Zulassungsstellen für Bau- und Planungsvorhaben müssen wiederum prüfen, ob der Genehmigung eines Vorhabens Erfordernisse der Raumordnung entgegenstehen. In diesem Sinne können verbindliche Vorgaben für Raumordnungsgebiete erst dann direkte Flächennutzungseffekte auslösen, nachdem sie in Bauleit- und Fachplänen weiter konkretisiert wurden und in Entscheidungen von Genehmigungsbehörden über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen eingeflossen sind (Kümper 2019).

3 Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen

Die Aufgaben des Freiraumschutzes, der den Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen zum Ziel hat, werden in § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 6 ROG als Grundsätze zusammengefasst. Danach sind

- > der Freiraum durch übergreifende Freiraum- und Siedlungsplanungen zu schützen,
- > ein großräumig übergreifendes ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen,
- > die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden,
- > die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen, die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern,
- > Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen,
- > die biologische Vielfalt zu schützen,
- > Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auszugleichen und
- > den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen.

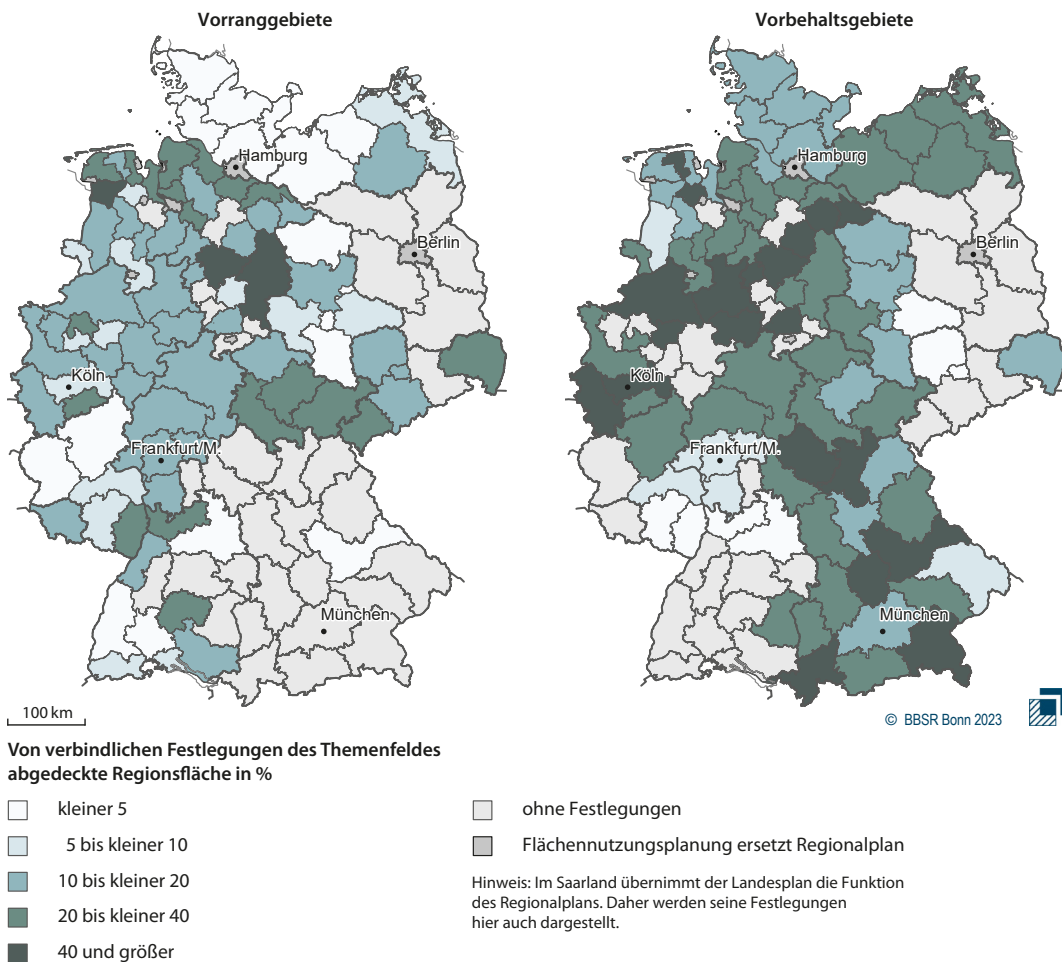
Der Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen durch die Raumordnung dient vor allem der Vermeidung der Beeinträchtigung natürlicher und naturnaher Landschaften, von Lebensräumen, natürlichen Ressourcen sowie von Tieren und Pflanzen. Es ist zwar ein gesetzliches Ziel, den Freiraumbestand möglichst stabil zu halten und seinen Schwund durch Inanspruchnahme konkurrierender Nutzungen zu verringern, ein quantitatives Erhaltungsziel eines bestimmten Freiraumbestandes sehen das Raumordnungsgesetz des Bundes, die Landesplanungsgesetze und die Raumordnungspläne der Länder jedoch nicht vor. Allerdings hatte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bereits 1992 ein gesamtdeutsches quantifiziertes Mengenziel für die Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundes beschlossen. Auf 15 Prozent der Landesfläche sollte ein funktional zusammenhängendes Netz ökologisch bedeutsamer Freiräume mithilfe von Festlegungen in Regionalplänen aufgebaut werden (MKRO 1992). Dieses Ziel, das seiner Zeit weit voraus war, ist allerdings in der Raumordnungspraxis nicht stringent aufgegriffen worden. Aktuell bestimmt das Bundesnaturschutzgesetz (§ 20 Abs. 1), dass in Deutschland ein länderübergreifender Biotopverbund mit mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Bundeslandes zu schaffen ist. Doch dieses Ziel soll erhöht werden. Das Bundesumweltministerium (BMUV) sieht im aktuellen Entwurf der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS) einen funktionalen länderübergreifenden Biotopverbund auf mindestens 15 Prozent der Fläche von Deutschland vor (BMUV 2023: 17). Beispielsweise hat Baden-Württemberg das 15-Prozent-Ziel für den Biotopverbund schon in § 22 Abs. 1 des Gesetzes des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft aufgegriffen.

Zeichnerische Festlegungen aus Regionalplänen, deren primärer Gegenstand der Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen ist, werden im ROPLAMO-Datenbestand in der Objektart „Natur und Landschaft“ repräsentiert (Abbildung 1). In dieser Objektklasse werden unterschiedlich benannte Raumordnungsgebiete zusammengefasst, die alle den Schutz der Natur zum Gegenstand haben.

Durch Vorranggebiete mit Schutzauftrag der Lebensraum- und Naturfunktion werden 9,2 Prozent der Fläche von Deutschland und durch Vorbehaltsgebiete 23,4 Prozent geschützt. Zusammen werden durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zum Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen 31,7 Prozent von Deutschland abgedeckt (Überlagerungen wurden herausgerechnet). Deutliche Unterschiede bestehen beim Instrumenteneinsatz zwischen den Ländern (Abbildung 1). So verzichtet Bayern fast vollständig auf den Einsatz von Vorranggebieten zum Schutz der Natur. Sehr zurückhaltend werden Vorranggebiete auch in Schleswig-Holstein, Teilen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt eingesetzt. Die Regionalplanung in Bayern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern steuert primär über die weniger restriktiven Vorbehaltsgebiete. Umgekehrt verhält sich dies in Sachsen. Einen Sonderfall stellt Brandenburg dar. Aktuell weist kein einziger Regionalplan in Brandenburg Raumordnungsgebiete für den Schutz von Natur- und Lebensraumfunktionen oder andere Freiraumfunktionen aus (siehe Karten bzw. Abbildungen in diesem Beitrag). Dieser Steuerungsausfall wird durch Ausweisung von Vorranggebieten im gültigen Landesentwicklungsplan

Hauptstadtregion der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg kompensiert. Durch die Festlegung eines Freiraumverbundes durch Vorranggebiete werden Freiräume vernetzt und vor raumbedeutsamer Inanspruchnahme und Zerschneidung auf immerhin 29 Prozent der Landesfläche von Brandenburg geschützt. Diese Festlegung wurde in der quantitativen Analyse nicht berücksichtigt, da Festlegungen von Landesraumordnungsplänen nicht berücksichtigt wurden (Ausnahme Saarland).

Festlegungen zu Natur und Landschaft in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 1: Anteil der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Objektart „Natur und Landschaft“ an der Planungsregionsfläche im Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) / Quelle: Eigene Berechnungen

4 Multifunktionaler Schutz des Freiraumes

Regionale Grünzüge und Grünzäsuren³ werden bereits sehr lange in Regionalplänen festgelegt. Sie kommen in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen zum Einsatz (siehe Karte 2). Einen Sonderfall stellt das „Vorranggebiet für Freiraumfunktionen“ der Regionalplanung in Niedersachsen dar. Hinsichtlich ihrer inhaltlichen Zielsetzung entsprechen sie weitgehend Regionalen Grünzügen. Sie werden daher in dieser Analyse einbezogen. Während die Raumordnungsgebiete in der Objektart „Natur und Landschaft“ primär monofunktionale Festlegungen repräsentieren, werden Regionale Grünzüge als multifunktionale zeichnerische Ausweisungen (Kistenmacher/Domhardt/Geyer et al. 1993: 215) in einer eigenen Kategorie mit Grünzäsuren zusammengefasst. Neben der Natur- und Lebensraumfunktion werden durch regionale Grünzüge weitere Freiraumfunktionen geschützt, wie beispielsweise die Erholungsvorsorge, der Siedlungsklimaschutz, der Wasserrückhalt in der Fläche, die land- und forstwirtschaftliche Produktion, der Grundwasser- oder Bodenschutz (Domhardt/Braun/Proske et al. 2006; Siedentop/Fina/Krehl 2016). Da in den meisten Regionalplänen allerdings nicht für die einzelnen Regionalen Grünzüge festgelegt ist, welche primären Freiraumfunktionen sie erfüllen sollen, ist eine nach einzelnen Funktionen differenzierende Auswertung nicht möglich.

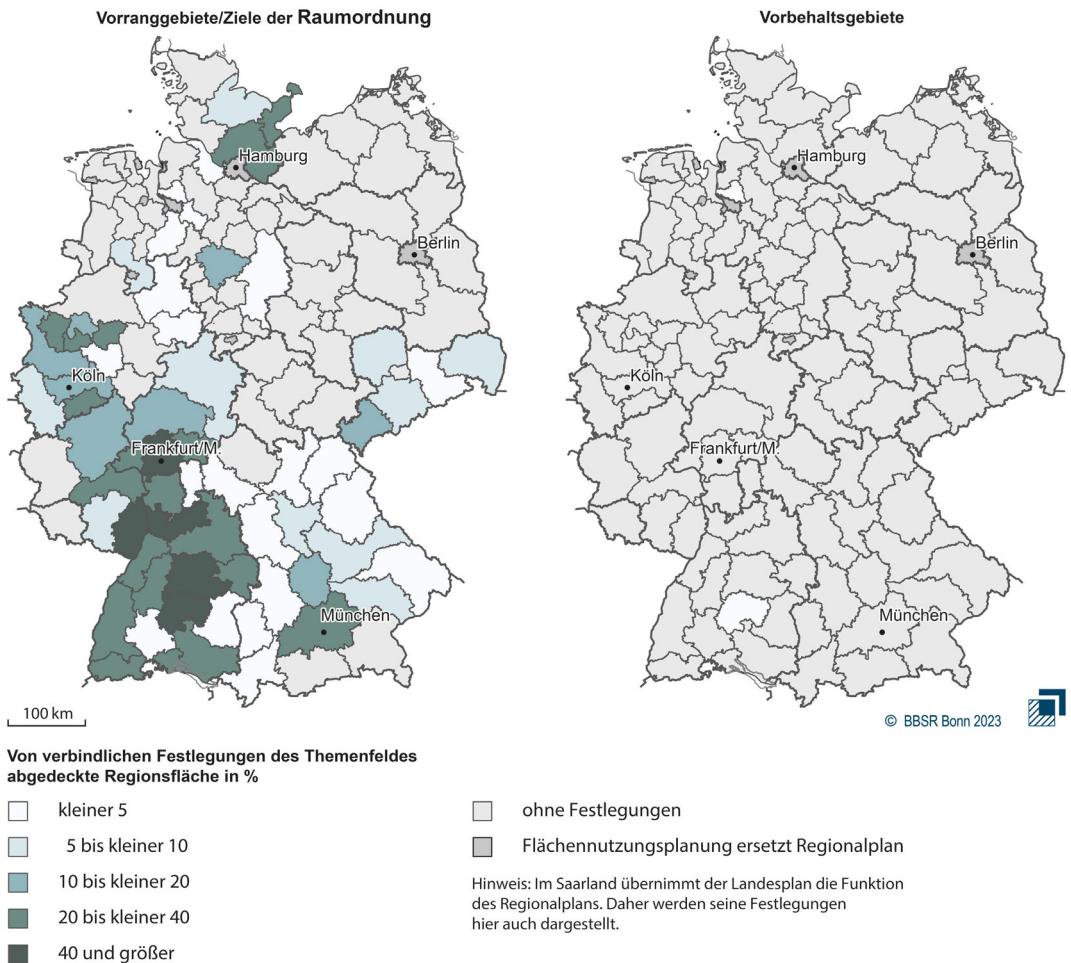
Deutschlandweit werden insgesamt 8,5 Prozent der Fläche von Regionalen Grünzügen und gebietsscharfen Grünzäsuren geschützt. Aber nicht in allen Ländern werden sie auch als Vorranggebiet klassifiziert. Regionale Grünzüge mit einer Kennzeichnung als Grundsatz der Raumordnung sind auf Einzelfälle beschränkt.

Die Ausweisung von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren wird in der Regel nicht für ländliche Räume durchgeführt. Ihr Einsatz konzentriert sich vor allem auf Agglomerationen und stärker verdichtete größere Stadtregionen. Aufgrund des hohen Siedlungsdrucks wird in diesen Räumen ein zusätzliches effektives Instrument zum Erhalt großräumiger Freiräume benötigt (Kistenmacher/Domhardt/Geyer et al. 1993: 164). In Schleswig-Holstein können regionale Grünzüge zusätzlich auch in den Tourismusregionen des Landes eingesetzt werden, da hier ein hoher Siedlungsdruck besondere Anforderungen an den Freiraumschutz stellt.

Grünzäsuren werden in Regionalplänen zwischen benachbarten Siedlungsbereichen festgelegt, um zu verhindern, dass diese zusammenwachsen. Sie dienen der Offenhaltung der Landschaft, um die Durchlässigkeit des Freiraumes für wandernde Tiere, aber auch den Menschen zu erhalten. Da vielfach Grünzäsuren nicht gebietsscharf ausgewiesen werden, sondern nur als Symbol ohne eindeutig bestimmten Raumbezug dargestellt sind, konnten in der Flächenberechnung nur die gebietsscharf festgelegten Grünzüge in der quantitativen Analyse berücksichtigt werden.

3 Hier sind Trenngrün oder Siedlungszäsuren eingeschlossen.

Festlegungen zu Regionalen Grünzügen/Grünzäsuren in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

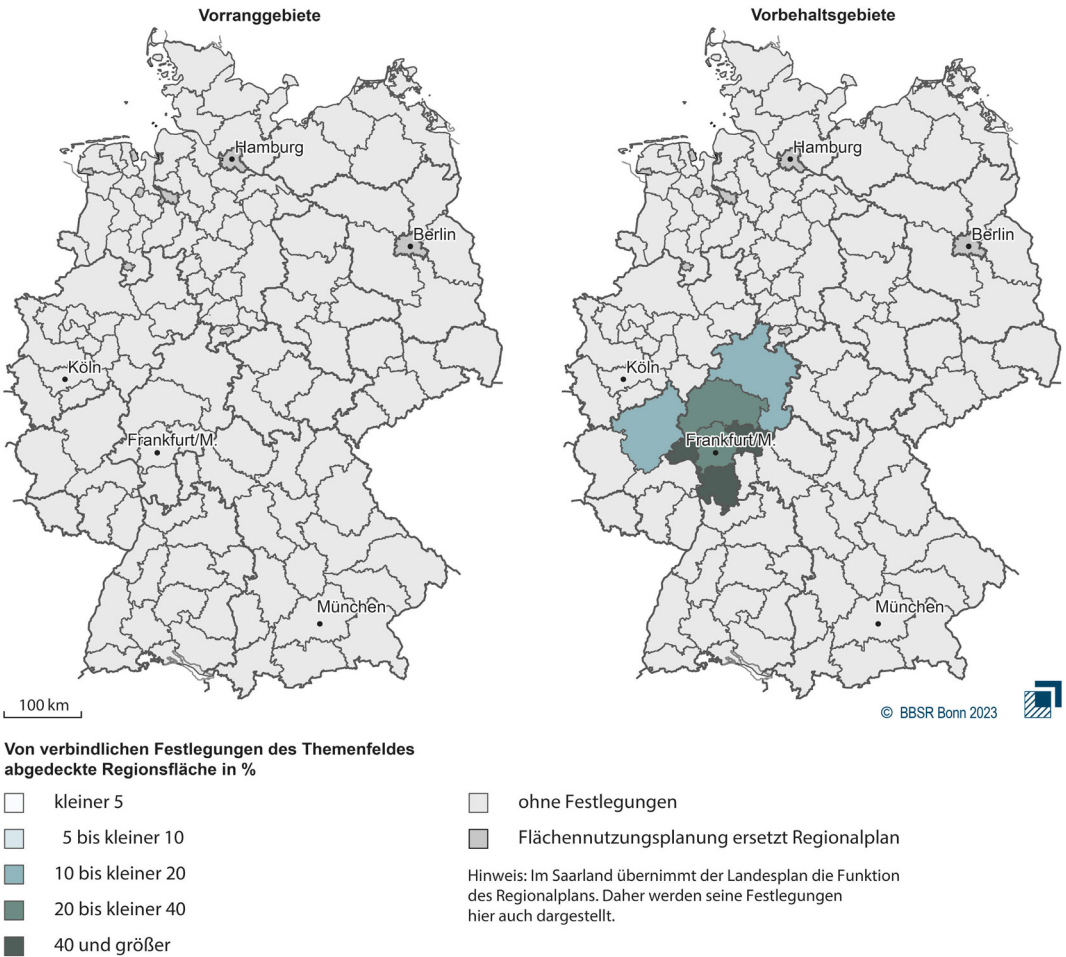
Abbildung 2: Anteil der Regionalen Grünzüge/zeichnerischen Ziele und Grünzäsuren und an der Planungsregionsfläche / Quelle: Eigene Berechnungen

5 Schutz von Klimafunktionen

Das ROG enthält auch einen Grundsatz der Raumordnung, der sich auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsfunktionen bezieht. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dieser Teil des Grundsatzes bezieht sich nicht nur auf den Freiraum, sondern richtet sich gleichermaßen auf den Siedlungsraum.

Eine zentrale Bedeutung spielt der Freiraum vor allem beim Siedlungsklimaschutz. Freiräume sollen als Kaltluftentstehungsgebiet und als Frischluftbahn den Luftaustausch in Siedlungsräumen fördern. Der problematische Wärmeinseleffekt von dicht bebauten Städten kann so abgemildert werden. In Raumordnungsplänen können die Teile des Freiraumes, die Funktionen des Siedlungsklimaschutzes erfüllen, durch Ausweisung von Raumordnungsgebieten von Bebauung freigehalten werden, die den erwünschten Luftaustausch stören würde. Obwohl das Prinzip des Siedlungsklimaschutzes bereits lange in der Raumordnungspraxis etabliert ist, gibt es erst wenige Regionalpläne, die spezielle Raumordnungsgebiete hierzu einsetzen (siehe Abbildung 3).

Festlegungen zu (Siedlungs-)Klimaschutz in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 3: Anteil der Raumordnungsgebiete zum Siedlungsklimaschutz an der Planungsregionsfläche/
Quelle: Eigene Berechnungen

Der größte Anteil entsprechender Raumordnungsgebietsausweisungen entfällt auf die Regionalpläne in Hessen, durch die fast 25 Prozent der Landesfläche abgedeckt werden. Außerdem setzen Regionalpläne in Rheinland-Pfalz (5,3 %) und in Sachsen (1,9 %) Raumordnungsgebiete zum Siedlungsklimaschutz ein. Deutschlandweit wird aber nur ein geringer Anteil von 1,9 Prozent des Bundesgebietes erfasst. Auffällig ist, dass fast ausschließlich Vorbehaltsgebiete eingesetzt werden. Fraglich ist allerdings, ob Frischluftbahnen und Kaltluftentstehungsgebiete mit diesem verhältnismäßig schwachen Instrument vor Bebauungen wirksam bewahrt werden können. Effektiver ist die Steuerung mit Vorranggebieten zum Klimaschutz. Hierzu ist allerdings eine ausreichend gute fachliche Fundierung durch Klimagutachten notwendig (Kistenmacher/Domhardt/Geyer et al 1993: 246). Da die Hitzefolgen des Klimawandels in verdichteten Gebieten in den kommenden Jahren zunehmen werden, ist davon auszugehen, dass zukünftig mehr Landesplanungen Handlungsaufträge zum Siedlungsklimaschutz für die Regionalplanung vorgeben werden. Beispielsweise sieht das 2023 in Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm (LROP) Bayern vor, dass zukünftig in Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel festgelegt werden können.

Lufthygienische Inhalte werden aber auch mit anderen Instrumenten umgesetzt, z. B. mit regionalen Grünzügen oder Raumordnungsgebieten für Natur und Landschaft.

6 Bodenschutz

Als Grundsatz sieht § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG vor, dass der Raum in seiner Bedeutung unter anderem für die Funktionsfähigkeit der Böden zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich und möglich, angemessen wiederherzustellen ist. Obwohl Festlegungen zum Bodenschutz schon lange als wichtiger Ansatz des Freiraumschutzes durch Raumordnungspläne gelten (MKRO 1996), sieht die Festlegungspraxis in der Regionalplanung anders aus (siehe Abbildung 4). Von den sehr vielfältigen Leistungen, die Böden erbringen, werden in Regionalplänen erst wenige Funktionen thematisiert. Insbesondere eine Bodenfunktion gewinnt im Rahmen des natürlichen Klimaschutzes an Bedeutung: die Speicherfunktion von Böden. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG sollen die Voraussetzungen für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe geschaffen werden. Da die Reduzierung der Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre allein nicht genügt, um die Klimaschutzziele Deutschlands zu erreichen, muss zusätzlich die Treibhausgaskonzentration durch Entnahme aus der Atmosphäre aktiv reduziert werden. Ihre Konzentration in der Atmosphäre kann durch natürliche Senken, wie die Kohlenstoff-Aufnahme durch Wälder, Moore und andere organische Böden, sowie sogenannte negative Emissionen über eine technische CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS-Technologie) erreicht werden.

Neben dem Wald werden klimaschädliche Stoffe vor allem durch intakte Moore und sonstige organische Böden gebunden. In Deutschland stellt die landwirtschaftliche Nutzung von entwässerten Moorböden allerdings auch eine zentrale Quelle von CO₂ dar. Durch die landwirtschaftliche Nutzung entwässerter Moore wird die mikrobielle Zersetzung der über Jahrtausende konservierten organischen Masse unter Kontakt mit Luft gefördert und umfangreiche Mengen von Treibhausgasen, insbesondere CO₂

freigesetzt. Da der Großteil der Moore in Deutschland trockengelegt ist, sind diese keine natürlichen Senken für CO₂ mehr, sondern sind heute als Quellen für Treibhausgase aktiv. Von den rund 53 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen in Deutschland gehen rund 6,7 Prozent der Treibhausgasemissionen auf die Zersetzung von Moorböden durch Entwässerungsmaßnahmen und Torfnutzung zurück.⁴ In Mecklenburg-Vorpommern stellen die CO₂-Emissionen aus der Landnutzung sogar die Hauptquelle dar. Die nationale Moorstrategie und die Moorstrategien der Länder sehen daher vor, dass trockengelegte Moore vermehrt wiedervernässt werden, um sie erneut als natürliche Senken für Treibhausgase zu entwickeln. Bis zum Jahr 2030 sollen so die Treibhausgasemissionen aus Moorböden um jährlich fünf Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent reduziert werden (BMUV 2022).

Dies ist ein neues Aufgabenfeld der Raumordnungsplanung (BBSR 2025, S. 88f.; Schlacke/Sauthoff 2024; Uhl et al. 2024). Niedersachsen hat als erstes Land konkrete Maßnahmen im Jahr 2017 mit dem fortgeschriebenen Landesraumordnungsprogramm eingeleitet. Zum einen wurden Vorranggebiete für den Rohstoffabbau von Torf im LROP gestrichen, zum anderen wurden neue Vorranggebiete für Torferhaltung landesweit ausgewiesen, um den noch vorhandenen Torfkörper als Kohlenstoffspeicher zu erhalten und die Kohlenstoff-Bindungsfunktion durch nachhaltige, klimaschonende Nutzungen zu fördern (ML 2017). Bei diesen Vorranggebieten steht der Bodenschutz im Vordergrund. In Regionalplänen sollen die landesweiten Vorranggebietsausweisungen weiter konkretisiert werden. Für einige Regionalpläne ist dies bereits erfolgt (siehe Abbildung 4). Auch Bayern hat im Landesentwicklungsplan (LEP) von 2023 mit der Ermächtigung der Regionalplanung zur Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den Klimaschutz Instrumente für den Schutz von Moorböden eingeführt. Andere Länder mit hohen Anteilen organischer Böden an der Landesfläche, wie Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben ihr Raumordnungsinstrumentarium noch nicht um Ansätze erweitert, um organische Böden zu schützen und eine Renaturierung von Mooren als Kohlenstoffspeicher zu fördern.

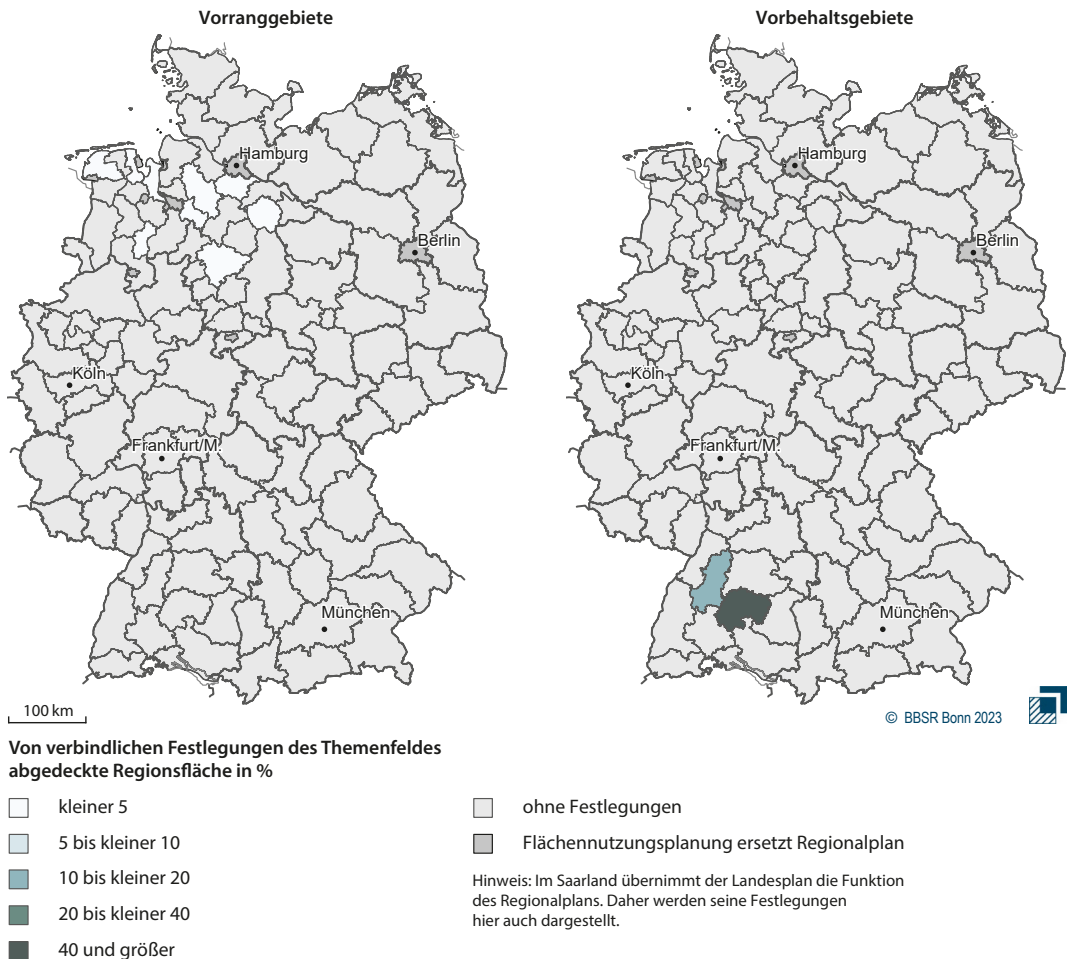
In Baden-Württemberg in den Planungsregionen Nordschwarzwald und Neckar-Alb werden Vorbehaltsgebiete für den Bodenschutz ausgewiesen. Geschützt werden Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft.

In Sachsen wurden nur in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge Vorbehalts- und Vorranggebiete für den Bodenschutz im Regionalplan festgelegt, die 2023 durch ein Normenkontrollurteil außer Kraft traten. Die übrigen sächsischen Planungsregionen enthalten entsprechende bzw. ähnliche flächenhafte Ausweisungen, die als Ziele und Grundsätze festgelegt werden. Da keine Einstufung als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiet erfolgt, werden sie hier nicht in der Karte abgebildet. In Sachsen nehmen die Regionalpläne insbesondere auf erheblich beeinträchtigte Böden Bezug, die als „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ festgelegt werden können. Für diese Festlegungen kommen großflächige schädliche stoffliche Bodenveränderungen und Gebiete mit erhöhter substratbedingter Versauerungsgefährdung des Bodens in Frage.

4 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/moorbodenschutz.html> (24.03.2025).

Aufgrund des fehlenden bodenrechtlichen Kompetenztitels der Raumordnungsplanung sind die Wirksamkeit von Vorgaben für eine bodenschonende Flächennutzung in Regionalplänen sehr beschränkt. Dies limitiert auch die Regionalplanung im Hinblick auf Vorgaben zur Wiedervernässung ehemaliger Moore, um diese als Kohlenstoffsenke zu reaktivieren. Da keine Fachplanung Bodenschutz existiert, könnte sich eine bodenrechtliche Kompetenzerweiterung der Regionalplanung positiv auf den praktischen Boden- und Klimaschutz auswirken.

Festlegungen zu Bodenschutz in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

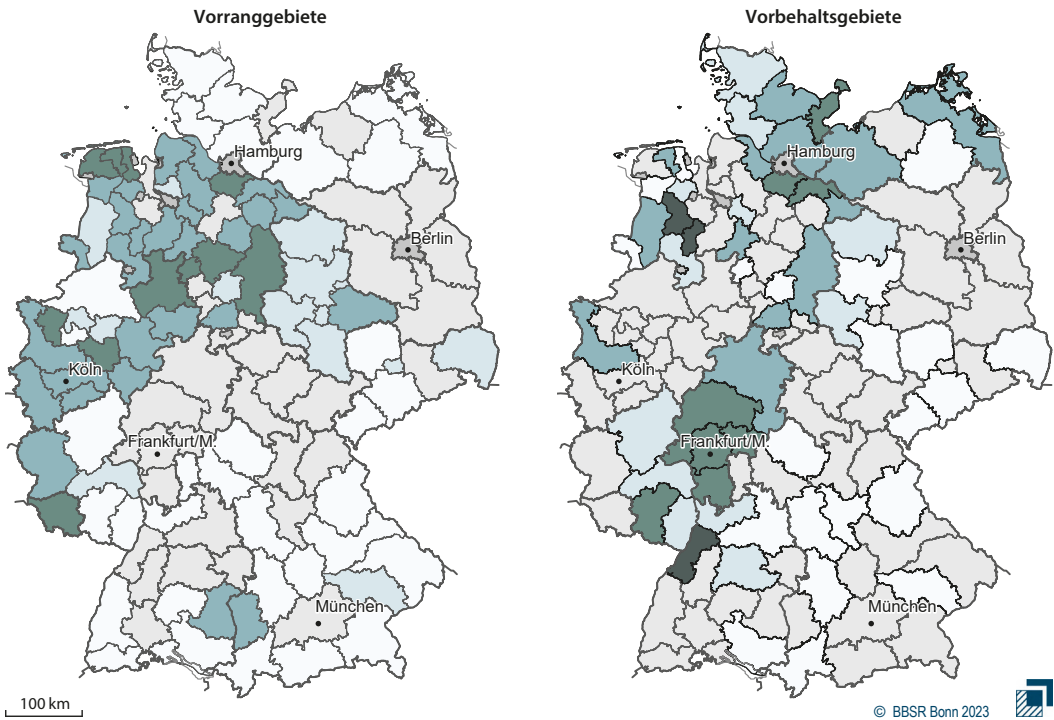
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 4: Anteil der Raumordnungsgebiete zum Bodenschutz an der Planungsregionsfläche / Quelle: Eigene Berechnungen

7 Schutz des Grund- und Oberflächenwassers

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG thematisiert als Grundsatz der Raumordnung die Funktionsfähigkeit des Wasserhaushaltes und den Schutz der Grundwasservorkommen. Diesen Aufträgen kommen allerdings nicht alle Länder nach. In Brandenburg und Thüringen fehlen zeichnerische Festlegungen zum Schutz des Oberflächen- und Grundwassers (siehe Abbildung 5). Die in den Regionalplänen unterschiedlich benannten Raumordnungsgebiete, die zum Schutz von Wasserressourcen zum Einsatz kommen, werden in der Datenbank des ROPLAMO in der Objektart Grund- und Oberflächenwasserschutz zusammengefasst. Viele Länder setzen sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete zum Gewässerschutz ein (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpom-

Festlegungen zu Grund- und Oberflächenwasserschutz in Regionalplänen



Von verbindlichen Festlegungen des Themenfeldes abgedeckte Regionsfläche in %

- | | |
|--|--|
| ☐ kleiner 5 | ☐ ohne Festlegungen |
| ☐ 5 bis kleiner 10 | ☐ Flächennutzungsplanung ersetzt Regionalplan |
| ☐ 10 bis kleiner 20 | |
| ☐ 20 bis kleiner 40 | |
| ☐ 40 und größer | |
- Hinweis: Im Saarland übernimmt der Landesplan die Funktion des Regionalplans. Daher werden seine Festlegungen hier auch dargestellt.

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 5: Anteil der Raumordnungsgebiete zum Grund- und Oberflächenwasserschutz an der Planungsregionsfläche / Quelle: Eigene Berechnungen

mern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen). Nur Hessen beschränkt sich auf die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten.

Mit Vorranggebieten wird ein Anteil von 5,2 % von Deutschland und mit Vorbehaltsgebieten von 5,6 % geschützt. Zusammen erreichen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete einen Anteil von 11,7 % an der Landesfläche. Ähnlich wie beim Schutz der Natur- und Lebensraumfunktion leiten sich regionalplanerische Festlegungen zum Schutz von Grund- und Oberflächenwasser primär von fachplanerischen Schutzgebieten ab.

Im Hinblick auf den fortschreitenden Klimawandel wird es zukünftig darum gehen, Wasser länger in der Fläche zu halten, um Dürreperioden möglichst ohne Schäden zu überstehen und Hochwassergefahren abzuschwächen. In Gebieten mit angespannter Grundwasserneubildungsrate ist eine Übernutzung knapper Grundwasserressourcen zu verhindern. Diese neuen Herausforderungen thematisieren noch zu wenige Regionalpläne. Insbesondere veraltete Regionalpläne bedürfen dringend einer Aktualisierung und einer Anpassung an die neuen Herausforderungen des Klimawandels.

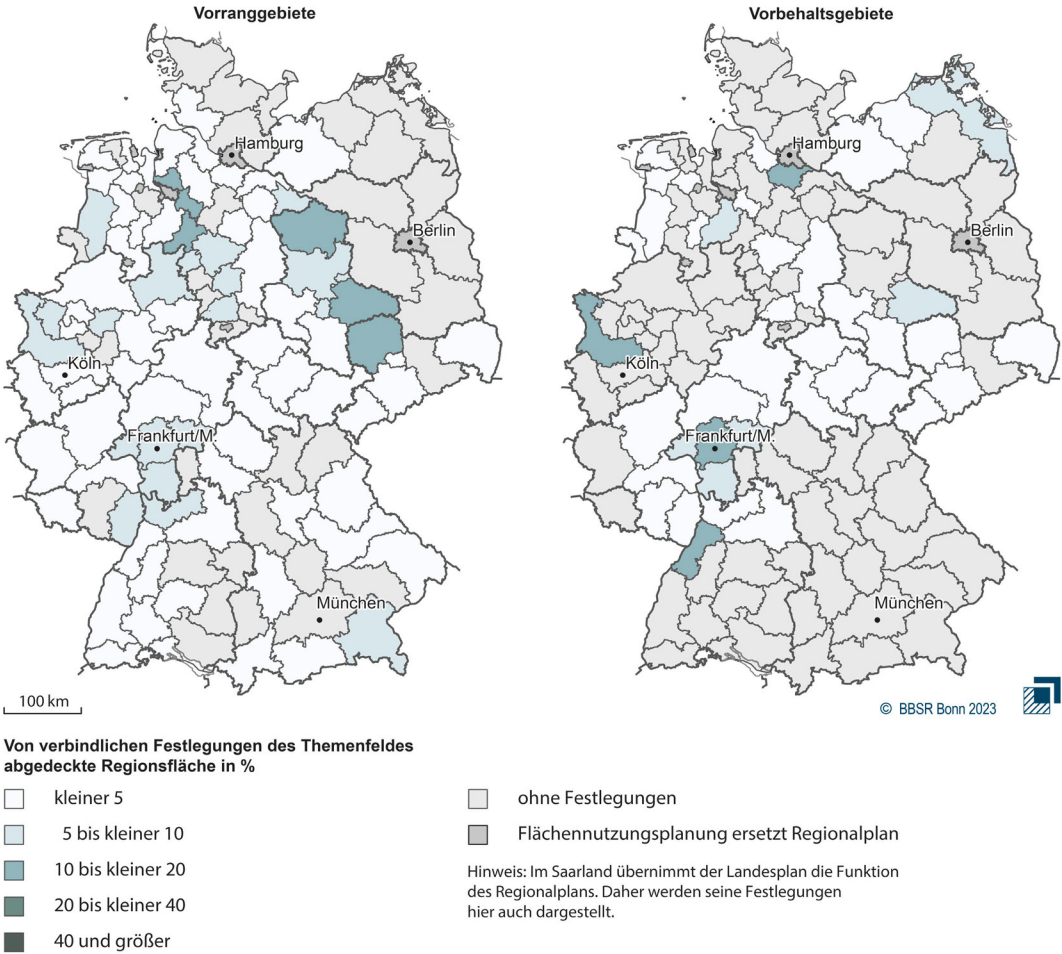
8 Hochwasserschutz

Mit § 2 Abs. 2 Nr. 6 sieht das ROG auch einen Grundsatz für den Hochwasserschutz vor: „Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen.“ Der Bund hat den Belang des vorbeugenden Hochwasserschutzes zusätzlich durch die Aufstellung eines länderübergreifenden Bundesraumordnungsplans nach § 17 Abs. 2 ROG gestärkt. Landesraumordnung und Regionalplanung müssen seine geltenden Erfordernisse der Raumordnung bei der Aufstellung ihrer Raumordnungspläne beachten und berücksichtigen. Um einer unzureichenden Umsetzung von Hochwasserschutzbelangen in der Raumordnungspraxis vorzubeugen, hat der Bund zusätzlich die Anpassungspflicht der Raumordnungsträger an Ziele der Raumordnung in Bundesraumordnungsplänen durch die Aufnahme des neuen § 1 Abs. 1a ins ROG noch klarer herausgestellt. Für den Freiraumschutz ist die Renaturierung von Auen als Lebensräume für Tiere und Pflanzen und ihrer insgesamt wichtigen Funktion als Retentionsraum für den Hochwasserschutz von zentraler Bedeutung. Bisher sehen Regionalpläne aber erst in Einzelfällen die Rückverlegung von Deichen, die Schaffung von neuem Retentionsraum oder die Renaturierung von Auen vor. Konsequenter wird die Umsetzung der Überschwemmungsgebietskulissen für HQ-100-Hochwasserereignisse vorgenommen. In den meisten Ländern werden diese Bereiche durch Vorranggebiete für den Hochwasserschutz vor einer baulichen Inanspruchnahme geschützt.

Werden durch die Regionalplanung nur die bereits wasserrechtlich gesicherten Überschwemmungsgebiete in Regionalpläne nachrichtlich übernommen, wird kein echter Mehrgewinn erzielt. Um einen konsequenten Schutz und eine aktive Renaturierung bestehender Flussauen zu fördern, sollten Festlegungen der Raumordnung über die Festsetzungen der Wasserwirtschaft hinausgehen können. Erst sehr selten werden allerdings Vorranggebiete zur Rückgewinnung von Retentionsraum genutzt. Noch sel-

tener wird die aktive Renaturierung von Auen durch Regionalpläne unterstützt. Beides ist allerdings durch den Entwicklungsauftrag und den Hochwasserschutz-Grundsatz des ROG gedeckt.

Festlegungen zum (vorbeugenden) Hochwasserschutz in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 6: Anteil der Raumordnungsgebiete zum vorbeugenden Hochwasserschutz an der Planungsregionsfläche / Quelle: Eigene Berechnungen

Der Auenzustandsbericht von 2021 hat die kritische Situation der Lebensraumfunktion von Flussauen in Deutschland aufgezeigt (BfN 2021). Zukünftig sollten deshalb Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen für den vorbeugenden Hochwasser-

schutz häufiger auch dafür genutzt werden, dass die Flüsse in Deutschland wieder mehr Raum für ihre dynamische Entwicklung erhalten und Flussauen renaturiert werden. So könnten große Fortschritte beim Naturschutz durch natürlichen Hochwasserschutz erreicht werden. Dabei ist die Regionalplanung auf Fachplanungen der Wasserwirtschaft angewiesen.

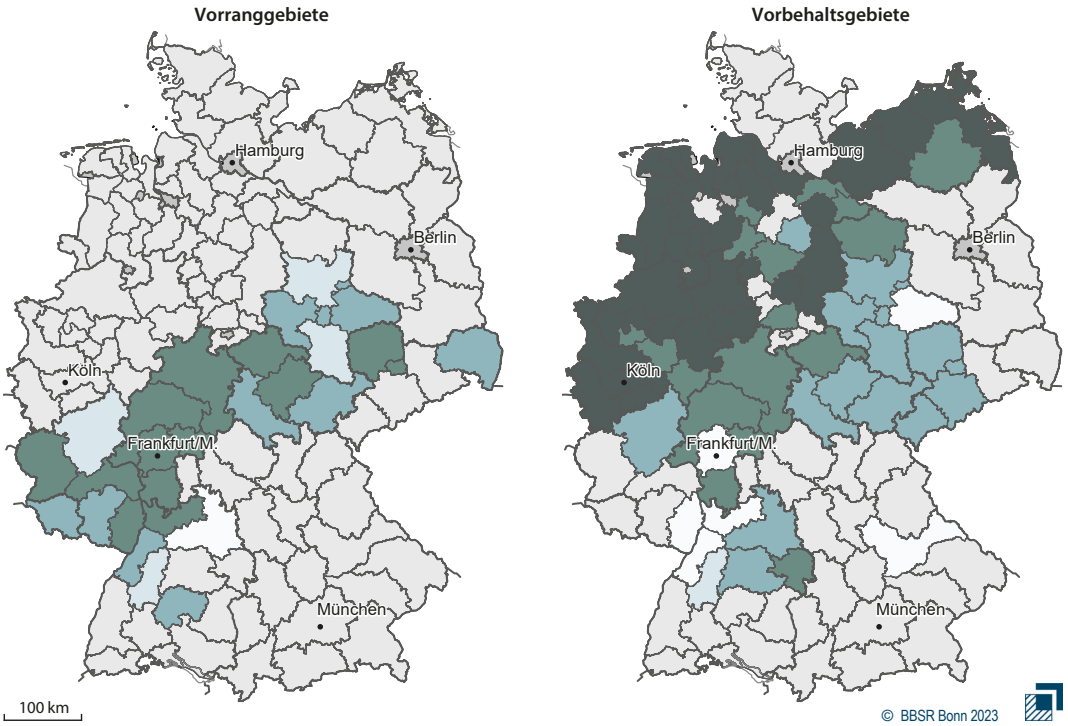
Vorbehaltsgebiete zum vorbeugenden Hochwasserschutz sind in Regionalplänen für 1,3 Prozent der Landesfläche ausgewiesen. Bereits 2,4 Prozent des Bundesgebietes werden durch Vorranggebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz geschützt (siehe Abbildung 6). Auffällig ist, dass in vielen Planungsregionen immer noch verbindliche Festlegungen der Regionalplanung zum vorbeugenden Hochwasserschutz fehlen, obwohl mittlerweile in allen Ländern aktuelle Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten vorliegen. Ein anderes Problem ist die schwache Nutzung von Vorbehaltsgebieten für die Risikovorsorge. Ein Grund ist, dass viele Raumordnungspläne der Länder die Regionalplanung immer noch nicht zu einer Ausweisung von Vorbehaltsgebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz ermächtigt haben. Dies ist kaum nachvollziehbar, haben doch schon die MKRO (2000) und die Bauministerkonferenz (ARGE BAU 2018) die zentrale Bedeutung von Vorbehaltsgebieten für die Risikovorsorge vor Extremhochwasserereignissen vor vielen Jahren herausgestellt.

9 Schutz von Produktionsfunktionen

Für Produktionsfunktionen bzw. wirtschaftliche Nutzungen des Freiraumes verfolgt die Raumordnung einen stark anthropozentrisch ausgerichteten Freiraumschutz, um vor allem die Land- und Forstwirtschaft dauerhaft zu gewährleisten. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG verpflichtet dazu, die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten. Kontinuierlich werden der Landwirtschaft Produktionsflächen entzogen, insbesondere durch Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsfläche, in Wald sowie durch den Bau von Anlagen der Erneuerbaren-Energie-Produktion (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023). Eine wichtige Aufgabe der Raumordnung ist daher der Schutz landwirtschaftlich genutzter Flächen vor Umwandlung. Primär zielen die eingesetzten Instrumente der Raumordnung darauf ab, dass Agrarflächen erhalten werden, damit sie weiterhin durch die Landwirtschaft genutzt werden können. In diesem Sinne dient der Schutz der Produktionsfunktion auch der Freiraumerhaltung.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft werden aber nicht in allen Ländern in der Regionalplanung festgelegt (siehe Abbildung 7). Auf entsprechende Raumordnungsgebiete verzichten bisher Schleswig-Holstein und Bayern (mit Ausnahme eines Vorbehaltsgebietes für Saatzucht in der Region Regensburg). In Baden-Württemberg und dem Saarland wird nur sehr sparsam von ihrer Ausweisung Gebrauch gemacht. Einige Länder beschränken sich auf die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern). Deutschlandweit werden auf 4,8 % der Fläche Vorranggebiete und auf 18,4 % der Fläche Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft in Regionalplänen ausgewiesen (siehe Abbildung 7). Vorbehaltsgebiete haben sich aber als verhältnismäßig schwaches Instrument zum Schutz der landwirtschaftlichen Belange erwiesen. Dennoch halten

Festlegungen zu Landwirtschaft in Regionalplänen



Von verbindlichen Festlegungen des Themenfeldes abgedeckte Regionsfläche in %

- | | |
|-------------------|---|
| kleiner 5 | ohne Festlegungen |
| 5 bis kleiner 10 | Flächennutzungsplanung ersetzt Regionalplan |
| 10 bis kleiner 20 | |
| 20 bis kleiner 40 | |
| 40 und größer | |

Hinweis: Im Saarland übernimmt der Landesplan die Funktion des Regionalplans. Daher werden seine Festlegungen hier auch dargestellt.

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 7: Anteil der Raumordnungsgebiete für Landwirtschaft an der Planungsregionsfläche /
Quelle: Eigene Berechnungen

verschiedene Länder an ihrer Ausweisung fest. Beispielsweise werden in Mecklenburg-Vorpommern für 51 % der Landesfläche Vorbehaltsgebiete festgesetzt und in NRW sind 57,7 % der Landesfläche als allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche festgelegt. So soll in landwirtschaftlich geprägten Gebieten dem weiteren Flächenentzug – auch durch den Naturschutz – entgegengewirkt werden.

Für viele Freiraumfunktionen stellt die intensive, industriell betriebene Landwirtschaft eine Bedrohung dar. In den Gebieten mit hohem natürlichem Ertragspotenzial, für die besonders häufig Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft ausgewiesen

werden, dominiert eine intensiv betriebene konventionelle Landwirtschaft, die auf Monokulturen und Massentierhaltung basiert, mit hohem Einsatz an Pestiziden und synthetischen Düngemitteln arbeitet sowie gravierende Gülleaufkommen in der Tierhaltung verursacht. Diese Form der Landwirtschaft trägt in erheblichem Umfang zum Verlust von Lebensräumen und zum Rückgang der Artenvielfalt bei und schädigt viele Naturressourcen dauerhaft, insbesondere den Boden, das Grundwasser und die Wasserqualität von Fließgewässern und Meeren.

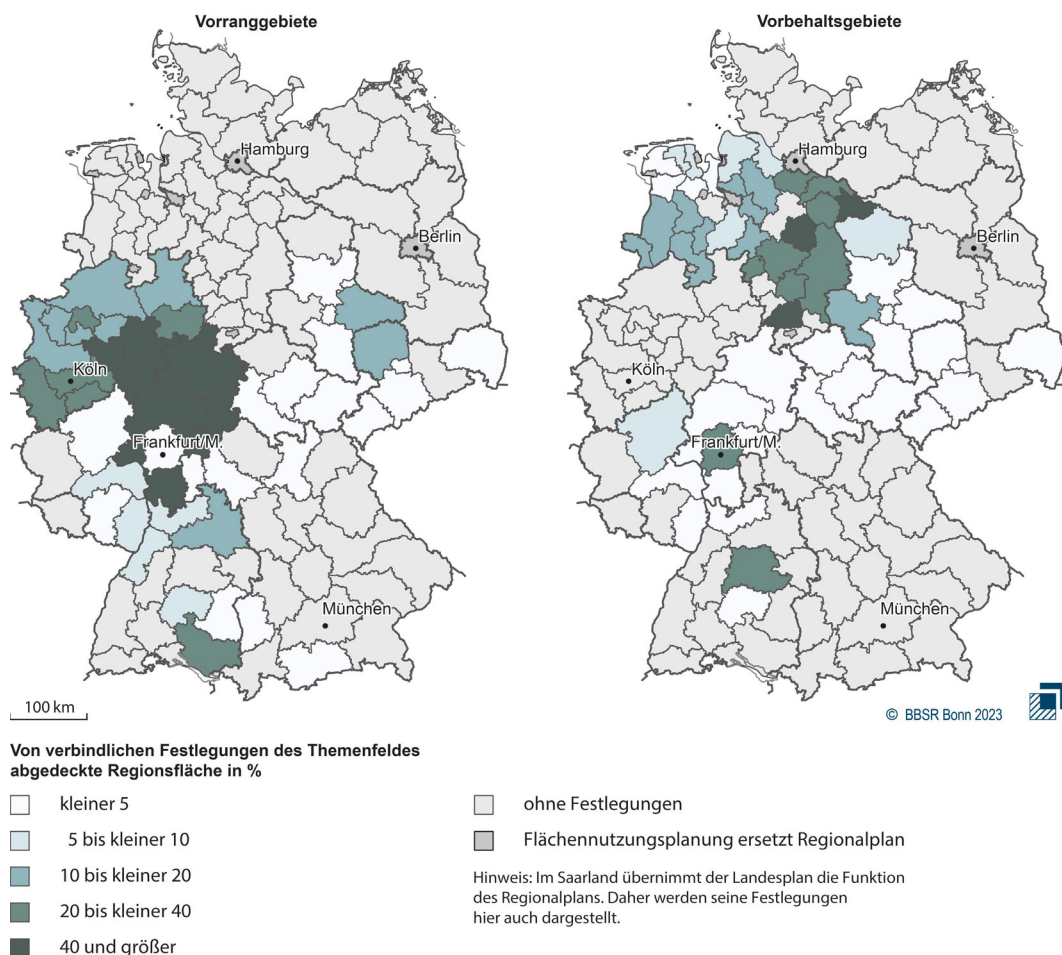
Kann die Regionalplanung die Umweltverträglichkeit landwirtschaftlicher Produktionsweise zum Positiven beeinflussen? Dies ist leider nicht der Fall. Es finden sich daher auch vergleichsweise wenige textliche Vorgaben in Raumordnungsplänen zur Landwirtschaft (Diller 2022: 117 ff). Verantwortlich ist der fehlende bodenrechtliche Kompetenztitel der Raumordnung. Die Regionalplanung ist nicht ermächtigt, die Art und Intensität der konkreten Bodennutzung durch die Landwirtschaft zu steuern (Einig 2010: 19). Deshalb kann auch nicht der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen für die energetische Verwertung durch Raumordnungsgebiete gelenkt (SRU 2007: 65) oder der Ausbau ökologischer Landwirtschaft durch die Regionalplanung forciert werden. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten versucht die Regionalplanung trotzdem immer wieder, die Produktionsfunktion der Landwirtschaft mit anderen Freiraumfunktionen zu harmonisieren.⁵

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete werden von der Regionalplanung auch für die Landwirtschaft ausgewiesen. Neben dem Schutz der Produktionsfunktion werden häufig auch andere Funktionen des Waldes geschützt, z. B. die Lawinenschutz- und Erholungsfunktion. Eine Besonderheit können Raumordnungsgebiete für die Waldmehrung sein. Sie werden in sehr waldarmen Planungsregionen ausgewiesen (z. B. Westsachsen), um die Bereiche zu bestimmen, wo eine Waldaufforstung das prioritäre Ziel ist. Auf ihren Einsatz wird allerdings in Schleswig-Holstein, dem waldärmsten Land in Deutschland, verzichtet. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Forstwirtschaft werden in Sachsen, Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz ausgewiesen. Niedersachsen beschränkt sich auf Vorbehaltsgebiete und in Nordrhein-Westfalen dominiert die Ausweisung von Vorranggebieten. Deutschlandweit werden auf 5,8 Prozent der Fläche Vorranggebiete und auf 3,3 Prozent Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft durch Regionalpläne festgelegt (siehe Abbildung 8).

5 Beispielhaft ist ein Grundsatz aus dem Regionalplan von Leipzig-Westsachsen: „Die Landwirtschaft in der Region soll unter Beachtung der Belastbarkeit des Naturhaushalts so erhalten und entwickelt werden, dass sie nachhaltig ihre Aufgaben

- zur Sicherung von Wertschöpfung und Einkommen im ländlichen Raum,
- zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und der Wirtschaft mit Rohstoffen,
- zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der biologischen Vielfalt,
- zur Kulturlandschaftspflege und Erholungsvorsorge sowie
- zur Gewinnung erneuerbarer Energien wahrnehmen kann“ (Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen 2021, Grundsatz Ziffer 4.2.1.).

Festlegungen zu Forstwirtschaft in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
 Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
 Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

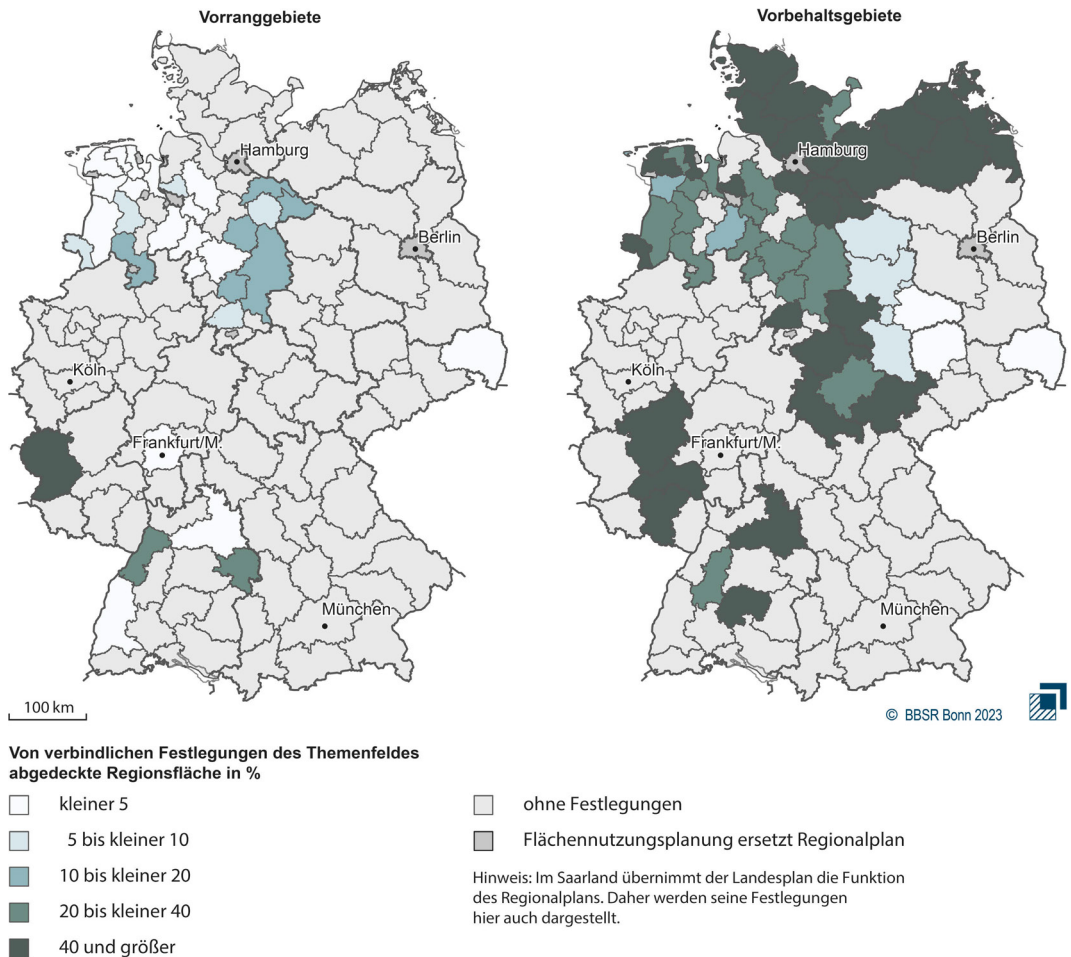
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 8: Anteil der Raumordnungsgebiete für Forstwirtschaft an der Planungsregionsfläche /
 Quelle: Eigene Berechnungen

10 Schutz der Erholungsfunktion

Die Raumordnung widmet sich auch der Erholung des Menschen im Freiraum. Zu dieser Aufgabe ermächtigt zwar kein direkter bundesgesetzlicher Grundsatz – das ROG kennt aber die Aufgabe, die Erholungsfunktion ländlicher Räume zu erhalten und zu entwickeln (§ 2 Abs. 2 Nr. 4). In der Praxis der Landesraumordnung ist die Aufgabe des Schutzes der Erholungsfunktion weit verbreitet. In vielen Regionalplänen finden sich hierzu zeichnerische Festlegungen (siehe Abbildung 9). Sie haben in der Regel die Funktion, in einzelnen Teilräumen Voraussetzungen für eine landschaftsbezogene

Festlegung zu Freizeit und Erholung in Regionalplänen



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, ROPLAMO Stand 31.12.2023
 Geometrische Grundlage: VG5000 (Kreise, Planungsregionen),
 Stand 31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 9: Anteil der Raumordnungsgebiete für Freizeit und Erholung an der Planungsregionsfläche /
 Quelle: Eigene Berechnungen

Erholung zu erhalten bzw. zu schaffen, zum Beispiel durch den Ausbau touristischer Angebote oder infrastruktureller Voraussetzungen, wie Fahrrad- und Wanderwegenetze. Festlegungen zum Schutz der Erholungsfunktion sollen aber auch dazu beitragen, durch gestiegene räumliche Ansprüche von Freizeit- und Erholungsaktivität verursachte Nutzungskonflikte, insbesondere mit den Belangen von Natur und Landschaft räumlich zu lenken. Es wird allerdings immer schwieriger, je mehr sich vielfältige Freizeitbereiche und touristische Infrastrukturen in attraktiven Landschaften ausbreiten, einen Ausgleich zwischen Schutzbedürfnissen und Nutzungsinteressen durch die Regionalplanung herzustellen.

Abbildung 9 verdeutlicht, dass Raumordnungsgebiete für Freizeit und Erholung zum Kernbestand der Regionalplanung zählen. Deutschlandweit werden auf 1,8 Prozent der Fläche Vorranggebiete und auf 15,4 Prozent Vorbehaltsgebiete für Freizeit und Erholung ausgewiesen. Der Einsatz dieser Instrumente unterscheidet sich zwischen den Ländern erheblich.

Vorranggebiete werden nur in Niedersachsen, Teilen von Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg eingesetzt. Sehr umfangreich wird die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten in Schleswig-Holstein (48 % der Landesfläche), Rheinland-Pfalz (48,2 %), Mecklenburg-Vorpommern (55,5 %) und Thüringen (44,4 %) für die Zwecke der Erholungsvorsorge betrieben.

11 Freiraumschutz durch Raumordnung und Naturschutz im Vergleich

Um den durch Raumordnungspläne geleisteten Schutz des Freiraumes zu bewerten, erfolgt eine Gegenüberstellung mit der durch naturschutzrechtliche Instrumente geschützten Fläche in Deutschland. Die Geodaten-Analyse bezieht sich auf die Landfläche der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) sowie das Küstenmeer werden somit nicht betrachtet.

Die vergleichende GIS-Analyse nimmt die wichtigsten naturschutzrechtlichen Instrumente in den Blick. Nicht berücksichtigt wurden die geschützten Landschaftsbestandteile gemäß § 29 BNatSchG und die gesetzlich geschützten Biotope gemäß § 30 BNatSchG. Folgende Schutzgebietstypen sind in die Untersuchung eingeflossen:

§ 23 Naturschutzgebiete (NSG) (2021),
 § 24 Nationalparke (2023), Nationale Monumente (2022),
 § 25 Biosphärenreservate (2023),
 § 26 Landschaftsschutzgebiete (LSG) (2019),
 § 27 Naturparke (2023),
 § 32 Natura 2000 – Schutzgebiete (2019).
 Die Jahresangaben in Klammern bilden die Datenaktualität ab.

Von den Daten des Raumordnungsplan-Monitors wurden die zeichnerischen Festlegungen der in Kraft befindlichen Landes- und Regionalpläne zum Stand 31.12.2023 einbezogen, die sich primär auf den Schutz von Natur und Landschaft beziehen (Objektarten „Natur und Landschaft“ sowie „Regionale Grünzüge/Grünzäsuren“). Berücksichtigt wurden im Unterschied zu den bisher vorgestellten Untersuchungsergebnissen auch Raumordnungsgebietsfestlegungen in Landesraumordnungsplänen. So kann die Gesamtleistung der Raumordnung bezogen auf den Freiraumschutz besser bewertet werden.

Die GIS-Analyse wurde differenziert nach Vorrang- und Vorbehaltsgebieten durchgeführt. Regionale Grünzüge, die die raumordnungsrechtliche Qualität eines Ziels der Raumordnung aufweisen, aber vonseiten der Länder keinem Raumordnungsgbietstyp zugeordnet wurden, sind bei den Vorranggebieten verrechnet worden. Um eine Doppelzählung zu vermeiden, wurde die Fläche mit Überlagerungen in der Grup-

	Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)							Landes- und Regionalplanerische Festlegungen zum Schutz der Natur (Objektarten „Natur und Landschaft“, Regionale Grünzüge, Grünzäsuren)				Durch Schutzgebiete nach BNatSchG oder Raumordnungsgebiete geschützte Fläche
	NSG	Nationalparke, Nationale Monumente	Biosphärenreservate	LSG	Naturparke	Natura 2000	Schutzflächen gesamt	Vorranggebiete	Vorbehaltsgelände	Summe		
Land	jeweils Flächenanteil an der Landes- bzw. Bundesfläche in %											
Baden-Württemberg	2,4	0,3	4,2	22,5	36,3	17,5	56,2	37,9	8,5	40,2	70,7	
Bayern	2,3	0,7	3,0	30,0	32,1	11,4	47,2	4,8	31,9	34,9	62,3	
Berlin	3,1	0,0	0,0	16,3	4,5	7,2	21,2	20,5	0,0	20,5	27,6	
Brandenburg	8,3	0,4	7,8	39,5	24,7	26,2	52,7	29,8	0,0	29,8	58,1	
Bremen	8,6	0,2	0,2	19,4	0,0	22,8	31,3	0,0	0,0	0,0	31,3	
Hamburg	9,8	1,0	1,0	19,1	0,0	9,7	30,2	0,0	0,0	0,0	30,2	
Hessen	1,7	0,4	3,1	10,1	52,2	21,0	62,6	29,9	22,0	48,6	73,8	
Mecklenburg-Vorpommern	3,3	2,1	3,8	27,2	13,3	29,7	44,6	8,1	27,9	34,5	47,5	
Niedersachsen	5,4	0,8	1,6	21,6	23,0	10,7	40,6	25,0	26,6	44,2	57,5	
Nordrhein-Westfalen	8,5	0,3	0,0	44,3	44,6	8,4	66,4	21,5	53,5	66,9	76,4	
Rheinland-Pfalz	2,0	0,5	9,0	32,0	22,8	19,4	60,5	22,9	9,6	30,5	71,8	
Saarland	8,9	0,4	14,1	34,6	44,3	11,7	76,3	16,9	0,0	16,9	77,1	
Sachsen	3,1	0,5	1,6	30,8	10,8	15,9	44,6	31,6	27,0	50,2	61,7	
Sachsen-Anhalt	3,5	0,6	9,3	33,5	22,4	11,4	45,0	10,6	21,6	29,4	53,0	
Schleswig-Holstein	3,2	0,1	0,3	16,8	16,3	10,6	36,5	13,7	34,6	41,3	53,2	
Thüringen	2,8	0,9	5,1	23,8	25,7	16,8	44,4	22,8	26,7	49,5	59,3	
Bund	4,1	0,6	3,8	28,4	28,6	15,5	50,2	20,2	24,8	41,0	62,6	

Tabelle 1: Gegenüberstellung des Flächenanteils für Freiraumschutz an der Bundes- und Landesfläche, die durch Schutzgebiete des BNatSchG und Raumordnungsgebiete der Landes- und Regionalplanung gesichert sind / Quelle: Eigene Berechnungen

pe der Vorranggebiete und der Gruppe der Vorbehaltsgebiete herausgerechnet. Die Fläche mit Überschneidungen wird somit nur einmal gezählt. Dies gilt auch für die Gesamtbetrachtung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Ebenso wurde mit den Schutzgebieten nach BNatSchG verfahren.

Durch die betrachteten Schutzgebiete des BNatSchG werden 50,2 % der terrestrischen Fläche des Bundesgebietes geschützt (siehe Tabelle 1). Durch Raumordnungsgebiete zum Freiraumschutz in Landes- und Regionalplänen werden 41 % des Bundesgebietes geschützt. Betrachtet man die Schutzgebiete des Naturschutzes und die Raumordnungsgebiete zum Freiraumschutz zusammen, so werden erstaunliche 62,6 % der Landfläche des Bundesgebietes geschützt. Ein großer Teil der naturschutzrechtlich geschützten Fläche wird auch in Raumordnungsgebiete einbezogen. Welchen Effekt diese Doppelsicherung hat, ist noch nicht genauer untersucht worden. Ein Mehrwert kann erwartet werden, wenn die raumordnungsrechtliche Bindungswirkung über die naturschutzrechtliche Bindungswirkung der Schutzgebiete hinausgeht. Bei sehr restriktiven naturschutzrechtlichen Schutzgebieten, z. B. den Naturschutzgebieten, ist dies in der Regel allerdings nicht der Fall.

Im Vergleich zu den Flächenländern sehen die Stadtstaaten einen deutlich niedrigeren Anteil der Landesfläche für den Schutz von Natur und Landschaft vor. Dies liegt auch daran, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche hier viel höher ist. Berlin erreicht dabei mit einem Anteil von 27,6 % geschützter Landesfläche den schlechtesten Wert, gefolgt von Hamburg (30,2 %) und Bremen (31,3 %). Das Saarland erreicht mit 77,1 % im Ländervergleich den mit Abstand höchsten Anteil der geschützten Fläche an der Landesfläche. Von den Flächenländern werden in Nordrhein-Westfalen mit 76,4 %, Hessen mit 73,8 %, Rheinland-Pfalz mit 71,8 % und Baden-Württemberg mit 70,7 % die höchsten Anteile der Landesfläche für Natur und Landschaft geschützt. Alle ostdeutschen Länder liegen unterhalb des Bundesdurchschnitts von 62,6 %. Den deutschlandweit niedrigsten Anteil geschützter Fläche weist Mecklenburg-Vorpommern mit 47,5 % auf, gefolgt von Sachsen-Anhalt (53 %), Brandenburg (58,1 %), Thüringen (59,3 %) und Sachsen (61,7 %). Vergleichbar niedrig ist der geschützte Landesanteil in Schleswig-Holstein (53,2 %) und Niedersachsen (57,5 %). Leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt auch Bayern mit einem Anteil geschützter Landesfläche von 62,3 %.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in den Ländern und im Bundesgebiet ein sehr hoher Landesanteil bereits für die Wahrnehmung von Freiraumfunktionen geschützt wird. In welchem Umfang durch Festlegungen des Naturschutzes und der Raumordnung das Ziel des BNatSchG erreicht worden ist, auf 10 % der Landesfläche einen Biotopverbund zu sichern, kann allein auf der Grundlage dieser Analyseergebnisse nicht beurteilt werden. Um die Erreichung des 10-Prozent-Biotopverbundziels zu beurteilen, müsste überprüft werden, welcher Anteil der Biotopverbundplanungen der Länder und der Lebensraumkorridore des Bundes bereits durch raumordnungsrechtliche und naturschutzrechtliche Instrumente gesichert ist. Eine solche Untersuchung ist zurzeit nicht möglich, da kein deutschlandweiter Datensatz der Biotopverbundplanungen der Länder vorliegt und die Lebensraumkorridore des Bundes gerade aktualisiert werden.

Ob zukünftig die Freiraumentwicklung stärker in Richtung des Schutzes von Natur und natürlichen Ressourcen verschoben werden kann oder ob sich andere Flächenbedarfe auf Kosten des Freiraumes weiter durchsetzen werden, hängt davon ab, ob die Belange des Freiraumschutzes in der Praxis des Naturschutzes und der Raumordnungsplanung zukünftig an Gewicht zulegen. Dies wird auch dadurch beeinflusst werden, ob der Verlust von Freiraum durch konkurrierende Flächennutzungen weiterhin gesellschaftlich akzeptiert wird und ob die neue EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (Nature Restoration Law) und der globale Biodiversitätsrahmen von Künming-Montreal, dem Deutschland 2023 beigetreten ist, etwas am politischen Stellenwert des Freiraumschutzes verändern werden.

Literatur

- ARGE BAU – Bauministerkonferenz** (2018): Handlungsanleitung zur Hochwasservorsorge und zum Hochwasserschutz in der Raumordnung und in der Bauleitplanung sowie bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben. Von der Fachkommission Städtebau am 19.09.2018 beschlossen.
- BBSR = Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)** (Hrsg.) (2025): Klimawandel und Energiewende raumverträglich gestalten. Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz** (Hrsg.) (2021): Auenzustandsbericht 2021 – Flussauen in Deutschland. Berlin.
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** (Hrsg.) (2022): Nationale Moorstrategie. Berlin.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/nationale_moerschutzstrategie_bf.pdf (11.3.2024).
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** (Hrsg.) (2023): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030 - Diskussionsvorschläge des BMUV. Berlin.
https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/810/name/Ziele-%20&%20Ma%C3%9Fnahmen_katalog%20zur%20NBS%202030.pdf (24.03.2025).
- Czybulka, D.; Baier, H.** (2006): Rechtliche und inhaltliche Aspekte der Querschnittsfunktion von Raumordnung. In: Baier, H.; Erdmann, F.; Holz, R.; Waterstraat, A. (Hrsg.): Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft. Springer, Berlin, Heidelberg, 495–512.
- Diller, C.** (2022): Die Regionalplanung: Regulierer und Unterstützer der Landwirtschaft. In: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): vhw FWS 3, 115–121.
- 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. Berlin, Bonn. = Werkstatt: Praxis 40.
- Einig, K.** (2010): Raumordnung und Kulturlandschaft aus institutioneller Perspektive. In: Raumforschung und Raumordnung 68, 1, 15–24.
- Einig, K.; Zaspel, B.** (2012): Vergleichende Planevaluation mit dem Raumordnungsplan-Monitor. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. = Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17–34.
- Hofmann, E.** (2019): § 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne. In: Kment, M. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht. Baden-Baden, 297–327.
- Kistenmacher, H.; Domhardt, H.-J.; Geyer, T.; Gust, D.** (1993): Planinhalte für den Freiraumbereich. Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Differenzierung von Planinhalten für den Freiraumbereich. Hannover. = Beiträge, Bd. 126.
- Köck, W.; Bovet, J.; Fischer, H.; Ludwig, G.; Möckel, S.; Faßbender, K.** (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz. In: Umweltbundesamt (Hrsg.): TEXTE 55/2017. Berlin.
- Kümper, B.** (2019): § 3 Begriffsbestimmungen. In: Kment, M. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht. Baden-Baden, 134–188.

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (1992): Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung. Entschließung vom 27. November 1992. In: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1989 – 1992. Bonn, 47–48.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (1996): Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen. Entschließung vom 29.3.1996. In: GMBL. 1996 S. 598; Broschüre des BMBau, Nov. 1997.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2000): Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. In: GMBL. 2000 S. 514, Geschäftsstelle der MKRO.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** (2017): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017 i. d. Fassung vom 26.09.2017. Hannover.
- Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Bösch, M.; Dauber, J.; de Witte, T.; Elsasser, P.; Erasm, S.; Gocht, A.; Hansen, H.; Heidecke, C.; Klimek, S.; Krämer, C.; Kuhnert, H.; Moldovan, A.; Nieberg, H.; Pahmeyer, C.; Plaas, E.; Rock, J.; Röder, N.; Söder, M.; Tetteh, G.; Tiemeyer, B.; Tietz, A.; Wegmann, J.; Zinnbauer M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Working Paper 224.
https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf (17.12.2023).
- Schlacke, S.; Sauthoff, M., (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren - unter besonderer Berücksichtigung des Rechts des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2024.
https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/GMC%20Schriften/202402_Schlacke%20_Sauthoff_Rechtsfragen%20der%20Wiedervern%C3%A4ssung.pdf (23.02.2025).
- Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen** (2021): Regionalplan Leipzig-Westsachsen. Leipzig.
- Siedentop, S.; Fina, S.; Krehl, A. (2016): Greenbelts in Germany's regional plans – an effective growth management policy? In: Landscape and Urban Planning 145, 71–82.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen** (2007): Klimaschutz durch Biomasse. Sondergutachten. Berlin.
- Uhl, T.; Koppensteiner, W.; Krabbe, K.; Schäffer, S.; Lemke, N.; Hirschelmann, S., 2024: Moore in der Raumordnung - Bedeutung des Instruments Raumordnung für den Moorbodenschutz am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 04/2024. Zugriff:
https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn069039.pdf (23.02.2025).
- Zaspel-Heisters, B.** (2022): Wie aktuell sind Raumordnungspläne in Deutschland 2021? Eine bundesweite Analyse der Bundes-, Landes- und Regionalpläne. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2022. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-12-2022-dl-korr.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (28.1.2024).

Autor und Autorin

Klaus Einig (*1966), *Leiter des Referates „Raumordnung und raumbezogene Fachplanungen“ im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).*

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters (*1981), *Referentin im Referat „Raumordnung und raumbezogene Fachplanungen“ im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).*

Jakob Hüppauff, Walter Kufeld

SCHUTZ VON FREIRAUM-FUNKTIONEN UND -NUTZUNGEN IM VERGLEICH LANDESWEITER RAUMORDNUNGSPLÄNE. MÖGLICHE STRATEGIEN UND INSTRUMENTE EINER VORSORGE- UND UMSETZUNGSORIENTIERTEN FREIRAUMSICHERUNG UND -ENTWICKLUNG

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Funktionen und Nutzungen des Freiraums
 - 2.1 Freiraum-Funktionen
 - 2.2 Freiraum-Nutzungen
 - 2.3 Wechselwirkungen zwischen Freiraum-Funktionen und -Nutzungen
 - 2.4 Multifunktionalität und Mehrfachnutzung in der Freiraumordnung
 - 3 Instrumente der Raumordnungsplanung zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums im bundesweiten Vergleich
 - 3.1 Übersicht geschützter Funktionen und Nutzungen des Freiraums
 - 3.2 Festlegungen zum Schutz einzelner Funktionen und Nutzungen des Freiraums
 - 3.3 Übergreifende Festlegungen zum Schutz mehrerer Freiraum-Funktionen und -Nutzungen
 - 3.4 Zentrale Erkenntnisse: Schwerpunkte, Lücken, Handlungsbedarfe
 - 4 Überlegungen zur Stärkung einer vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumsicherung und -entwicklung
 - 4.1 Instrumentelle Ansätze
 - 4.1.1 Freiraum als Kategorie der Raumstruktur
 - 4.1.2 Freiräume mit besonderen Handlungsbedarfen / Freiraumbedarfsplan
 - 4.1.3 Multifunktionsorientierte Freirauminstrumente
 - 4.2 Strategische Ansätze
 - 4.2.1 Bundesebene
 - 4.2.2 Landesebene
 - 4.2.3 Regionsebene
 - 4.2.4 Kommunale Ebene
 - 5 Ausblick und abschließende Thesen
- Literatur

Kurzfassung

Der Freiraum rückt aufgrund seiner vielfältigen Funktionen und Nutzungen sowie seinen engen Verbindungen zu aktuellen gesellschaftlichen Transformationsprozessen mehr denn je in das Zentrum einer nachhaltigen Raumentwicklung. Anhand einer durchgeführten Analyse der landesweiten Raumordnungspläne (LROP) in Deutschland leiten die Autoren dieses Beitrags instrumentelle und strategische Handlungsansätze zur Weiterentwicklung des Freiraumschutzes ab. Ihre Folgerung aus der empirischen Auswertung und aus den Erfahrungen der Raumordnungspraxis: In der

Gesamtschau der landesweiten Raumordnungspläne reicht die Umsetzung vorhandener Instrumente nicht aus, um den anstehenden räumlichen Herausforderungen (Klimawandel, Energiewende, Biodiversitätsschutz etc.) angemessen Rechnung zu tragen, insbesondere in Bezug auf das raumordnerische Vorsorgeprinzip.

Die Freiraumstruktur wäre dazu grundsätzlich neu zu bewerten und gegenüber der Siedlungs- und Infrastruktur aufzuwerten sowie in die Raumstruktur der landesweiten und regionalen Raumordnungspläne als fachübergreifende Raumkategorie einzuführen. Hierzu stellen die Autoren mit instrumentellen und strategischen Beispielen Überlegungen an hinsichtlich eines stärker vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumschutzes in der Raumordnung.

Schlüsselwörter

Nachhaltige Raumentwicklung – Freiraum – Raumordnung – Freiraumwende

Protection of open space functions and uses in comparison of statewide spatial development plans. Possible strategies and instruments for a precautionary and implementation-orientated open space protection and development

Abstract

Due to its diverse functions and uses as well as its close links to current social transformation processes, open space is becoming more and more central than ever to sustainable spatial development. In this article, the authors derive instrumental and strategic approaches for the further development of open space protection based on an analysis of the statewide spatial development (LROP) plans in Germany. Their conclusion from the empirical evaluation and from the experience of spatial planning practice: In the overall view of the statewide spatial planning plans, the implementation of existing instruments is not sufficient to adequately take into account the upcoming spatial challenges (climate change, energy transition, biodiversity protection, etc.), especially with regard to the spatial planning precautionary principle.

The structure of open space would have to be fundamentally reassessed and upgraded in relation to settlement and infrastructure. It should also be introduced as an interdisciplinary spatial category in the spatial structure of statewide and regional spatial development plans. To this end, the authors provide instrumental and strategic examples of considerations regarding a more precautionary and implementation-oriented protection of open spaces in spatial planning.

Keywords

Sustainable spatial development – Open space – Spatial planning – Open space turnaround

1 Einleitung

Freiräume sind multifunktional und werden vielfach (zum Teil konkurrierend) genutzt (Schönfelder 2009: 11 f.; Hartz 2018: 719–721, siehe auch Beitrag *Dosch* in diesem Band). Eine nachhaltige Raumentwicklung hängt in hohem Maße von Strategien und Instrumenten der Freiraumsicherung und -entwicklung ab (z. B. Die Bundesregierung 2020: 102); dies ist keine neue Einsicht, sondern politischer Auftrag der Raumordnung seit gut 30 Jahren (BMI 1996: 598 f.). Die Bedeutung des Freiraumschutzes hat an Aktualität nicht verloren: Weiterhin führt die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu hohen Freiraum-Verlusten (UBA 2023). Gleichzeitig steigen die (räumlichen) Ansprüche an gesunde/klimaangepasste Produktions- und Lebensverhältnisse, an die Energiewende und an die Sicherung bestehender Freiraumnutzungen, insbesondere auch der Landwirtschaft (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023; z. B. in Bezug auf Wasserrückhaltung vgl. UBA 2020: 22). Die Funktionen des Freiraums geraten nicht zuletzt durch klimatische Veränderungen unter Druck (Knieling/Kretschmann/Zimmermann et al. 2016: 14). Ganz entscheidend rücken bezüglich Freiraumschutz die Handlungsfelder Ernährungssicherheit, Klima- und Biodiversitätsschutz als Faktoren räumlicher Resilienz in den Vordergrund der fachlichen Debatte, insbesondere die Notwendigkeit einer integrierten (WBGU 2020: 8), das heißt zielübergreifenden Landnutzungspolitik (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 73) bzw. Freiraumpolitik zum Schutz der Lebensgrundlagen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Raumordnungspläne der Länder (LROP) leisten und welchen Beitrag diese in Verbindung mit anderen Planungsebenen darüber hinaus noch leisten könnten, um den Schutz des Freiraums auch künftig angemessen umzusetzen. Die Autoren unterstreichen die Bedeutung einer neuen Einordnung des Freiraums und führen Überlegungen zu innovativen planungspolitischen und planungstheoretischen Ansätzen als Bausteine einer „Freiraumwende“ (siehe Schlusskapitel) aus.

Im vorliegenden Beitrag wird daher der Freiraum im raumordnerischen Sinne zunächst in seinen unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen beleuchtet (Kapitel 2). Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie ist der Freiraum bzw. wie sind Freiräume in ihren unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen in landesweiten Raumordnungsplänen geschützt. Die sich daraus ergebenden Handlungsbedarfe werden aufgezeigt (Kapitel 3). Daraufgehend werden exemplarische instrumentelle und strategische Ansätze zur Weiterentwicklung des Freiraumschutzes skizziert und zur Diskussion gestellt (Kapitel 4). In einer Schlussbetrachtung wird ein kurzer Ausblick gegeben und die wesentlichen Ergebnisse werden zusammengefasst (Kapitel 5).

2 Funktionen und Nutzungen des Freiraums

Freiraum als raumordnerische Kategorie stellt neben dem Siedlungsraum und dem Raum für Infrastrukturen einen wesentlichen Teil der Raumstruktur dar (§ 13 Abs. 5 Raumordnungsgesetz¹ (ROG)). Mit Freiraum im Allgemeinen werden unterschiedliche raumordnerische Steuerungsansätze verbunden, vorwiegend zur (I) raumstrukturellen Gliederung, (II) zur Sicherung und Entwicklung inklusive Vernetzung ökologischer Funktionen sowie (III) hochwertiger, großräumig wenig versiegelter Gebiete und damit verbundener Nutzungen (Runkel 2019: 52 f.). Jüngst wurde der natürliche Klimaschutz als ausdrücklicher raumordnerischer Inhalt in das ROG als Teil der Freiraumstruktur aufgenommen. Zur Evaluation und Entwicklung raumplanerischer Strategien und Instrumente bedarf es einer anwendungsorientierten Gliederung der Funktions- und Nutzungsvielfalt von Freiräumen. Beispielsweise gliedert Schönfelder (2009: 11 f.) Freiräume – analog zu den Funktionen der Landschaft – in ökologische Funktionen, Produktions- und Lebensraumfunktionen (des Menschen). Freiraum wird in diesem Forschungsband jedoch nicht synonym dem Konzept der Landschaft verstanden und definiert (siehe Einleitung). Die Definition des Freiraums einschließlich seiner Funktionen und Nutzungen erfolgt zumeist im Hinblick auf die jeweilige Perspektive, z. B. in Wissenschaft und Forschung (Meyer/Job/Laner et al. 2022: 18 f.) oder Planungspraxis (siehe Einleitung). Angesichts der Aufgaben der Raumordnung werden in Anlehnung an die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2), nach der sie die wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche (Nutzungen) an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen soll, die Funktionen und Nutzungen des Freiraums daher folgendermaßen unterschieden (siehe auch Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 260):²

-
- 1 ROG in der Fassung der Bekanntmachung vom Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.
 - 2 Für die Festlegungen, die im Zusammenhang mit dem Wasserhaushalt (2) bzw. der Trinkwassergewinnung (C) und jenen, die im Zusammenhang mit dem Klima (4) bzw. der Frisch-/Kaltluftversorgung (I) stehen, ist eine klarstellende Erläuterung der Abgrenzung zur Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse erforderlich. Für den ersten Fall wurde versucht, Festlegungen zu unterscheiden, die sich im Allgemeinen auf den Gewässer- bzw. Grundwasserschutz oder im Speziellen auf die Trinkwassergewinnung beziehen. Diese Trennlinie ist jedoch nicht in allen Fällen scharf, da insbesondere der Grundwasserschutz immer auch in engerer Verbindung zum (langfristigen) Trinkwasserschutz steht. Daher ist die Darstellung der Ergebnisse von (2) und (C) auch in einen Zusammenhang zu stellen. Im anderen Fall wurde die Sicherung der Frisch-/Kaltluftversorgung für Wohn- und Arbeitsstätten des Menschen der Freiraumnutzung zugeordnet. Dem folgend ist die Bildung und Bewegung von Kalt-/Frischlufte ein ökologischer Prozess; die Sicherung dieser Prozesse für den Naturhaushalt sind aber nicht von übergreifender Bedeutung.

2.1 Freiraum-Funktionen

Freiraum-Funktionen umfassen die ökologischen Funktionen des Raumes außerhalb von Siedlungsräumen, das heißt die

- (1) des Bodens,
- (2) des Wasserhaushalts,
- (3) der Tier- und Pflanzenwelt und
- (4) des Klimas sowie
- (5) deren Wechselbeziehung.

Freiräume werden daher grundsätzlich als multifunktional verstanden, da innerhalb dieser die genannten Funktionen (in unterschiedlichen Ausprägungen) wirken und sich regelmäßig überlagern können.

2.2 Freiraum-Nutzungen

Freiraum-Nutzungen umfassen anthropogene Nutzungen des Raumes außerhalb von Siedlungsräumen, insbesondere zählen hierzu:

- (A) die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei,
- (B) der (vorbeugende) Binnen- und Küstenhochwasserschutz,
- (C) die Gewinnung von Trinkwasser,
- (D) die Gewinnung standortgebundener Rohstoffe,
- (E) die Erneuerbaren Energien (Anlagen, Trassen/Leitungen),
- (F) der Tourismus,
- (G) Erholung, Sport und Freizeit,
- (H) der Schutz vor Lärm und Luftverunreinigung sowie
- (I) die Frisch-/Kaltluftversorgung.

Freiraum-Nutzungen dienen in der Regel einem Nutzen; durch ihre Überlagerung und Nähe können Freiräume mehrfach genutzt werden. Die genannte Unterscheidung zwischen Funktionen und Nutzungen lässt eine Unterscheidung der planerischen Konzepte von Multifunktionalität und Mehrfachnutzung zu.

2.3 Wechselwirkungen zwischen Freiraum-Funktionen und -Nutzungen

Freiraum-Funktionen und Freiraum-Nutzungen stehen mitunter in einem engen Wechselverhältnis. Beispielsweise bildet die Bodengüte eine räumlich strukturelle Voraussetzung für eine landwirtschaftliche Freiraum- oder eine andere Raumnutzung. Die jeweilige Nutzung wirkt sich auf die Bodengüte aus und folglich auf die Leistungsfähigkeit des Freiraums. Freiraum-Nutzungen stehen bisweilen untereinander und mit den Funktionen des Freiraums in Konkurrenz (z. B. Trilemma der Landnutzung; WBGU 2020: 22). Freiraum-Nutzungen und -Funktionen konkurrieren aber auch mit anderen Raumnutzungen, allen voran mit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Anhand der Wechselwirkung lässt sich ein doppeltes Sicherungs- und Entwicklungserfordernis von Freiraumfunktionen und -nutzungen erkennen. Demnach sind die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen eine vielschichtige planerische Aufgabe, die im Spannungsfeld unterschiedlicher und teilweise gegenläufiger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Interessen steht.

2.4 Multifunktionalität und Mehrfachnutzung in der Freiraumordnung

Beachtet man die Vielschichtigkeit des doppelten Sicherungs- und Entwicklungserfordernisses der Freiraumfunktionen und -nutzungen wird es künftig eine zentrale raumordnerische Herausforderung sein, die räumlichen Voraussetzungen für ein synergetisches Verhältnis zwischen Freiraum-Funktionen und Freiraum-Nutzungen sowie anderer Raumnutzungen zu schaffen. In diesem Zusammenhang rücken Ansätze zur Stärkung der Multifunktionalität des Freiraums, zur Schaffung von Mehrfachnutzungen im (Frei-)Raum und Begrenzung von anderen Raumnutzungen (erneut) in den Fokus der Raumordnung bzw. einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro wurde darauf hingewiesen, dass Landressourcen dem wachsenden Druck menschlicher Anforderungen und wirtschaftlicher Aktivität ausgesetzt sind, die zu Konkurrenzen und Konflikten bei ihrer Nutzung führen. Daher sollen bis 1996 bestehende Politiken für die bestmögliche Landnutzung und nachhaltige Bewirtschaftung der Landressourcen entwickelt oder überprüft werden und bis Anfang des Jahrtausends auf eine umweltverträgliche und effiziente Landbewirtschaftung ausgerichtet sein (Deutscher Bundestag 30.09.92: 28). Die Entschließung vom 29. März 1996 der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), in der sie „angesichts zunehmender Nutzungskonflikte in den Freiräumen“ neben der Trennung „unverträglicher Nutzungen“ auf das „verträgliche Miteinander mehrerer gleichwertiger Funktionen“ und auf „die Mischung und Überlagerung miteinander verträglicher Nutzungen und Funktionen“ sowie auf „Gestaltung und Steuerung von Nutzungsänderungen“ hinweist, steht im Lichte dieser Beschlüsse (BMI 1996: 599). Konkret haben es die zuständigen Ministerinnen und Minister für Raumordnung für erforderlich gehalten, in Raumordnungsplänen

- > für beeinträchtigte Freiräume Sanierungs- und Entwicklungsgebiete auszuweisen.
- > das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration mit einem übergreifenden ökologisch wirksamen Freiraumverbund zusammenzuführen.

- > einen regionalen Freiraumverbund vor allem in verdichteten Räumen durch Anwendung geeigneter Koordinierungs- und Sicherungsinstrumente wie Regionale Grünzüge oder Grünzäsuren aufzubauen.
- > die ökologischen Funktionen des Freiraums in ländlichen Räumen in ihrer Bedeutung für den Gesamttraum zu erhalten (BMI 1996: 599).

Es kann festgestellt werden, dass die von der MKRO formulierten Forderungen erstens weiterhin sehr aktuell wirken und dass zweitens vor allem in der Umsetzung hinsichtlich einer zielführenden Mischung und Überlagerung miteinander verträglicher Nutzungen und Funktionen noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Die Bedeutung von Mehrfachnutzung und Multifunktionalität in der (Frei-)Raumordnung wurde in den letzten Jahren insbesondere durch den Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Landwende) und das Thünen-Institut (Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland) angesichts der Land- bzw. Raumnutzungskonflikte im Spannungsfeld der Handlungsfelder „Ernährungssicherheit“, „Klima- und Biodiversitätsschutz“ unterstrichen (WBGU 2020). Für den raumordnerischen Freiraumschutz ergibt sich daraus eine besondere Schwerpunktsetzung, ohne dabei das breite Portfolio an Freiraumnutzungen und -funktionen außer Acht zu lassen (hierzu Abbildung 1).

Nach Auffassung der Autoren dieses Beitrags sollte bodengebundenen Funktionen und Nutzungen des Freiraums eine bedeutende Rolle in Bezug auf eine nachhaltige Raumentwicklung zugeschrieben werden; sie umfassen die Freiraum-Funktionen und -Nutzungen, die in erster Linie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der obersten, belebten Bodenschicht stehen. Hierzu können in erster Linie gezählt werden:

- a) Lebensraumfunktion (Pool von Arten, Genen, Stätten),
- b) Biomassefunktionen (Produktion von Nahrungsmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und anderem) und
- c) Filter-/Speicherfunktion (Regenwasserrückhalt, Grundwasserbildung, Kohlenstoffspeicherung usw.).

Ihr Leistungspotenzial hängt neben den geoklimatischen Bedingungen wesentlich von der Boden- bzw. Landnutzung ab. Bisher stehen diese Funktionen und Nutzungen miteinander auch in Konkurrenz zueinander. Künftig werden ihr Miteinander und die Sicherung gegenüber anderen Nutzungen zu einer wesentlichen räumlichen Steuerungsaufgabe (siehe Abbildung 1). Sie wirken als Scharnier zu anderen Umweltmedien; ihre Sicherung und Entwicklung könnte daher in besonderem Maße Synergien für die Freiraumsicherung und -entwicklung eröffnen. Ihr Verlust ist jedoch nahezu nicht wiederherstellbar. Wie in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben, sind sie im Vergleich zu anderen (standortgebundenen) Nutzungen und Funktionen des Freiraums in Form landesweiter Festlegungen weniger geschützt.

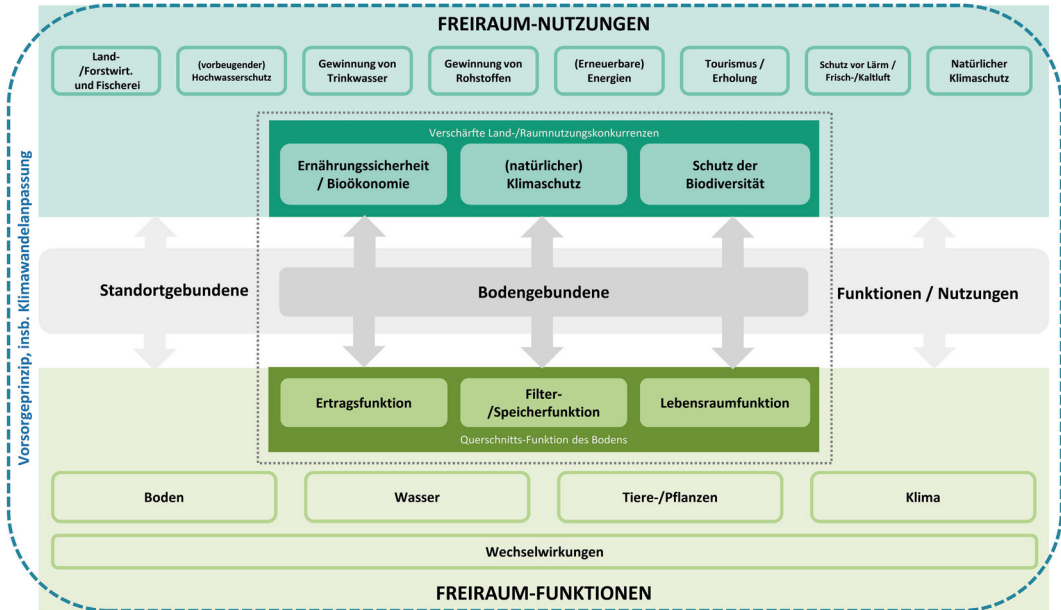


Abbildung 1: Übersicht der Freiraum-Funktionen und -Nutzungen / Quelle: Eigene Darstellung

3 Instrumente der Raumordnungsplanung zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums im bundesweiten Vergleich

Raumordnung ist insbesondere eine Aufgabe der Länder. Allerdings weisen die räumlichen Anforderungen an die Freiraumsicherung und -entwicklung grundsätzlich eine bundesländerübergreifende Relevanz auf. Es stellt sich daher die Frage, wie die Raumordnungsplanung der Länder den Freiraum sichert und entwickelt. In der Betrachtung der dreizehn landesweiten Raumordnungspläne³ (die drei Stadtstaaten wurden ausgenommen) werden die Schwerpunkte und Lücken der Freiraumsicherung und -entwicklung im bundesweiten Vergleich herausgearbeitet und Handlungsbedarfe für die künftige Raumordnungsplanung abgeleitet.

3 In rückwärtschronologischer Reihenfolge: Schleswig-Holstein i.d.F.v. 17.12.2021 (LROP SH, Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport), Hessen i.d.F.v. 10.09.2018 und 03.09.2021 (LROP HE, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen), Bayern i.d.F.v. 01.01.2020 (LROP BY, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie), Berlin-Brandenburg i.d.F.v. 13.05.2019 (LROP BB, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung), Niedersachsen i.d.F.v. 26.09.2017 (LROP NI, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), Nordrhein-Westfalen i.d.F.v. 15.12.2016 und 12.07.2019 (LROP NW, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen), Mecklenburg-Vorpommern i.d.F.v. 27.05.2016 (LROP MV, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung), Thüringen i.d.F.v. 05.07.2014 (LROP TH, Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr), Sachsen i.d.F.v. 31.08.2013 (LROP SN, Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung), Sachsen-Anhalt i.d.F.v. 14.12.2010 (LROP ST, Ministerium für Infrastruktur und Digitales), Rheinland-Pfalz i.d.F.v. 14.10.2008 (LROP RP, Ministerium des Innern und für Sport), Saarland i.d.F.v. 13.07.2004 und 04.07.2006 (LROP SL, Ministerium für Umwelt) und Baden-Württemberg i.d.F.v. 23.07.2002 (LROP BW, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg).

Um eine Übersicht über die Freiraumsicherung und -entwicklung in Deutschland zu erhalten, wurden alle zeichnerischen Festlegungen und alle Vorgaben an die Regionalplanung, zeichnerische Festlegungen zu treffen, in den Raumordnungsprogrammen beziehungsweise -plänen der Länder (LROP) anhand der bereits genannten Unterscheidung zwischen Funktionen und Nutzungen ausgewertet. Weitere textliche Festlegungen (Zerschneidungsverbot, Bündelungsgebot etc.) wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Auch diese tragen zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums bei.

Mit dem Untersuchungsaufbau kann ein Überblick gewonnen werden, wie die Bandbreite von Freiraumfunktionen und -nutzungen in den LROP Niederschlag findet. In der Folge lässt sich abschätzen, welche dieser Belange in der Abwägung mit anderen konkurrierenden Vorhaben durchsetzungsfähig erscheinen und welche nicht. Es kann auch das Zusammenwirken von Landes- und Regionalplanung mit einzelnen Funktionen und Nutzungen des Freiraums dokumentiert werden. In Anbetracht der Themenfülle kann der vorliegende Beitrag dies nur formal leisten. Die Wirkungsweise der Festlegungen im planerischen Vollzug oder Ähnliches kann hiermit nicht abgebildet werden, jedoch können Ansatzpunkte für vertiefende Analysen abgeleitet werden. Ziel der Untersuchung ist es demnach, einen analytischen Überblick zu schaffen, welche Nutzungen und Funktionen des Freiraums in welcher Verbindlichkeit und auf welcher raumordnerischen Ebene Gegenstand dieser Pläne sind bzw. nicht sind. Dieser Befund lässt allgemeine Rückschlüsse auf der Ebene zu, inwiefern die Festlegungen den Einklang von Funktion und Nutzung zumindest formal leisten. Im Beitrag von *Einig* (in diesem Band) kann die regionalplanerische Umsetzung nachvollzogen werden.

Die Erfassung der Planinhalte erfolgte in drei Schritten:

- 1) Zunächst wurden alle landesweiten zeichnerischen Darstellungen anhand des Kartenmaterials (Plan-, Begründungs- und Erläuterungskarten usw.) und alle Vorgaben für die Regionalplanung, zeichnerische Festlegungen zu treffen, anhand einer Stichwortsuche (Stichwort: „regional“) codiert.
- 2) Anschließend wurden die codierten Planinhalte nach Verbindlichkeit (Ziel, Grundsatz, Sonstige)⁴ und Regelungsinhalt sortiert.
- 3) Aus den sortierten Planinhalten wurden abschließend thematische Instrumentengruppen gebildet und inhaltlich unter Berücksichtigung der einschlägigen Norm- und Begründungstexte ausgewertet.

4 Grundsätzlich wurden die codierten Planinhalte anhand der Kennzeichnung in den Plänen als Ziel oder Grundsatz kategorisiert. Erläuternde und nachrichtliche Planinhalte wurden der Kategorie „Sonstiges“ zugeordnet; dies gilt auch für Planinhalte, die als Ziel oder Grundsatz durch den Planungsträger gekennzeichnet wurden, jedoch ausdrücklich nachrichtliche oder erläuternde Inhalte wiedergeben.

Die übergreifenden Festlegungen werden aufgrund ihrer Bezüge zu den Themen Multifunktionalität und Mehrfachnutzung ausführlicher beschrieben als die Festlegungen zum Schutz einzelner Funktionen und Nutzungen. Es sei zudem auf die heterogene Form der LROP verwiesen. Die Ergebnisse sind demnach unter Umständen nicht in allen Einzelfällen abschließend, sondern in ihrer Gesamtheit, das heißt in ihrer Tendenz dargestellt und zu interpretieren.

3.1 Übersicht geschützter Funktionen und Nutzungen des Freiraums

Die Gesamtschau der landesweit durch Festlegungen geschützten Funktionen und Nutzungen des Freiraums (Abbildung 2) bildet die inhaltlichen Schwerpunkte und Lücken anhand der Gesamtanzahl der codierten Festlegungen ab. Eine codierte Festlegung steht in der Abbildung für ein Instrument der Freiraumsicherung und -entwicklung (Vorranggebiete (VRG) und Vorbehaltsgebiete (VBG) zu einem Thema sind einzeln erfasst und aufgeführt). Zur Erstellung der Gesamtübersicht wurden zu den nutzungs- und funktionsbezogenen Festlegungen *die übergreifenden* Festlegungen nach den einzelnen Nutzungs- und Funktionsbezügen (siehe nachfolgendes Kapitel) kategorisiert und anschließend hinzugezählt; dies bedingt eine Mehrfachzählung der übergreifenden Festlegungen.⁵

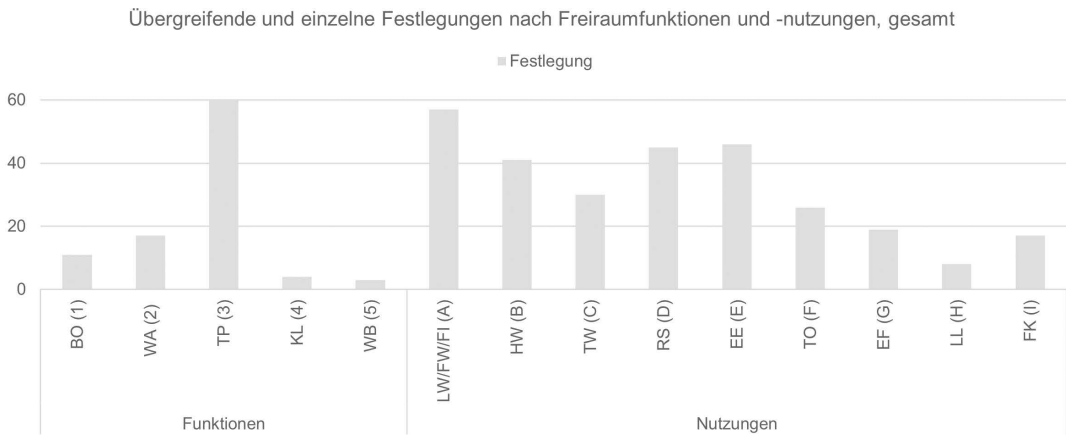


Abbildung 2: Gesamtübersicht aller codierten zeichnerischen Festlegungen einschließlich der Vorgaben für die Regionalplanung Die Nutzungen (A) und (E) werden aggregiert dargestellt. Da vor allem die Nutzung (A) mehrere Nutzungen vereint, erscheint sie überproportional gegenüber den anderen Nutzungen. / Quelle: Eigene Darstellung

⁵ In diesem Artikel werden gemäß oben genannter Unterscheidung der Freiraumfunktionen und -nutzungen der Funktions- und Nutzungsbegriff nicht synonym verwendet. Dies dient zunächst der inhaltlichen Analyse der landesweiten Raumordnungspläne; dies hilft im Weiteren „Multifunktionalität“ und „Mehrfachnutzung“ planerisch-konzeptionell zu unterscheiden. Die etablierte planungswissenschaftliche Unterscheidung in monofunktionale und multifunktionale Instrumente wurde aus Gründen der Verständlichkeit daher nicht verwendet, wenngleich die Unterscheidung in übergreifende Festlegungen und Festlegungen, die einzelne Nutzungen und Funktionen adressieren, das Gleiche meint (zur Unterscheidung z. B. Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 262–265).

Im Vergleich der LROP liegen bei aller Unterschiedlichkeit im Detail die Festlegungsschwerpunkte insbesondere auf der Sicherung des Freiraums hinsichtlich der Tier- und Pflanzenwelt (3) sowie als Standort für die Rohstoffgewinnung (D) und den Hochwasserschutz (B). Damit bildet sich in der Gesamtschau der LROP vor allem die Umsetzung der ausdrücklich gesetzlich normierten Inhalte der Freiraumstruktur gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 b) und d) ROG ab. Der großräumige übergreifende Freiraumschutz gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 a) ROG steht in den LROP überwiegend in enger Verbindung auch mit dem Schutz der Tier- und Pflanzenwelt (siehe nächstes Kapitel). Daher kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass der übergreifende Freiraumschutz schwerpunktmäßig auch im Sinne des Schutzes von Natur und Landschaft umgesetzt wird.

Die dem Freiraum oben zugeordneten Funktionen und Nutzungen schlagen sich folglich nicht gleichermaßen in den LROP nieder – zentrale Zukunftsthemen nur in Teilen, etwa mit Blick auf den natürlichen Klimaschutz gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 e) , sofern die einschlägigen Freiräume nicht mittelbar in Bezug auf die Tier- und Pflanzenwelt (3) bereits geschützt sind. Insgesamt sind deutlich weniger Festlegungen im Rahmen der Sicherung von Funktionen im Vergleich zu einzelnen Nutzungen – mit Ausnahme der Tier- und Pflanzenwelt – zu verzeichnen. Wobei unter Berücksichtigung einer aggregierten Betrachtung des Grund-, Gewässer- (2) und Trinkwasserschutzes (C) vor allem ausdrückliche Festlegungen hinsichtlich des Boden- und des Klimaschutzes sowie der Wechselbeziehungen zwischen den Freiraum-Funktionen zurückstehen.

3.2 Festlegungen zum Schutz einzelner Funktionen und Nutzungen des Freiraums

Abbildung 3 kann entnommen werden, in welcher Verbindlichkeit einzelne Funktionen und Nutzungen des Freiraums durch Festlegungen (z. B. Tier- und Pflanzenwelt durch VRG Naturschutz oder Rohstoffgewinnung durch VRG Rohstoffabbau) in den LROP geschützt sind. Dies erfolgt anhand einer binarisierten Darstellung, die in Bezug auf eine Funktion oder Nutzung die Anzahl der betreffenden LROP je Festlegungskategorie wiedergibt. Das heißt: Je LROP werden zu einem Thema nicht alle Festlegungen wiedergegeben, sondern dargestellt, ob und in welcher Verbindlichkeit zeichnerische Festlegungen bzw. Vorgaben für die Regionalplanung in Relation auf eine der oben genannten Freiraum-Funktionen oder -Nutzungen getroffen werden.

In Ergänzung der aggregierten Gesamtbetrachtung in Abbildung 2 bietet Abbildung 3 ein differenziertes Bild. Neben den genannten Themen finden insbesondere die raumordnerische Sicherung der Trinkwassergewinnung (C) und von Standorten für Erneuerbare Energien (E) (vor allem der Windenergie) in nahezu allen LROP Niederschlag, wenngleich mit einer geringeren Anzahl an den codierten Festlegungen. Für letzteres ist eine ähnliche, umfassendere und verbindliche Festlegung infolge bundesgesetzlicher Maßnahmen absehbar. Unter Berücksichtigung der Verbindlichkeit treten auch in dieser Betrachtung drei der genannten Schwerpunktthemen hervor. Zeichnerisch verbindliche Festlegungen auf Landesebene beziehen sich im Vergleich primär auf den Schutz von Tieren und Pflanzen (3). Was verpflichtende Vorgaben für die Regionalplanung anbelangt, liegt die Sicherung von Gebieten für den Rohstoffabbau (D) knapp vor dem Hochwasserschutz (B). Damit sind letztere durch die landesweite Raumordnungsplanung am stärksten verbindlich gesichert. Annähernd trifft dies noch auf den Trink- bzw. Grundwasserschutz zu ((C) in Verbindung mit (2)).

Ergänzend zur Abbildung 2 kann hier auch differenzierter die Nutzungsgruppe (A) herangezogen werden, wobei für diese insbesondere in Verbindung mit der Land- und Forstwirtschaft Festlegungen in den LROP getroffen werden. In puncto Verbindlichkeit zeigt sich zu im vorherigen Absatz genannten Funktionen und Nutzungen ein Gefälle, weil die Sicherung landwirtschaftlicher Flächen noch vergleichsweise verbindlich durch die Regionalplanung erfolgt.

Alle weiteren Nutzungen und Funktionen (Boden (1), Klima (4), Fischerei (A), Trassen (E), Tourismus (F), Erholung, Sport und Freizeit (G), Schutz vor Lärm und Luftverunreinigung (H), Frisch- und Kaltluftversorgung (I)) nehmen in Bezug auf die Anzahl der LROP und Verbindlichkeit der codierten Festlegungen eine nachgeordnete Rolle ein.

Tabelle 1 zeigt ergänzend, in welchen Fällen zeichnerische Festlegungen und Darstellungen in den LROP durch die Regionalplanung konkretisiert werden müssen bzw. sollen bzw. automatisch erfolgen (SL).

			SH	HE	BY	BB	NI	NW	MV	TH	SN	ST	RP	SL	BW
Funktionen	BO	Land					●				○				
		Region					●				●				
	WA	Land						●							
		Region						●							
	T/P	Land	⊙	●			●	●	●		○	●	●	●	
		Region	●	●			●	●	⊙		●	●	●		
	KL	Land													
		Region													
	LW	Land		●					⊙		○	⊙	○	●	
		Region		●					⊙		●	⊙	●		
	FW	Land		●							○		○		
		Region		●							●		●		
Nutzungen	FI	Land							⊙						
		Region							⊙						
	HW	Land	○					●	●	⊙		●	○	●	
		Region	●					●	●	●		●	●		
	TW	Land					●	●	⊙			●	○	●	
		Region					●	●	●			⊙	●		
	RS	Land					●			⊙	○	●	○	●	○
		Region					●			●	●	●	●		●
	EE	Land											○	●	
		Region											⊙		
	TN	Land					●								
		Region					●								
	TO	Land	●						⊙	⊙			○	●	
		Region	●						⊙	●			⊙		
	EF	Land											○		
		Region											⊙		
	LL	Land													
		Region													
	FK	Land											○		
		Region											●		

● = Ziel der Raumordnung bzw. verbindliche Vorgabe für die Regionalplanung

⊙ = Raumordnerischer Grundsatz bzw. optionale Vorgabe für die Regionalplanung

○ = Festlegung, die ausdrücklich nachrichtliche oder erläuternde Inhalte abbildet

Tabelle 1: Ebenenübergreifende Festlegungen / Quelle: Eigene Darstellung

Ebenenübergreifend zeichnerische Festlegungen zu einzelnen Funktionen und Nutzungen des Freiraums zu treffen, findet in den LROP durchaus Anwendung, insbesondere den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt betreffend, den Hochwasserschutz, die Trinkwasser- und Rohstoffgewinnung sowie die Landwirtschaft. Vorwiegend bei Themen von überregionaler bzw. landes- oder bundesweiter Bedeutung, wie der (natürliche) Klima- und Biodiversitätsschutz, aber auch im Hinblick auf den Bodenschutz oder den Schutz landwirtschaftlicher Flächen, könnten ebenenübergreifende Ansätze stärker eingesetzt werden, um Nutzungskonkurrenzen vorzubeugen und -synergien zu bündeln.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegungen zum Schutz einzelner Funktionen und Nutzungen, sofern in den LROP nicht weiter konkretisiert, zwar grundsätzlich auf die Trennung unverträglicher Raumansprüche zielen. Gleichzeitig können jedoch mittelbare Effekte zwischen den Festlegungen entstehen, z. B. kann ein VRG/VBG Naturschutz mittelbar auch zum Schutz des Bodens beitragen oder ein VRG/VBG Hochwasserschutz die landwirtschaftliche Nutzung vor der Inanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsvorhaben schützen.

In der Gesamtbetrachtung der Festlegungen jedenfalls, die einzelne Freiraumfunktionen und -nutzungen schützen, wird deutlich, dass die Freiraumsicherung primär durch zeichnerische Festlegungen in der Regionalplanung (verbindlich) erfolgt. Zeichnerische Festlegungen auf Landesebene sind vergleichsweise wenig verbindlich. Grundsätzlich gibt dies die allgemeine Auffassung in Wissenschaft und Planungspraxis wieder, dass die Regionalplanung die wesentliche Umsetzungsebene für die Sicherung und Entwicklung des Freiraums ist. Damit ist im Umkehrschluss der Freiraumschutz aber auch abhängig von der jeweiligen regionalplanerischen Umsetzung, und die Potenziale, komplementäre Festlegungen auf Landes- und Regionsebene zu treffen, werden nicht zwingend ausgeschöpft.

Inwiefern übergreifende Festlegungen zum Schutz des Freiraums die angeführten Lücken füllen bzw. Schwerpunkte ergänzen, wird nachfolgend ausgeführt.

3.3 Übergreifende Festlegungen zum Schutz mehrerer Freiraum-Funktionen und -Nutzungen

Übergreifende Festlegungen bezwecken mehrere dem Freiraum zugeordnete Funktionen und Nutzungen (wie Regionale Grünzüge) oder Teile des Freiraums (wie unzerschnittene verkehrsarme Räume),⁶ um dadurch mehrere Funktionen und Nutzungen sichern und entwickeln zu können. Diese Festlegungen stehen insbesondere in Verbindung zu den normierten raumordnerischen Aufträgen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 5 sowie § 13 Abs. 5 Nr. 2 a) und c) ROG, übergreifende Festlegungen zum Freiraum-

⁶ In diesem Forschungsbericht werden „Freiraum“ und „Landschaft“ als unterschiedliche Konzepte verstanden (siehe Einleitung); in der Planungspraxis wird zwischen „Freiraum“ und „Landschaft“ gegebenenfalls nicht zwingend trennscharf unterschieden. Um den Gesamteindruck der Freiraumsicherung und -entwicklung im Vergleich der Bundesländer nicht zu verzerren, wurden daher unter übergreifenden Festlegungen auch jene mit Bezug zum Landschaftskonzept erfasst.

schutz zu treffen. Wie bereits angedeutet, wird diesen Festlegungen zugunsten eines verträglichen Miteinanders bzw. von Synergien zwischen Freiraumfunktionen und -nutzungen (künftig) im Sinne der Multifunktionalität und Mehrfachnutzung eine besondere Bedeutung zugeschrieben.

Abbildung 4 zeigt die Gesamtschau der übergreifenden Festlegungen und welche Festlegungskategorien je LROP zur Anwendung kommen. Zunächst ist festzuhalten, dass alle untersuchten LROP eine oder mehrere übergreifende Festlegungen zum Schutz des Freiraums treffen, wobei auch hier der Fokus auf der Regionalplanung als wesentlicher Umsetzungsebene liegt. Im Vergleich zu den genannten einzelnen funktions- und nutzungsorientierten Festlegungen werden etwas mehr zeichnerische Festlegungen auf Landesebene angewendet; dies bezieht sich aber nur auf die Gesamtheit der übergreifenden Festlegungen. Auf Landesebene überwiegen dennoch abwärgungsfähige Festlegungen oder nachrichtliche Inhalte.

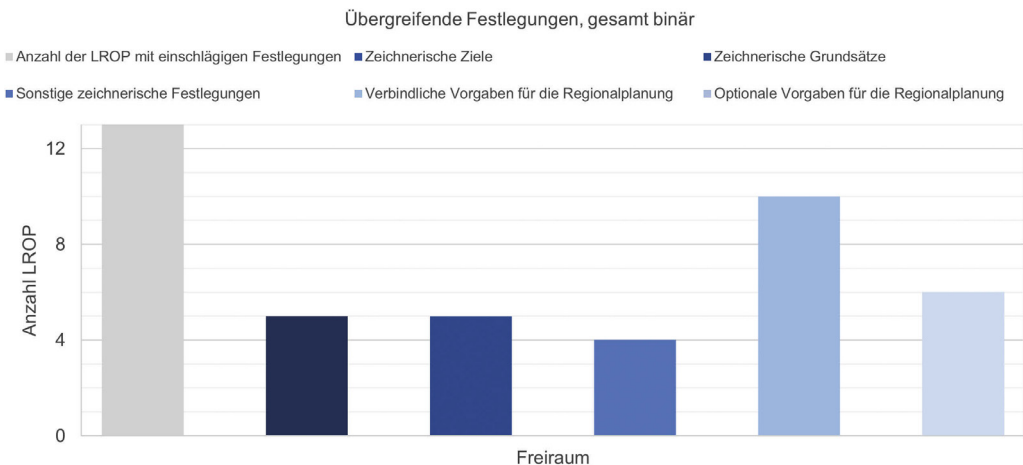


Abbildung 4: Anzahl übergreifender Festlegungen nach Festlegungsform (vgl. Abb. 3), gesamt / Quelle: Eigene Darstellung

Einen differenzierten Einblick in die Anwendung übergreifender Festlegungen bietet Abbildung 5. Aus der Gesamtheit der übergreifenden Festlegungen können folgende Festlegungsgruppen unterschieden werden:

- > zur Herstellung oder Sicherung eines Freiraumverbunds,
- > zur Sicherung unzerschnittener verkehrsarmer Räume,
- > zur Sicherung Regionaler Grünzüge,
- > zur Sicherung von Siedlungs- bzw. Grünzäsuren,
- > zur Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen und
- > zur Sicherung besonderer Freiräume bzw. Landschaften.

Grundsätzlich kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass in Bezug auf übergreifende Festlegungen zum Freiraumschutz der Schwerpunkt in erster Linie in eher verdichteten Räumen in Form von Regionalen Grünzügen und Siedlungs- bzw. Grünzäsuren liegt. Im Vergleich der übergreifenden Festlegungen ist der Freiraumschutz im Sinne ökologischer Freiraumfunktionen (etwa bei ländlichen Räumen in ihrer Bedeutung für den Gesamttraum) damit weniger stark ausgeprägt.

Aufgrund der besseren Vergleichbarkeit der Instrumentengruppen Freiraumverbund, unzerschnittene verkehrsarme Räume und Regionale Grünzüge können diese nachfolgend etwas genauer hinsichtlich ihrer planerischen Ausrichtung, insbesondere mit Bereich Schutz der Freiraum-Funktionen und -Nutzungen, ausgeführt werden. Die Instrumentengruppen Siedlungs-/Grünzäsur, Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen – besonders Freiräume und Landschaften – werden anschließend zusammenfassend beschrieben und es wird auf einzelne Besonderheiten hingewiesen.

Freiraumverbünde sind in erster Linie gekennzeichnet von einem übergreifenden Ordnungsansatz, der auf die Sicherung, Entwicklung sowie Vernetzung (ökologisch) hochwertiger und großräumiger Freiräume bzw. Teile des Freiraums zielt. Ein ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem kann raumordnerisch durch unterschiedliche Ansätze hergestellt werden. Diese lassen sich nachfolgend unterscheiden in

- > übergreifende zeichnerische Festlegungen, die den gesamten Freiraumverbund in einem Planzeichen umfassen (z. B. LROP BB),
- > übergreifende zeichnerische Festlegungen, die Teilaspekte des Freiraumverbunds in unterschiedlichen Planzeichen umfassen (z. B. LROP TH) und
- > übergreifende Festlegungen und Festlegungen, die einzelne Funktionen und Nutzungen schützen, die den Freiraumverbund in unterschiedlichen Planzeichen umfassen (z. B. LROP ST).

Folglich geben die codierten Festlegungen nicht abschließend den Aufbau eines Freiraumverbunds je LROP wieder, sondern lediglich die Festlegungen, die einen ausdrücklichen Bezug zum Verbund von Freiräumen herstellen. Würden an dieser Stelle Festlegungen mit Bezug zum Biotopverbund noch ergänzt werden, dann wäre diese Gruppe größer (siehe Tabelle 2). Demnach wird in der vorherigen Darstellung möglicherweise die Anwendung bzw. Herstellung der Freiraumverbünde im bundesweiten Vergleich unterschätzt. Tabelle 2 zeigt, welche Funktionen und Nutzungen ausdrücklich im Zusammenhang mit der Sicherung bzw. Herstellung eines übergreifenden Freiraumverbunds in den LROP angeführt werden.

Der Ansatz eines Freiraumverbundes ist grundsätzlich weiter gefasst als der des Biotopverbundes. Dennoch ergeben sich Schnittmengen vor allem in puncto Natur- bzw. den Arten- und Biotopschutz (3). Hinzu kommt hier die Sicherung des Freiraums (für extensive Formen) der Land- und Forstwirtschaft (A) und für den (natürlichen) Hochwasserschutz (B). Im Rahmen eines Freiraumverbunds werden oftmals fachrechtlich gesicherte Gebiete (z. B. des Naturschutzes) im raumordnerischen Maßstab zusammengefasst dargestellt, ergänzt und verbunden.

	Freiraumverbund	SH	HE	BY	BB	NI	NW	MV	TH	SN	ST	RP	SL	BW
Funktionen	Boden (1)				x									
	Wasser (2)				x				x					x
	Tier-/Pflanzenwelt (3)				x				x		x		x	x
	Klima (4)				x									
	Wechselbeziehung (5)				x				x					
Nutzungen	Land-/Forstwirtschaft und Fischerei (A)				x				x		x			x
	Hochwasserschutz (B)				x				x		x			x
	Gewinnung Trinkwasser (C)										x			
	Rohstoff-gewinnung (D)													
	Gewinnung erneuer-barer Energien (E)													
	Tourismus (F)				x				x					
	Erholung, Sport und Freizeit (G)				x				x					
	Schutz vor Lärm/ Luftverunreinigung (H)				x									
	Erhalt von Frisch-/ Kaltluftversorgung (I)								x					
x	vorhanden													
	nicht vorhanden													
	Hinweis: LROP mit Festlegungen zum Verbund von Biotopen													

Tabelle 2: Ausdrücklich mit einem Freiraumverbund in Verbindung stehende Freiraum-Funktionen und -Nutzungen / Quelle: Eigene Darstellung

Unzerschnittene verkehrsarme (Frei-)Räume⁷ (UZVR) bezeichnen ein vergleichsweise klar umrissenes raumordnerisches Instrument der Freiraumsicherung und -entwicklung. Ihre Wirkung auf die Freiraumfunktionen und -nutzungen ist vielfältig. Ihr Schutzzweck wird im Allgemeinen aufgrund ihres irreversiblen Verlustes durch die Inanspruchnahme und die Zerschneidung von baulichen Vorhaben sowie im Speziellen im Wesentlichen unter Verweis auf ihre Bedeutung für den Biotopverbund (3) sowie ihren Erholungsnutzen (G) und den klimatischen Ausgleich (I) begründet (siehe Tabelle 3b). Im Vergleich der LROP unterscheiden sich diese teilweise (siehe Tabelle 3a).

7 In diesem Zusammenhang könnte auch der bayerische Alpenplan angeführt werden, da auch mit diesem beabsichtigt wird, eine weitere Zerschneidung hochwertiger Freiräume zu vermeiden. Allerdings folgt dieser einer anderen Methodik und wurde daher dieser Gruppe nicht zugeordnet.

	UZVR	HE	NW	TH	SN	BW
Positive Kriterien	Größe	>= 50 qkm	>= 50 qkm	> 100 qkm	> 40 qkm	> 100 qkm
					> 100 qkm	
	Naturräumliche Ausstattung				z. B. hoher SPA-Anteil (> 20 %)	Hoher Wald- oder Biotopanteil
	Entscheidung durch Tunnel	>= 1000 m		>= 1000 m	>= 1000 m	
Negative Kriterien	Bahnstrecken	Keine Differenzierung	ein-/zweigleisig befahren	zweigleisige und eingleisige, elektrifiziert befahren	zweigleisige und eingleisige, elektrifiziert befahren	
	Verkehrsdichte	>= 1.000 Kfz / 24 h	>= 1.000 Kfz / 24 h	>= 1.000 Kfz / 24 h	>= 1.000 Kfz / 24 h	
	Weitere verkehrliche Anlagen	Flughafen	Flughäfen, Kanäle (Status: Bundeswasserstraße)	Flughäfen	Flughäfen	
	Bebauung	Siedlungen > 10 ha oder 10 Anwesen	Ortslagen > 10 ha; Flächen mit besonderer funktionaler Prägung außerhalb von Ortschaften	alle Siedlungsflächen	Ortslagen	

Tabelle 3a: Kriterien zur Abgrenzung unzerschnittener verkehrsarmer Räume / Quelle: Eigene Darstellung

Eine Besonderheit dieses Freirauminstruments liegt darin, dass zwar die Verbindung zu einzelnen Funktionen und Nutzungen des Freiraums hergestellt, der Schutzzweck jedoch nur mittelbar an diese gekoppelt wird. Vielmehr sollen übergreifenden räumliche Qualitäten anhand der o. g. Kriterien gesichert werden, die auf eine Vielzahl von Belangen positive Effekte haben können.

	UZVR	HE	NW	TH	SN	BW
Funktion	Boden (1)			x		
	Wasser (2)			x	x	
	Tiere und Pflanzen (3)	x	x	x	x	x
	Klima (4)					
	Wechselbeziehung (5)					
Nutzung	Land-/Forstwirtschaft und Fischerei (A)					
	Hochwasserschutz (B)					
	Gewinnung Trinkwasser (C)					
	Rohstoffgewinnung (D)					
	Gewinnung erneuerbarer Energien (E)					
	Tourismus (F)					
	Erholung, Sport und Freizeit (G)	x	x	x	x	
	Erhalt von Frisch-/Kaltluftversorgung (I)	x	x	x	x	
	Schutz vor Lärm/ Luftverunreinigung (H)	x		x	x	

X = vorhanden, leer = nicht vorhanden

Tabelle 3b: Ausdrücklich in Verbindung mit unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen stehende Freiraum-Funktionen und -Nutzungen / Quelle: Eigene Darstellung

Regionale Grünzüge⁸ bilden im Vergleich der LROP das wesentliche (verbindliche) Instrument der übergreifenden Freiraumsicherung und -entwicklung. Ergänzend zu den erwähnten Verbundinstrumenten kann ein regionaler Freiraumverbund auch durch die Festlegung von Regionalen Grünzügen erfolgen. Mehrheitlich ist damit die Sicherung von Freiräumen für Erholungszwecke (G), für den Erhalt der Frisch-/Kaltluftversorgung (H) und für die Tier- und Pflanzenwelt (3) verbunden (siehe Tabelle 4a).

8 Das VRG Freiraumfunktion (LROP NI) entspricht in etwa dem Instrument Regionaler Grünzug bzw. Siedlungs-/Grünzäsur. Daher konnte es weder dem Regionalen Grünzug bzw. noch der Siedlungs-/Grünzäsur eindeutig zugeordnet werden (siehe auch Beitrag Kraetzschmer in diesem Band).

	Regionale Grünzüge	SH	HE	BY	BB	NI	NW	MV	TH	SN	ST	RP	SL	BW
Funktion	Boden (1)	X					\			X				
	Wasser (2)	X	X				\			X				
	Tier-/Pflanzenwelt (3)	X	X	\			X			X		\		\
	Klima (4)	X					\			X				
	Wechselbeziehung (5)	X					\							
Nutzung	Land-/Forstwirtschaft und Fischerei (A)	X					X							\
	Hochwasserschutz (B)													\
	Gewinnung Trinkwasser (C)													\
	Rohstoffgewinnung (D)													\
	Gewinnung erneuerbarer Energien (E)											\		\
	Tourismus (F)													\
	Erholung, Sport und Freizeit (G)	X	X	X			X			X				X
	Schutz vor Lärm/ Luftverunreinigung (H)	X					X			X				\
	Erhalt von Frisch-/Kaltluftversorgung (I)	X	X	X			X			X				\

X = vorhanden, \ = nicht spezifiziert, leer = nicht vorhanden

Tabelle 4a: Ausdrücklich mit Regionalen Grünzügen in Verbindung stehende Freiraum-Funktionen und -Nutzungen / Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich zeichnet Regionale Grünzüge ein weitestgehendes Freihaltegebot bezüglich weiterer baulicher Entwicklung insbesondere in verdichteten Räumen aus (siehe Tabelle 4b). Eine Besonderheit im Vergleich zu anderen freiraumbezogenen Instrumenten ist das in zwei Fällen angeführte Ausgleichsgebot. Demnach muss bei Inanspruchnahme der betreffenden *Räume bzw. Flächen* neben dem naturschutz- oder waldrechtlichen auch ein raumordnerischer Ausgleich für die in Anspruch genommenen Flächen erfolgen.

	Regionale Grünzüge	SH	HE	BY	BB	NI	NW	MV	TH	SN	ST	RP	SL	BW
Spezifika	Freihaltegebot	X	X	X			X			X		\		X
	Ausgleichsgebot		X				X							
	verdichtete Räume	X	X				X							
	Siedlungsnähe	X	X	\						X		\		\

X = vorhanden, \ = nicht spezifiziert, leer = nicht vorhanden

Tabelle 4b: Planerische Spezifika Regionaler Grünzüge / Quelle: Eigene Darstellung

Übergreifende Festlegungen schützen Freiräume nicht per se, sondern auch in Bezug auf bestimmte Freiraum-Funktionen und Nutzungen. Um thematische Schwerpunkte herauszuarbeiten, wurden stellvertretend für die übergreifenden Festlegungen die Instrumentengruppen Freiraumverbund, unzerschnittene verkehrsarme Räume und Regionale Grünzüge in Bezug auf die ausdrücklich mit diesen in Verbindung gebrachten Funktionen und Nutzungen ausgewertet und dargestellt.

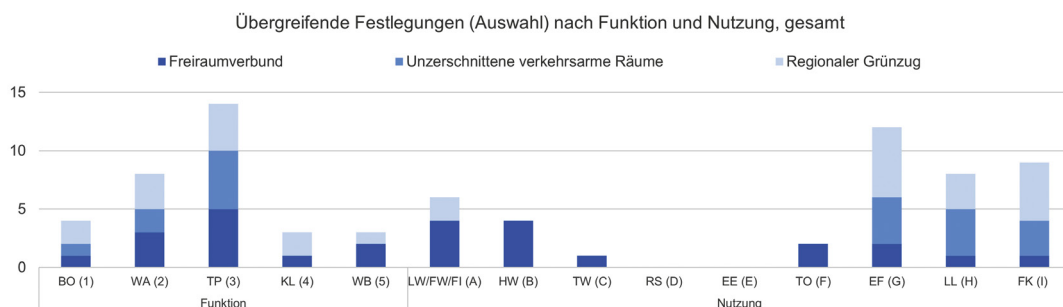


Abbildung 6: Geschützte Freiraum-Funktionen und -Nutzungen in Bezug auf übergreifende Festlegungen / Quelle: Eigene Darstellung

Den Schutz der Freiraumfunktionen betrachtend ergibt sich zunächst ein ähnliches Bild. Schwerpunkt ist auch hier der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt (3). Etwas stärker allerdings tritt der Schutz des Wasserhaushaltes (2) in den Vordergrund. Anders stellt sich dies für die Freiraumnutzungen dar. Hier zeigt sich eine Schwerpunktverschiebung hinsichtlich gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse, indem Freiräume für Erholung, Sport und Freizeit (G), die Luftreinhaltung und den Lärmschutz (H) sowie für die Frisch- und Kaltluftversorgungen (I) gesichert werden. Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass die berücksichtigten Instrumente nicht in allen LROP Anwendung finden, sodass sich ein flächendeckender Schutz dieser Funktionen und Nutzungen nicht ableiten lässt. Dies gilt im Besonderen für die Funktionen und Nutzungen des Freiraums, die weder durch übergreifende noch durch einzelne Festlegungen adressiert werden; namentlich sei hier auf den Boden- und natürlichen Klimaschutz verwiesen.

Die weiteren Instrumentengruppen im Überblick:

Siedlungs-/Grünzäsuren dienen in erster Linie als Instrument der Regionalplanung zur Siedlungsgliederung und zur Sicherung siedlungsnaher Freiräume.

Festlegungen zur *Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen* können insbesondere auch zur Entwicklung seiner bzw. einzelner Funktionen und Nutzungen beitragen. Diese Festlegungen stehen vorwiegend in Verbindung mit dem Abbau von Rohstoffen (Folgenutzung LROP SH, LROP HE, LROP BY), im Einzelfall aber auch mit umfassenderen raumstrukturellen Veränderungen (z. B. Bergbaufolgelandschaften, LROP SN) oder für regional bedeutsame Konversions- und Brachflächen (z. B. LROP

TH). Zu dieser Gruppe zählen auch die Festlegungen von „VBG Freiraumpotenzial“ (LROP TH), „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ und „Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ (LROP SN) mit einem ausdrücklichen Sanierungs- bzw. Entwicklungsanspruch. Diese Festlegungen sind insofern hervorzuheben, als dass durch sie eine große Bandbreite an Freiraumfunktionen und -nutzungen Anwendung finden kann. Ergänzend sei hier auf die Wechselwirkung mit einzelnen Festlegungen, z. B. zur Aufforstung, hingewiesen, die auch einen Sanierungs- bzw. Entwicklungsanspruch erfüllen.

Weitere allgemeine Festlegungen bilden eine Gruppe unterschiedlicher instrumenteller Ansätze, die sich in erster Linie auf die Sicherung und Entwicklung *besonderer Freiräume und Landschaften* bezieht. Sie lässt sich schwer weiter unterteilen. Am ehesten können großräumige (Alpenplan, LROP BY; kulturlandschaftliche Handlungsräume, LPOP BB; Freiraum, allgemeine Freiraumbereiche, Bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche, Leitbilder für bedeutsame Kulturlandschaften, LROP NW; bedeutsame Kulturlandschaften, LROP MV; Grünes Band, LROP TH; Landschaftsgliederung, LROP SN; Landschaftstypen, historische Kulturlandschaften, regional bedeutsame Kulturlandschaften LROP RP) und eher kleinräumige (VRG Regionalparkkorridor, LROP HE; VRG/VBG Kulturlandschaft, LROP SN; VRG/VBG Ressourcenschutz, LROP RP; VRG Freiraumfunktion, LROP NI; schutzbedürftige Bereiche, LROP BW) Ansätze unterschieden werden.

Insgesamt umfasst diese Gruppe der großräumigen Ansätze eher allgemeine, grundlegende Planhinweise, die durch nachfolgend genannte Planungsebenen konkretisiert werden sollen. Eine Ausnahme stellt der Alpenplan dar, der für den bayerischen Alpen(frei)raum bereits auf Landesebene die Erschließung mit Verkehrsvorhaben konkret regelt (LROP BY). Bemerkenswert ist darüber hinaus die raumkategoriale Abgrenzung des Freiraums in Nordrhein-Westfalen (LROP NW). Nach derzeitigem Kenntnisstand ist die (nachrichtliche) Darstellung auf Landesebene bzw. Festlegungen des Freiraums auf Regionsebene als räumliche Kategorie eine Besonderheit im bundesweiten Vergleich. Die Gruppe der kleinräumigeren Ansätze umfasst in erster Linie weitere Instrumente für die Regionalplanung.

Die Erfassung übergreifender Festlegungen auf Landesebene, die ausdrücklich durch die Regionalplanung konkretisiert bzw. ergänzt werden sollen, wäre analog zu den genannten Festlegungen auf einzelne Funktionen und Nutzungen nur mit starken Einschränkungen möglich. In diesem Zusammenhang sei auch auf raumstrukturelle Festlegungen (Verdichtungsraum, Ordnungsraum usw.) verwiesen, die ebenenübergreifend wirken, insbesondere im Hinblick auf Regionale Grünzüge. Daher wird auf eine Darstellung ebenenübergreifender Festlegungen verzichtet.

3.4 Zentrale Erkenntnisse: Schwerpunkte, Lücken, Handlungsbedarfe

In der Gesamtschau der zeichnerischen Festlegungen und Vorgaben für die Regionalplanung zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums sowie seiner Funktionen und Nutzungen werden nachfolgend zentrale Erkenntnisse zusammengefasst:

Freiraum wird in den LROP in der Regel nicht als Raumkategorie festgelegt. Die zeichnerischen Festlegungen und regionalplanerischen Vorgaben zielen auf den Schutz einzelner Funktionen und Nutzungen des Freiraums. Bei aller Unterschiedlichkeit liegen die inhaltlichen Schwerpunkte insbesondere auf der Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt (3) sowie den Nutzungen des Freiraums als Standort für die Rohstoffgewinnung (D), den Hochwasserschutz (B) und – zum Teil weniger verbindlich – für erneuerbare Energien (vor allem Windenergie) (E). Die Umsetzung zeichnerischer Festlegungen soll primär durch die Regionalplanung erfolgen. Demnach greifen die LROP weitestgehend den ausdrücklichen gesetzlichen Rahmen gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG auf bzw. orientieren sich stark an diesem.

Im Umkehrschluss wird deutlich, dass die Funktions- und Nutzungsvielfalt nicht gleichermaßen Eingang in die Landes-Raumentwicklungspläne findet. Bemerkenswert ist, dass die LROP die unterschiedlich stark ausgeprägten Fachplanungen abbildet, meist bezüglich Naturschutz und Wasserwirtschaft. In den Bereichen, in den die Fachplanung weniger stark ausgebildet bzw. nicht vorhanden ist, z. B. im Boden- oder Klimaschutz, wird dies nicht durch die LROP kompensiert. Im Rahmen des ROG wurde der Klimaschutz nun ergänzt. Insgesamt betrachtet können diese Belange bisher nur eingeschränkt in der raumordnerischen Abwägung Berücksichtigung finden, insbesondere gegenüber der Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsvorhaben.

Aufgrund der Nutzungen des Freiraums bestehen zumindest auf den Planebenen Potenziale, landwirtschaftliche Flächen stärker zu sichern, insbesondere Aufforstungsmaßnahmen zu koordinieren, den Ausbau der Solarenergie sowie Erholungsräume und die Kalt- und Frischluftversorgung zu sichern (ergänzend *Einig/Zaspel-Heisters* Punkt 4, 5, 9, 10 in diesem Band). Entwicklungen in diese Richtung zeichnen sich z. B. bei der in der Auswertung nicht mehr berücksichtigten Fortschreibung des LROP in Bayern ab (neue Aufträge für die Regionalplanung sind hier unter anderem VRG/VBG Landwirtschaft, Klimaschutz und Klimaanpassung).

Damit besteht, wie eingangs thematisiert, besonderer Handlungsbedarf vornehmlich im Hinblick auf bodengebundene Nutzungen und Funktionen, den Freiraum stärker zu schützen, im Besonderen auch weil der Verlust z. B. durch Siedlungs- und Verkehrszwecke nahezu nicht wiederherstellbar ist. Ein ähnlicher Umsetzungsgrad wie beispielsweise für standortgebundene Rohstofflagerstätten scheint erforderlich, um den Anforderungen des Biodiversitäts- und Klimaschutzes, aber auch dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen bzw. dem Schutz von Ertrags-, Speicher- und Lebensraumfunktionen des Bodens angemessen Rechnung zu tragen (ergänzend *Einig/Zaspel-Heisters* Punkt 3, 6, 9 in diesem Band).

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass trotz der vergleichsweise vielzähligen Festlegungen zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor dem Hintergrund internationaler wie europäischer Bestrebungen des Biodiversitätsschutzes weitere Anstrengungen vonnöten sein werden, um die Gebietskulissen gegebenenfalls zu vergrößern und eine synergetische Integration mit anderen Funktionen und Nutzungen des Freiraums zu erwirken (ergänzend *Einig/Zaspel-Heisters* Punkt 3). Dies gilt eventuell auch für den Hochwasser-, Grundwasser- und Oberflächenwasserschutz in Sachen Extrem-

wetterereignisse (ergänzend *Einig/Zaspel-Heisters* Punkt 7, 8). Damit wird ein ziel- bzw. funktions- und nutzungsübergreifender Ordnungsansatz notwendiger, der auf eine stärkere Integration unterschiedlicher Belange in ein Planzeichen zielt als nur auf die Addition unterschiedlicher Planzeichen. Insbesondere die vergleichsweise geringe Anwendung übergreifender zeichnerischer Festlegungen zum Freiraumschutz in den LROP legt in diesem Zusammenhang Handlungspotenzial offen (Ausnahme z. B. LROP BB). Darin liegt aber auch eine Chance, die LROP in ihrer Querschnitts- bzw. Koordinierungswirkung zu stärken und unter Berücksichtigung landesspezifischer Herausforderungen Land- bzw. Raumnutzungskonflikten vorzubeugen.

Dass in ausreichender Menge raumordnerische Instrumente zum Schutz des Freiraums angewendet werden (wie in anderen Beiträgen in diesem Band befunden), kann auf dieser Grundlage nicht vollständig geteilt werden. Vor dem Hintergrund der vorherigen Punkte drängt sich vielmehr die Frage auf, inwiefern die Sicherung und Entwicklung des Freiraums in dieser Form in angemessenem Maße erfolgt, um dem doppelten Sicherungs- und Entwicklungserfordernis von Freiraumfunktionen und -nutzungen Rechnung zu tragen. Aufgrund seiner zentralen gesellschaftlichen und damit regionsübergreifenden Bedeutung ergeben sich deutliche Hinweise darauf, dass ein verbindlicher und differenzierter sowie bundesweit abgestimmter Freiraumschutz auf Landesebene zunehmend geboten erscheint, um ökologische Funktionen und sozioökonomische Ansprüche gemäß § 1 Abs. 2 ROG dauerhaft in Einklang zu bringen.

Damit bleibt auch fast 30 Jahre nach der Entschließung der MKRO die Umsetzung des Freiraumschutzes, der auf das verträgliche Miteinander gleichwertiger Funktionen und Nutzungen zielt, weiterhin eine bedeutende Aufgabe und Herausforderung für die Raumordnung.

Vor diesem Hintergrund leiten die Autoren zusammenfassend nachfolgende Handlungsschwerpunkte zur Verbesserung der Freiraumsicherung und -entwicklung für die künftige Fortschreibung der Raumordnungspläne sowie begleitender Maßnahmen und Programme ab:

> **Vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumschutz stärken**

Wesentlich ist nach Auffassung der Autoren, sich mit raumordnerischen Instrumenten in Bezug auf die Wechselwirkung von Freiraum-Funktionen und -Nutzungen unter Berücksichtigung klimatischer Veränderungen intensiver zu beschäftigen. Änderungen von Temperatur, Niederschlag, Wetterereignissen, Meeresspiegelanstieg usw. können räumliche Prozesse tiefgreifend verschieben und zu zeitweisen bzw. dauerhaften (Frei-)Raumverlusten führen, sodass die Ausgestaltung raumordnerischer Gebietsausweisungen und -festlegungen neben ihrem statischen künftig auch einen dynamischen, perspektivischen Ordnungs-, Koordinierungs- und Entwicklungsauftrag ausfüllen müssen. Das heißt, raumordnerische Gebiete sollten auch unter klimatischen Veränderungen ihren Zweck (dauerhaft) erfüllen können (z. B. durch Vermeidung von Degradation). Gegebenenfalls sind entsprechende Planungen und Maßnahmen innerhalb dieses Gebiets zu ergreifen, aber auch Vereinbarkeiten von Raum-Nutzungen (perspektivisch) neu zu bewerten. Gleiches gilt, wenn absehbar ist, dass ein raumordnerisch und/oder fachplanerisch gesichertes Gebiet oder festgelegter Raum seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann (z. B. infolge des Meeresspiegelanstiegs, Dürre, Artenverlust).

> **Freiraumstruktur gegenüber Siedlungs- und Infrastruktur aufwerten**

Die Auswertung der landesweiten Raumordnungspläne unterstreicht die These dieses Forschungsbandes, Freiraumsicherung und -entwicklung künftig substantieller umzusetzen. Ein grundlegender Ansatz wäre es, die Freiraumstruktur gegenüber der Siedlungs- und Infrastruktur in Raumordnungsplänen hinsichtlich ihrer überfachlichen Bedeutung aufzuwerten. Konkret wäre der Freiraum als räumliche Kategorie in den landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen einzuführen und Festlegungen zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums hinsichtlich Multifunktionalität und Mehrfachnutzung stärker querschnittsorientiert auszugestalten und umzusetzen.

> **Instrumente der Freiraumsicherung und -entwicklung ausschöpfen**

In der Gesamtschau der zeichnerischen Festlegungen im bundesweiten Vergleich eröffnet sich ein breiter Instrumentenkasten des Freiraumschutzes; dieser bietet durch eine breitere Anwendung vorhandener und erprobter Instrumente, insbesondere unter dem Aspekt der Vorsorge- und Umsetzungsorientierung, Potenzial, den Freiraumschutz in den LROP auf der Grundlage bewährter Erfahrungen zu verbessern.

> **Freiraumsicherung und -entwicklung auf Landesebene stärken**

In Anbetracht des Handlungsdrucks, Freiräume qualitativ und quantitativ zu sichern und zu entwickeln, erscheint es notwendig, dass die Länder über die Vorgaben an die Regionalplanung hinaus auch im Rahmen der LROP ihre Verantwortung für die Freiraumsicherung und -entwicklung konsequenter wahrnehmen. Die Stärkung eines verbindlichen und abgestimmten Mehrebenensystems zwischen Bund, Land, Region und Kommune könnte z. B. durch entsprechende (kartographische) Festlegung auf Landesebene im Sinne von Planungsbeschleunigung und -sicherheit erfolgen und damit vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Herausforderungen eine angemessene Sicherung und Entwicklung des Freiraums schaffen.

4 Überlegungen zur Stärkung einer vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumsicherung und -entwicklung

4.1 Instrumentelle Ansätze

Auf der Grundlage der vorherigen Kapitel werden zur Weiterentwicklung der raumordnerischen Sicherung und Entwicklung des Freiraums konkrete Beispiele für positiv-planerische Instrumente zur Diskussion gestellt:

4.1.1 Freiraum als Kategorie der Raumstruktur

Die Raumstruktur gliedert sich gemäß § 13 Abs. 5 ROG in drei Bereiche, die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur. Die Siedlungs- und Infrastruktur bilden neben dem fachlichen auch einen überfachlichen Rahmen, insbesondere bezogen auf die Bildung von Raumkategorien und von Zentralen Orten. Vergleichbares ist für die Freiraumstruktur

bisher in der Regel nicht etabliert – wenngleich ein überfachliches Vorgehen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG und übergreifende Freiräume bzw. Festlegungen zum Freiraumschutz gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 3 lit. a) ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung zählen.

Um **Freiraum als räumliche Kategorie** in der Raumordnung aufzuwerten, wäre die bisher kumulative planerische Vorgehensweise um eine strukturelle bzw. kategoriale, insbesondere ausgehend von den LROP, zu ergänzen. Weiter ausgehend von der Definition für „Freiraum“ – hier als weitgehend unversiegelter, nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommener Raum – könnte dieser zunächst allgemein gegenüber der Siedlungs- und Infrastruktur räumlich-strukturell abgegrenzt und benannt werden (z. B. allgemeine Freiraumbereiche, LROP NW). Vergleichbar mit der siedlungs-/infrastrukturellen Kategorienbildung anhand funktionaler Verflechtungen und Aggregationen wäre der Freiraum qualitativ zudem teilräumlich zu strukturieren.⁹ Anschließend wäre, ähnlich dem Zentralen-Orte-Konzept, ein **Zentrale-Freiräume-Konzept** im landesweiten und regionalen Maßstab zu identifizieren und ggf. Priorisierungen vorzunehmen, zum Beispiel anhand besonderer funktionaler Dichten und Verflechtungen etwa von Ökosystemleistungen. In diesen überfachlichen Gesamtzusammenhang könnten die raumordnerischen und fachplanerischen Instrumente mit Freiraumbezug, explizit die Freiraumverbundsysteme, eingeordnet sowie die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung freiraumgerecht vollzogen werden.

4.1.2 Freiräume mit besonderen Handlungsbedarfen / Freiraumbedarfsplan

Die Sicherung und die Entwicklung des Freiraums, vor allem der bodengebundenen Freiraum-Funktionen und -Nutzungen, erfolgen nicht einzig durch verbesserte Instrumente, sondern sie benötigen eine tatsächliche Anpassung der Raum- bzw. Land-/Flächennutzungen. So wurden auf siedlungs- und infrastrukturell defizitären Räumen und Landschaften stellenweise Gebietskulissen zur Förderung von räumlichen Entwicklungs-/Transformationsprozessen in den LROP eingeführt. Dieser Ansatz ließe sich auch auf **Freiräume mit besonderen Handlungsbedarfen** weiterentwickeln, in denen ein besonderes räumliches Entwicklungserfordernis vorliegt. Um die Resilienz des Freiraums zu erhöhen, wäre es vorstellbar, zur Sicherung einer besonderen Funktionsvielfalt, zur Schaffung von Synergien zwischen Freiraum-Funktionen und -Nutzungen oder zur Vermeidung von Konkurrenzsituationen und Landdegradationsprozessen für die Anpassung von Nutzungen finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Eine entsprechende raumordnerische Gebietskulisse wäre insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels und damit möglicherweise einhergehender Veränderungen von Freiraum-Funktionen und -Nutzungen zu entwickeln (z. B. landwirtschaftliche Nutzungen unter Berücksichtigung des künftigen Wasserdargebots). Auf der Grundlage dieser ‚Transformationshotsspots‘ könnte die Schaffung der räumlichen Voraus-

⁹ Beispielsweise könnte eine qualitative Strukturierung des Freiraums anhand des Hemerobie-Index erfolgen. Das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) stellt diese Daten bundesweit zur Verfügung. Ferner könnte somit eine konkrete Verbindung des Zieles 15.3 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Raumordnung hergestellt werden. Im zeitlichen Verlauf könnten einerseits Degradationsprozesse im Vergleich von Raumordnungsplänen nachvollzogen und andererseits länderspezifische Vermeidungsmaßnahmen in diesen festgelegt werden.

setzungen für eine vorsorgliche Anpassung von Nutzungen im Freiraum überfachlich koordiniert und konkretisiert werden (vgl. z. B. sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen (LROP SN)).

Den Gedanken, Freiraum-Funktionen und -Nutzungen in einem gleichwertigen Verhältnis zu anderen Raumfunktionen und -nutzungen (z. B. Verkehr) zu entwickeln, fortführend, wäre mit Blick auf die Bundesebene ein überörtlich wirksamer **Freiraumbedarfsplan** naheliegend. Vergleichbar damit könnten hierdurch Projekte, Programme und Maßnahmen zur Sicherung, Entwicklung und Vernetzung des Freiraums bzw. von Freiräumen in substanzieller Weise umgesetzt werden. Unterschiedliche Maßnahmen des Bundes zum Hochwasserschutz, zur Grünen Infrastruktur, dem natürlichen Klimaschutz usw. ließen sich in einem solchen übergreifenden, integrierten Entwicklungsrahmen zusammenführen. Damit könnten ein möglichst hohes Maß an Synergien zwischen den unterschiedlichen Freiraum-Funktionen und -Nutzungen hergestellt und öffentliche Mittel mehrgewinnbringend eingesetzt werden.

Ergänzend zu den diskutierten Ausgleichsmechanismen im Zuge einer Flächenkreislaufwirtschaft (z. B. Flächenzertifikathandel) würden die erwähnten Ansätze eine eigenständige Förderung und Umsetzung von Anpassungsprozessen und Projekten im Freiraum ermöglichen und damit dessen gesellschaftliche Wahrnehmung sowie Bedeutung grundsätzlich stärken.

4.1.3 Multifunktionsorientierte Freirauminstrumente

Die ordnende und koordinative Wirkung von raumordnerischen Gebieten und entsprechenden Instrumenten ist insbesondere vor dem Hintergrund klimatischer Veränderungen weiterzuentwickeln. Der Schutz von Freiraumfunktionen – mit Ausnahme der Tier- und Pflanzenwelt und in Teilen des Wasserhaushalts – erfolgt bisher vor allem mittelbar, zum Beispiel von ertragreichen Böden durch monofunktionale VRG/VBG Landwirtschaft. Ein vorsorgender Schutz der Multifunktionalität des Freiraums erfolgt damit nicht, so sind Böden neben ihrer Ertragsfunktion auch wegen ihrer Speicher-/Filterwirkung für die Grundwasserbildung oder Kohlenstoffbindung schützenswert. Der Nutzungsschutz deckt den Funktionsschutz nicht umfänglich ab; die geschützte Nutzung kann die bestehende(n) Funktion(en) negativ beeinträchtigen (z. B. durch erosionsfördernde Bewirtschaftungsmethoden).

Regionale Grünzüge stellen – wie oben ausgeführt – aus dem Instrumentenkasten der zur Verfügung stehenden überörtlichen Freiraumsicherungsinstrumente das wesentliche – in der Planungspraxis erprobte – multifunktionsorientierte Freirauminstrument dar (ergänzend Weidenbacher 2018: 884). Sie schützen Freiräume vor einer weiteren Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke vornehmlich in verdichteten Räumen maßgeblich, unter anderem aus Gründen der Erholung und der Lufthygiene sowie für die Tier- und Pflanzenwelt. Die Sicherung ökologischer Funktionen in ländlichen Räumen in ihrer Bedeutung für den Gesamttraum ist bisher vergleichsweise weniger stark umgesetzt, insbesondere bezogen auf den relativ hohen Freiraumverlust für Siedlungs- und Verkehrsentwicklung pro Kopf in weniger verdichteten Räumen (Miosga/Hafner/Schiffner et al. o.J.: 19; IÖR o.J.).

Der multifunktionale Ansatz der Regionalen Grünzüge umfasst allerdings – je nach Festlegung der Norm in den einzelnen Regionen – stets nur eine (relativ enge) Auswahl von Funktionen. In Bayern bzw. der Region München sind dazu beispielsweise die drei Funktionen „Siedlungsgliederung“, „Naherholungsvorsorge“ und „Verbesserung des Bioklimas und Sicherung eines ausreichenden Luftaustausches“ im Regionalplan festgelegt.

Darüber hinaus werden ergänzend **„regionale Freiraumfunktionsgebiete“** als neues multifunktional orientiertes Freiraumsicherungsinstrument in die Diskussion eingebracht; sie sind ausdrücklich auf die Wechselbeziehungen bzw. Überlagerung von Freiraumfunktionen ausgerichtet. Der Multifunktionsschutz soll eine ordnende und koordinative Wirkung auf Freiraumnutzungen entfalten. Damit soll dem doppelten Entwicklungs- und Sicherungserfordernis von Freiraumfunktionen und -nutzungen vor allem auch im Kontext klimatischer Veränderungen Rechnung getragen und der Schutz der Lebensgrundlagen verbessert werden (etwa als regionale Konkretisierung eines landesweiten Freiraumverbunds). Dies würde zu einer freiraumangepassten Siedlungs- und Infrastrukturnutzung verstärkt auch in ländlichen Räumen führen und könnte die Lücke zwischen weniger durch Fachplanungen geschützte Freiraumfunktionen schließen und darüber hinaus den Querschnittsbezug der Raumordnung stärken (vgl. z. B. VRG/VBG Ressourcenschutz, LROP RP).

4.2 Strategische Ansätze

Regionen, Städte und Gemeinden zukunftsfähig weiterzuentwickeln und für die nächsten Generationen weiterhin lebenswertes Umfeld zu schaffen, heißt vor allem auch: räumliche Vorsorge für und innerhalb des Freiraums zu leisten. Sowohl die in Kapitel 3 dargestellte Auswertung zum Freiraumschutz im Vergleich der landesweiten Raumordnungspläne in Deutschland als auch die langjährigen Erfahrungen aus der Planungspraxis der Landes- und Regionalplanung in Bayern lassen den Schluss zu, dass dem Freiraum per se zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht die Bedeutung eingeräumt wird, die er für eine zukunftsfähige, nachhaltige Raumentwicklung haben müsste. Es stellen sich folgende Fragen: Wo sollen und wo müssen Freiräume bzw. Grün- und Freiflächen erhalten, neu geschaffen und miteinander vernetzt werden und auf welchen Planungsebenen müssen hierzu möglichst konkrete Umsetzungsstrategien und daraus folgende Maßnahmen verwirklicht werden?

Die Raumordnung als überörtliche Planungsebene kann in Form von Festlegungen zum Schutz des Freiraums beitragen. Ohne konkrete Umsetzungsmaßnahmen, die bis auf die örtliche Ebene durchschlagen – z. B. im Rahmen der Bauleitplanung oder durch Fördermaßnahmen bzw. durch Landnutzungsänderungen –, bleiben diese in Teilen jedoch wirkungsarm.

Daher braucht es eine übergreifende Gesamtstrategie im Sinne einer „Freiraumwende“, die auf allen Planungsebenen wirkt (siehe im Schlusskapitel dieses Bandes). Ziel muss es dabei sein, fachressortübergreifend umsetzungsstarke Maßnahmen auf allen Ebenen zu etablieren und durchzusetzen. Bauliche Investitionen, Freiraumentwicklung und Strategien der Verstetigung müssen frühzeitig und im Sinne einer

integrierten Raumentwicklung zusammen entwickelt werden. Dieser Prozess – der auch die Multifunktionalität und Mehrfachnutzung von Freiräumen im Blick haben muss – setzt ein anderes Denken in Prozessen mit allen Akteuren voraus (vgl. Becker 2012: 101). Hierzu schlagen die Autoren dieses Beitrags eine übergreifende Strategie „Freiraumoffensive“ vor und skizzieren im Nachfolgenden wesentliche Eckpunkte (Abbildung 7).

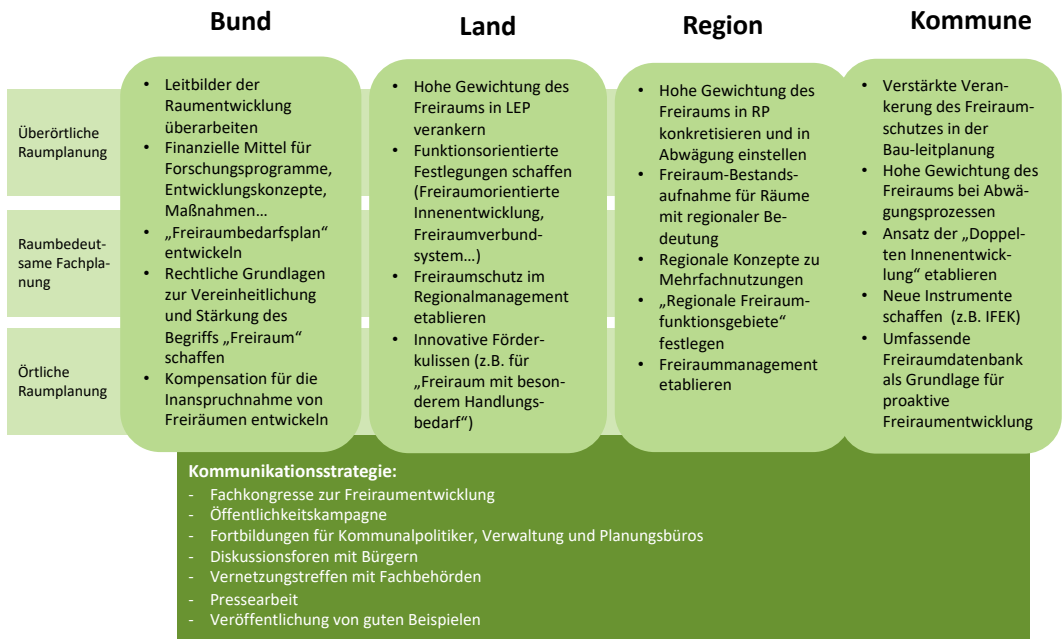


Abbildung 7: Übergreifende Freiraumoffensive zur Umsetzung einer „Freiraumwende“ / Quelle: Eigene Darstellung

Auf allen Planungsebenen sollte zum Gelingen einer übergreifenden Freiraumoffensive eine abgestimmte Kommunikationsstrategie forciert werden, die dem Aufbau eines strategischen Kommunikationsmanagements dient. Dazu gehören eine breite Öffentlichkeitskampagne mit umfassender Pressearbeit und diversen Informationsveranstaltungen, beispielsweise zu Best-Practice-Ansätzen, Fachkongressen zur Freiraumentwicklung, Vernetzungstreffen der relevanten Fachbehörden, Fortbildungen für Kommunalpolitiker, Verwaltung und Planungsbüros sowie auch ein umfassendes Beteiligungsmanagement der Öffentlichkeit (z. B. Diskussionsforen mit der Bürgerschaft).

4.2.1 Bundesebene

Auf der Ebene der Bundesraumordnung wären exemplarisch die „Leitbilder der Raumentwicklung“ dahingehend zu fokussieren, dass ein vorsorge- und umsetzungsorientierter Freiraumschutz übergreifend in allen Handlungsfeldern und -ebenen der räumlichen Planung implementiert sowie die Notwendigkeit der Freiraumsicherung und -entwicklung als Querschnittsaufgabe unterstrichen wird. Hierzu wäre ein neuer Entschluss der Raumentwicklungsministerkonferenz¹⁰ (RMK) zur Freiraumsicherung und -entwicklung förderlich.

Im Zuge von Forschungsprogrammen und räumlichen Entwicklungsplanungen könnte dazu die Bereitstellung von erforderlichen finanziellen Mitteln – insbesondere für eine strategische Freiraumentwicklung – erarbeitet werden. Die in diesem Zusammenhang entwickelten fachlichen Grundlagen (Konkurrenzmatrix, Eruiere von mehrdimensionalen Instrumenten etc.) bilden das Fundament für möglichst konkrete und konsistente Umsetzungsstrategien auf allen räumlichen Planungsebenen.

Es erscheint notwendig, einschlägige rechtliche Grundlagen im Sinne einer Vereinheitlichung und stärkeren Gewichtung des Begriffs „Freiraum“ zu überarbeiten (z. B. des § 13 ROG unter Berücksichtigung von Freiraumkategorien und dem System zentraler Freiräume) (siehe auch *Grotefels/Wiemann* in diesem Band). Ergänzend könnte freiraumrelevante Aktivität in einem „Freiraumbedarfsplan“ gebündelt werden, in welchem übergeordnete Entwicklungsmaßnahmen (z. B. an ‚Nahtstellen‘ bundesländerübergreifender Freiraumverbünde) zusammengeführt und gefördert werden.

Auf Bundesebene wäre es hilfreich, den Gedanken der Kompensation aufzugreifen, wenn Eingriffe in den Freiraum unvermeidbar sind und somit ein funktionaler Ausgleich geschaffen werden muss. Freiraum-Verluste werden bisher nicht umfassend ausgeglichen. Der grundsätzliche Kompensationsgedanke könnte in Analogie zur naturschutzfachlichen Eingriffsregelung auch bezüglich der Instrumente zur Freiraumsicherung konzipiert werden, jedoch funktional weiter gefasst (vgl. *Harteisen/Kaether/Kufeld et al.* 2021: 90).

Insgesamt ist auch eine stärkere Verzahnung der Raumordnung und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie notwendig, um den Freiraumschutz querschnittsorientiert in bestehende Regelungsstrukturen zu integrieren (z. B. durch eine kategoriale Einführung des Freiraums in die LROP, siehe oben).

4.2.2 Landesebene

Gerade auch auf Landesebene kann eine hohe Gewichtung des Freiraums in Landes-Raumordnungsplänen verankert werden. Das setzt voraus, dass eine Bestandsaufnahme landesweit bedeutender Freiräume, insbesondere auch hinsichtlich einer eventuell künftig notwendigen Klimarisikoanalyse (Köck 2023: 268) etabliert und in allen überörtlichen Programmen und Plänen Freiraum als Kategorie und System der Raumstruktur eingeführt und festgelegt wird. In diesem Sinne gilt es,

¹⁰ Zum 01.01.2024 wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in die RMK umbenannt.

auch funktionsorientierte Festlegungen zu ergänzen und/oder neu einzuführen (gerne in kartographischer Form) und somit ein Mehrebenensystem verbindlicher und konsistenter Vorgaben zu schaffen. In diesem Zusammenhang kann beispielsweise auf das Freiraumverbundsystem im LROP Brandenburg verwiesen werden, das bereits auf Landesebene räumlich festgelegt und durch die Regionalplanung konkretisiert wird.

Dabei sollten bereits auf dieser Planungsebene die Strategie einer „freiraumorientierten Innenentwicklung“ – also die Entwicklung der Gemeinden und Städte in ihrem Bestand nicht nur im Sinne einer baulichen Verdichtung zu betreiben, sondern den Blick zugleich auch auf die Erhaltung, Weiterentwicklung und Qualifizierung der Freiräume zu richten – eingepflegt und darüber hinaus die Weichen für ein übergreifendes „Freiraumverbundsystem“ zwischen Stadt und Land gestellt werden.

Wie oben bereits ausgeführt wäre es zielführend, auch mithilfe neuer Kategorien, zum Beispiel „Freiraum mit besonderen Handlungsbedarfen“, auch innovative Förderkulissen und Umsetzungsmöglichkeiten zu schaffen, die entsprechende Anpassung-/Entwicklungsmaßnahmen zum Schutz des Freiraums konkretisieren.

Zudem ist es zur Stärkung einer breiten Akzeptanz zielführend, das Thema „verstärkte Berücksichtigung des Freiraumschutzes“ auch innerhalb der informellen (weichen) Instrumente der Raumordnung – wie etwa im Regionalmanagement – zu etablieren oder neue Ansätze (wie Integrierte Freiraumgutachten) zu forcieren, um auch hier ein breites gesellschaftliches Verständnis zu schaffen.

4.2.3 Regionsebene

Die Ebene der Regionalplanung ist geeignet, die hohe Gewichtung des Freiraums in den Regionalplänen zu konkretisieren und im Zuge der Anwendung von entsprechenden Instrumenten (z. B. Regionale Grünzüge) in die Abwägung einzustellen. Allerdings wäre es dazu auch bereits auf der Ebene der Landesplanung notwendig, auf die Festlegung und Umsetzung von verbindlichen, konsistenten und restriktiven Rechtsnormen hinzuwirken und verbindliche Vorgaben zur Umsetzung in den Regionalplänen zu verankern. Dazu würde sich als Grundlage für weitere strategische Überlegungen anbieten, eine Bestandsaufnahme der Freiräume insbesondere mit regionaler Bedeutung durchzuführen und auf dieser Basis ein regionales Konzept zur Sicherung und Entwicklung eines übergreifenden Freiraumverbundsystems zu erstellen, um den zunehmenden Raumkonkurrenzen und Degradationen durch Nutzung und Klimaveränderungen zu begegnen. Zur Erfassung und Bewertung von Freiräumen gibt es zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Konzept der grün-blauen Infrastruktur gute Ansätze auf kommunaler Ebene, die auch auf die regionale Ebene übertragbar erscheinen (z. B. Wilke/Fibich 2017) und speziell auf die Klimawandelanpassung.

Aufgrund von Konkurrenzmatrizen von Freiraum-Funktionen und -Nutzungen könnte einerseits eruiert werden, wo und wie Freiräume prioritär weiterentwickelt werden können. Daraus wären regional angepasste Ansätze für Mehrfachnutzungen (z. B.

Gerhards/Schubert/Lenz et al. 2022) und für einen funktionsorientierten Freiraumschutz abzuleiten und entsprechende Instrumente auf regionaler Ebene neu einzuführen (z. B. „Regionale Freiraumfunktionsgebiete“, siehe oben).

Überdies erscheint es wichtig, ein regionales Freiraummanagement zu verankern bzw. zu etablieren. Dazu sollten auf der Ebene der Regionalplanung Freiraummanager/-innen eingestellt werden, die sich eingehend um diese Belange dauerhaft kümmern und den Freiraum proaktiv gestalten können, vorwiegend die oben genannten Anstöße aufgreifen und regional umsetzen. Im Sinne der Koordinierungsfunktion der Raumordnung gilt es auf regionaler Ebene, eine verstärkte fachressortübergreifende Zusammenarbeit (auch über die formellen Verfahren hinaus) zu etablieren. Freiraummanager/-innen können in diesem Sinne als zentrale Ansprechpersonen für Regionen und Kommunen fungieren.

4.2.4 Kommunale Ebene

Der kommunalen Ebene kommt der Sicherung und Entwicklung von Freiflächen bzw. Freiräumen eine entscheidende Rolle zu, da in der Bauleitplanung konkrete Flächen dargestellt bzw. festgesetzt werden können. Zur verstärkten Verankerung von Freiraumsicherung und -entwicklung ist es dazu als Voraussetzung zielführend, auch eine kommunale Freiraumstrategie zu entwickeln, wenn der Belang Freiraumschutz hinsichtlich einer nachhaltigen Raumplanung eine bedeutende, durchschlagende Wirkung entfalten soll (z. B. Wilke/Fibich 2017). Dies setzt auch voraus, dass die neue Perspektive „vom Freiraum her denken, planen und handeln“ (ARL 2022) vor allem auch in gemeindlichen Abwägungsprozessen eine hohe Gewichtung erfährt und entsprechende Berücksichtigung findet.

Der Ansatz der sogenannten „Doppelten Innenentwicklung“ (Gstach/Berding 2016) ist auf kommunaler Ebene bei einzelnen Kommunen als Baustein einer „Freiraumstrategie“ bereits in der Umsetzungsphase. Konzeptionelle Unterstützung würden dazu in Anlehnung an das bewährte Instrument der „Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte“ (ISEK) die Neuschaffung und Etablierung von „Integrierten Freiraum-Entwicklungskonzepten“ (IFEK) bringen. Auch damit würde die Notwendigkeit der erwähnten Aufwertung des Freiraums gegenüber anderen Raumstrukturen deutlich unterstrichen werden.

Ein bedeutender Mehrwert wäre es in diesem Sinne, wenn auf kommunaler Ebene möglichst in jeder Gemeinde eine „Freiraumdatenbank“ entwickelt werden könnte, die dann die Grundlage für eine vorsorgeorientierte Freiraumentwicklung bilden kann. Dabei gilt es – hauptsächlich auf kommunaler Ebene –, die „graue“ und „grünblaue“ Infrastruktur zusammen zu entwickeln und umzubauen (vgl. Dosch in diesem Band).

5 Ausblick und abschließende Thesen

Der Freiraum rückt aufgrund seiner vielfältigen Funktionen und Nutzungen sowie seinen engen Verbindungen zu aktuellen gesellschaftlichen Transformationsprozessen erneut ins Zentrum einer nachhaltigen Raumentwicklung. Auch 30 Jahre nach der Entschließung der MKRO zum Freiraumschutz bleibt die Sicherung und Entwicklung von multifunktionalen und mehrfachgenutzten Freiräumen eine Herausforderung für die Raumordnung, bezogen auf die unterschiedlichen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen. Aufgabe wird hierbei sein, bestehende Festlegungsdefizite auszugleichen und neue Festlegungs- bzw. Steuerungserfordernisse umzusetzen. Hierfür haben die Autoren dieses Beitrags entsprechende instrumentelle und strategische Überlegungen für einen stärker vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumschutz in der Raumordnung aus der Analyse der landesweiten Raumordnungspläne und der Planungspraxis in Deutschland abgeleitet.

Abschließend kann festgehalten werden, dass primär die raumordnerische Freiraumsicherung und -entwicklung unter Berücksichtigung aktueller räumlicher Herausforderungen im Sinne einer ebenen- und zielübergreifenden räumlichen Vorsorgestrategie weiterzuentwickeln wäre. Hierzu ist es notwendig, die Vorsorge- und Umsetzungsorientierung bestehender Instrumente zu stärken und für Steuerungslücken neue Instrumente des Freiraumschutzes einzusetzen. Dazu ist es essenziell, das Mehrebenensystem mit verbindlichen und konsistenten Vorgaben, insbesondere durch die Landesebene, zu schärfen. Entsprechend wäre die Freiraumstruktur gegenüber der Siedlungs- und Infrastruktur kategorisch und systematisch aufzuwerten und in die Raumstruktur der landesweiten und regionalen Raumordnungspläne einzuführen. Neben dem Sicherungs- auch den Entwicklungsauftrag der Freiraumstruktur und ihrer Funktionen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung umzusetzen, sind ergänzende Planungen, Maßnahmen und Instrumente sowie Kommunikationsstrategien zu entwickeln.

Folgende Kernthesen zur Stärkung einer vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumsicherung und -entwicklung können aus dem Beitrag abgeleitet werden:

- 1) Der Perspektivenwechsel „vom Freiraum her denken, planen und handeln“ erscheint aufgrund vielfältiger und in Teilen konkurrierender Funktions- und Nutzungsansprüche an den Freiraum insbesondere auch in der Raumordnung notwendig. Damit können die räumlichen Voraussetzungen für Synergien zwischen Freiraum-Funktionen und Freiraum- sowie anderen Raumnutzungen geschaffen und die Resilienz von Freiräumen und deren Gewicht in der planerischen Abwägung erhöht werden.
- 2) Die Sicherung und Entwicklung des Freiraums steht hinsichtlich aktueller räumlicher Herausforderungen (Klimawandel, Energiewende, Biodiversitätsschutz etc.) in vielfältiger Weise in einem engen Zusammenhang mit dem Vorsorgeauftrag der Raumordnung. Eine übergreifende Freiraumsicherung und -entwicklung muss im Sinne der räumlichen Vorsorge insbesondere die Belange der Freiraumfunktionen stärker abbilden und schützen.

- 3) Um „Freiraum“ als eigenständige, querschnittsorientierte Raumkategorie aufzuwerten, ist insbesondere aufbauend auf einer fundierten Datengrundlage eine grundlegende Neubewertung und Weiterentwicklung der einschlägigen Instrumente und Verfahren (raumstrukturelle Freiraumkategorien, Mehrebenensystem, übergreifende Verbundsysteme) erforderlich.
- 4) Neben dem Sicherungs- muss der Entwicklungsauftrag im Zusammenhang mit den Funktionen und Nutzungen des Freiraums als zielübergreifende und querschnittsorientierte Aufgabe umgesetzt werden; hierfür sind entsprechende Strukturen zu schaffen (z. B. Freiräume mit besonderem Handlungsbedarf, Freiraumbedarfsplan, regionales Freiraummanagement, integrierte Freiraumgutachten und Entwicklungskonzepte).
- 5) Die Umsetzung eines substanziell verbesserten Freiraumschutzes in der räumlichen Planung muss von einem breiten gesellschaftlichen und fachlichen Engagement getragen werden. Hierfür sind ein neuer Beschluss der Raumentwicklungsministerkonferenz zur Freiraumsicherung und -entwicklung sowie ein strategisches Aktionsprogramm erforderlich. Im Rahmen einer planungspolitischen „Freiraumoffensive“ sind die vielfältigen Belange des Freiraums auf allen Planungsebenen stärker zu gewichten, um damit den Stellenwert für die Gesellschaft herauszuheben.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2022): Themendossier: Freiraumsicherung und Ökosystemschutz. „Vom Freiraum her denken, planen und handeln“! Hannover. <https://www.arl-net.de/de/content/freiraumsicherung-und-%C3%B6kosystemschutz> (23.06.2023).
- Becker, C. W. (2012): Mit Freiraum Stadt machen – aber wie? In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 3/4. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2012/3_4/Inhalt/DL_Becker.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (23.06.2023).
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203–278.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (1996): GEMEINSAMES MINISTERIALBLATT. <https://fragdenstaat.de/dokumente/241186-gmbL-nr-28-1996/?page=11>. (9.4.2025).
- Deutscher Bundestag (30.09.92): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3.-14. Juni 1992). = Drucksache (12/3380). <https://dserver.bundestag.de/btd/12/033/1203380.pdf> (9.4.2025).
- Die Bundesregierung (2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte-der-bundesregierung/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846> (09.04.2025).
- Gerhards, C.; Schubert, L.; Lenz, C.; Wittmann, F.; Richter, D.; Volz, B.; Next2Sun GmbH; Pommer, R.; Jäkel, K.; Meltzer, M. (2022): Agri-PV – Kombination von Landwirtschaft und Photovoltaik. In: Schriftenreihe des LfULG 1. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/39194> (23.06.2023).
- Gstach, D.; Berding, U. (2016): Doppelte Innenentwicklung – zur Wiederentdeckung eines alten Prinzips unter erschwerten Bedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 6. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2016/6/Inhalt/downloads/gstach-berding-dl.pdf?sessionId=AAEE4E958178440480CCC4E71FD120C0.live11291?__blob=publicationFile&v=1 (23.06.2023).

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. Hannover, 76–124. = Forschungsberichte der ARL.

Hartz, A. (2018): Freiraum. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 717–733.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwIU2KDh-qP_AhXnRPEDHRCiC4oQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.arl-net.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fmedia-shop%2Fpdf%2FHWB%25202018%2FFreiraum.pdf&usq=AOvVaw0H8t8nuniRLc825yoV9zkY (9.5.2025).

Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) (o.J.): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Wie entwickelt sich die Siedlungsdichte? <https://www.ioer-monitor.de/ergebnisse/analyse-ergebnisse/siedlungsdichte/> (9.4.2025).

Knieling, J.; Kretschmann, N.; Zimmermann, T.; Reitzig, R. (2016): Handlungshilfe Klimawandelgerechter Regionalplan. Ergebnisse des Forschungsprojektes KlimAREG für die Praxis. In: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.). Bonn. = MORO Praxis.

Köck, W. (2023): Klimaanpassung in der Regionalplanung. Auf dem Weg zum Klimaanpassungsgesetz. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 5, 266–273.

LROP BB – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung: Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. LROP BB in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2019.

https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/lep_hr/attachments/247133 (23.06.2023).

LROP BW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg: Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg - LEP 2002 -. LROP BW in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.07.2002.

<https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/landesentwicklungsplan-1/> (23.06.2023).

LROP BY – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie: Landesentwicklungsprogramm Bayern. LROP BY in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.01.2020.

<https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/landesentwicklungsprogramm/> (23.06.2023).

LROP HE – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen: Landesentwicklungsplan Hessen. LROP HE in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.09.2018 / 03.09.2021.

<https://landesplanung.hessen.de/landesplanung/rechtswirksame-verfahren/drittes-aenderungsverfahren-2018> und <https://landesplanung.hessen.de/landesplanung/rechtswirksame-verfahren/viertes-aenderungsverfahren-2021> (23.06.2023).

LROP MV – Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung: Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. LROP MV in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.05.2016.

<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/aktuelles-Programm/> (23.06.2023).

LROP NI – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen. LROP NI in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2017.

<https://www.ml.niedersachsen.de/lrop/neubekanntmachung-der-lrop-verordnung-2017-158596.html> (23.06.2023).

LROP RP – Ministerium des Innern und für Sport: Landesentwicklungsprogramm (LEP IV).

LROP RP in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.10.2008.

<https://mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm> (23.06.2023).

LROP SH – Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport: Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein. LROP SH in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.12.2021.

https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/planen-bauen-wohnen/landesentwicklungsplan/landesentwicklungsplan_node.html (23.06.2023).

LROP SL – Ministerium für Umwelt: Landesentwicklungsplan. LROP SL in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.07.2004 / 04.07.2006.

https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/landesplanung/informationen/verteilerseite_landesentwicklungsplan/landesentwicklungsplan_node.html (23.06.2023).

LROP SN – Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung: Landesentwicklungsplan 2013. LROP SN in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.08.2013.

<https://www.landesentwicklung.sachsen.de/landesentwicklungsplan-2013-4794.html> (23.06.2023).

LOP ST – Ministerium für Infrastruktur und Digitales: Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. LROP ST in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.12.2010.

<https://mid.sachsen-anhalt.de/infrastruktur/raumordnung-und-landesentwicklung/landesentwicklungsplan-2010/page> (23.06.2023).

LROP TH – Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. LROP TH in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.07.2014.

<https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/strategische-landesentwicklung-und-demografie/raumordnung-und-landesplanung> (23.06.2023).

Meyer, C.; Job, H.; Laner, P.; Omizzolo, A.; Kollmann, N.; Clare, J.; Vesely, P.; Riedler, W.; Plassmann, G.; Coronado, O.; Gulič, P.; Gulič, A.; Koblar, S.; Teofili, C.; Rohringer, V.; Schoßleitner, R.; Ainz, G.

(2022): OpenSpaceAlps Planning Handbook: Perspectives for consistent safeguarding of open spaces in the Alpine region. Interreg Alpine Space project OpenSpaceAlps (translated in DE, FR, IT and SLO).

<https://doi.org/10.25972/OPUS-27040> (9.4.2025).

Miosga, M.; Hafner, S.; Schiffner, J.; Braun, G.; Hehn, N. (o.J.): Flächensparen und Wohnraumversorgung. Wie kann das 5 ha Ziel mit der Befriedigung der Wohnraumbedarfe in Übereinstimmung gebracht werden? Würzburg.

https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2021/11/211112_Studie_Miosga_Fla%C3%88chensparen_und_Wohnraumversorgung.pdf (02.06.2023).

Möckel, S. (2016): Schutz der Böden. In: Reese, M.; Möckel, S.; Bovet, J.; Köck, W.: Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Umweltbundesamt (Hrsg.): Climate Change 7. Dessau-Roßlau, 212–315.

Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Bösch, M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. = Thünen Working Paper 224.

https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_224.pdf (9.4.2025).

Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. = ILS-Working Paper 4.

https://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/WorkingPaper_4_Regulierungsintensitaet_ONLINE.pdf (23.06.2023).

ROG – Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html (23.06.2023).

Schönfelder, G. (2009): Zur Sicherung des Freiraums in Landesentwicklung und Regionalplanung – ein Überblick. In: Siedentop, S.; Egermann, M. (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 349.

Runkel, P. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, in: W. Spannowsky, P. Runkel und K. Goppel, ROG, § 2, 2. Aufl., München, 2019, S. 23–73.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020): Klimaanpassung in der räumlichen Planung. Starkregen, Hochwasser, Massenbewegungen, Hitze, Dürre. Dessau-Roßlau.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2023): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Dessau-Roßlau.

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke-> (02.06.2023).

Weidenbacher, S. (2018): Grünzug. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 883–889.

Wilke, T.; Fibich, P. (2017): Lebendig grüne Stadt am Wasser. Freiraumstrategie der Stadt Leipzig. Leipzig.

<http://www.freiraumkonzepte.com/freiraumstrategie-der-stadt-leipzig> (23.06.2023).

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän. Von der Konkurrenz zur Integration. Berlin.

Autoren

Jakob Hüppauff (*1990) studierte Landschaftsarchitektur und Landschaftsplanung (B.Eng.) an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf sowie Stadt- und Regionalplanung (M.Sc.) an der Universität Kassel. Seit 2019 ist er tätig bei der Regierung von Oberbayern in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. Zeitweise arbeitete er im Bayerischen Staatministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und hatte einen Lehrauftrag am Fachbereich für Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung an der Universität Kassel.

Walter Kufeld (*1959) studierte Diplom-Geographie (mit Botanik und Geologie) an der Universität Regensburg, arbeitete seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und war bis 2025 Leiter des Sachgebiets Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und hat einen langjährigen Lehrauftrag am Lehrstuhl für Kulturgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Andrea Hartz

URBANE FREIRÄUME SICHERN UND ENTWICKELN: EINE SCHLÜSSELAUFGABE FÜR ZUKUNFTSFÄHIGE STÄDTE

Gliederung

- 1 Die Herausforderung: grüne Städte der Zukunft
 - 1.1 Die Bedeutung urbaner Freiräume
 - 1.2 „Grüne“ Städte als programmatische Ausrichtung der Stadtentwicklung
 - 1.3 Freiräume und Stadtgrün unter Druck
- 2 Strategische Ansätze zur Freiraumsicherung und -entwicklung in Städten
- 3 Eine Wissensbasis für eine evidenzbasierte urbane Freiraumpolitik schaffen
 - 3.1 Der Ausgangspunkt: eine Typologie der Freiräume
 - 3.2 Freiraumfunktionen und -qualitäten stadtweit erfassen und bewerten
 - 3.3 Die Freiraumversorgung in den Quartieren erfassen und bewerten
- 4 Die gesamtstädtische Freiraumplanung als Instrument einer aktiven Freiraumpolitik
- 5 Eine aktive Freiraumpolitik als Grundlage der Stadtentwicklung
 - 5.1 Verzahnung mit den Instrumenten der räumlichen Planung
 - 5.2 Das Instrument des Freiraumchecks
 - 5.3 Management und Unterhaltung von Freiräumen
- 6 Fazit: Die Stadt vom Freiraum her denken

Literatur

Kurzfassung

Urbane Freiräume gehören zu den Schlüsselfaktoren für eine grünere und resilientere Zukunft der Städte. Sie übernehmen eine Vielzahl an Funktionen, unter anderem in den Bereichen Klimaanpassung und Biodiversität, Gesundheit und Erholung. Gleichzeitig geraten Freiräume in prosperierenden Städten und Stadtregionen zunehmend unter Druck. Der räumlichen Planung kommt bei der Sicherung und Entwicklung urbaner Freiräume eine zentrale Rolle zu; dafür muss jedoch der Freiraumbelang im Rahmen der Abwägung gestärkt werden. Freiraumentwicklungskonzepte liefern entscheidende Grundlagen für eine evidenzbasierte urbane Freiraumpolitik. Im vorliegenden Beitrag wird dies an drei Beispielstädten erläutert.

Schlüsselwörter

Urbane Freiräume – Freiraumsicherung/-entwicklung – Stadtentwicklung – Freiraumentwicklungskonzepte – evidenzbasierte urbane Freiraumpolitik

Securing and developing urban open spaces: a key task for sustainable cities

Abstract

Urban open spaces are key factors for a greener and more resilient future for cities. They fulfill a variety of functions, for example in the fields of climate adaptation and biodiversity, health and recreation. At the same time, open spaces in prospering cities and urban regions are increasingly coming under pressure. Spatial planning plays a central role in securing and developing urban open spaces. However, open space concerns must be strengthened as part of the balancing process. Open space development concepts provide a decisive basis for an evidence-based urban open space policy. This is explained using three example cities.

Keywords

Urban open spaces – Open space protection/development – Urban development – Open space development concepts – Evidence-based urban open space policy

1 Die Herausforderung: grüne Städte der Zukunft

Bundesweite Analysen belegen, dass Großstädte, gemessen an der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner (EW), erwartungsgemäß über weniger urbane grüne Freiräume¹ als Kleinstädte verfügen (BBSR 2022: 14). Zudem profitiert die Bevölkerung einer Großstadt weniger von einem grünen Umland und einer engen Verzahnung von Umland und Siedlungsfläche (ebd.: 32). Deshalb rücken urbane Freiräume insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen in den Fokus von Stadtplanung und Stadtentwicklung.

1.1 Die Bedeutung urbaner Freiräume

Die Gründe hierfür sind vielfältig. So hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass gerade in Großstädten Freiräume im Nahbereich unverzichtbare Bausteine für lebenswerte Quartiere darstellen (ARL 2021; siehe auch Abbildung 1). Sie bieten Erholungs- und Bewegungsräume, Spiel- und Begegnungsorte an. Freiräume kompensieren urbane Stressfaktoren; sie übernehmen protektive und präventive Funktionen und sind somit eine wichtige Ressource für die städtische Bevölkerung (unter anderem Adli 2017; Baumgart/Köckler/Ritzinger et al. 2018; UBA 2022). Gesundheitsfördernde Wirkungen von grünen und blauen Räumen lassen sich gut belegen (z. B. Claßen/Bunz 2018; Baumgart/Rüdiger 2022).

1 Freiräume auf örtlicher Ebene werden als „urbane Freiräume“ bezeichnet (siehe *Grotefels/Wiemann* in diesem Band). Urbane Freiräume sind nicht ausschließlich Grünräume, auch Plätze und Verkehrsräume zählen dazu. Dennoch besteht ein Großteil der urbanen Freiräume aus Grünstrukturen, insofern werden in diesem Beitrag – in Anlehnung an die einschlägige Literatur – zugleich die Begriffe grüne Freiräume, Grünräume und Stadtgrün verwendet. Differenziert wird außerdem zwischen (halb)öffentlichen und privaten urbanen Freiräumen.

Öffentliche Freiräume sind zugleich Orte der Kommunikation und sozialen Verständigung. Seit Jahren lässt sich eine Verlagerung von gesellschaftlichem Leben in den Außenraum beobachten; diese „Mediterranisierung“ zeugt vom zunehmenden Stellenwert der öffentlichen Räume als Treffpunkte der Stadtgesellschaft (BSBK 2020: 104).

Im Zuge des demographischen Wandels wächst der Anteil älterer und hochaltriger Menschen an der Stadtbevölkerung. Damit steigt auch der Anteil derjenigen, die auf ein qualitativvolles Wohnumfeld angewiesen sind. Auch die angestrebte Mobilitätswende belebt die Idee einer „Stadt der kurzen Wege“ wieder. Das Konzept der 15-Minuten-Stadt sieht vor, dass Einrichtungen der Nahversorgung oder größere öffentliche Grünräume mit einem 15-minütigen Fußweg erreichbar sind (Baumgart/Rüdiger 2022: 163).

Ferner werden die Folgen des Klimawandels immer sichtbarer. Grünräume und Gewässer können aufgrund ihrer Ökosystemleistungen einen substanziellen Beitrag zur Klimaanpassung leisten: Sie stellen in erster Linie Ausgleichsräume für die thermische Belastung und Retentionsräume für den Wasserrückhalt bei Hochwasser- und Starkregenereignissen dar (BMUB 2015).

Städte und ihre Freiräume tragen zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt (Biodiversität) bei. Sie können gegenüber ländlichen Räumen oftmals in Bezug auf Artenreichtum und Lebensraumvielfalt punkten (Knapp 2018; Kühn/Brandl/Klotz 2004).

Bürgerinnen und Bürger der Städte wissen ihre Freiräume und Grünflächen zu schätzen. Dies zeigen eindrucksvoll die Ergebnisse einer Online-Umfrage der Stadt Osnabrück: Die Osnabrückerinnen und Osnabrücker schätzen die Grün- und Freiräume in ihrer Stadt sehr, nutzen diese gerne und intensiv – verstärkt zuzeiten der Corona-Pandemie (Stadt Osnabrück 2022: 14 ff.; Abbildung 1). Grundsätzlich ist die Zufriedenheit mit der Freiraumausstattung recht hoch, wobei über die Befragung auch deutlich wurde, in welchen Stadtteilen urbanes Grün fehlt. Grün- und Freiräume tragen, wie den Antworten zu entnehmen ist, nicht nur zur persönlichen Lebensqualität bei, sondern erfüllen wichtige Funktionen vor allem in Bezug auf den Ausgleich thermischer Belastung, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen oder in Bezug auf den Wasserrückhalt in der Stadt (Abbildung 1).



Abbildung 1: Ergebnisse der Online-Befragung in der Stadt Osnabrück (422 Teilnehmende) / Quelle: Stadt Osnabrück 2022: 16, 14

1.2 „Grüne“ Städte als programmatische Ausrichtung der Stadtentwicklung

Die Bedeutung des urbanen Grüns in den Städten legt die damalige Bundesregierung 2015 im „Grünbuch Stadtgrün“ (BMUB 2015) dar. Das ressortübergreifend erarbeitete Papier will das Thema stärker in den Fokus der strategischen Planungen auf den verschiedenen Ebenen rücken. Wege zu einer grünen Stadt beschreibt das „Weißbuch Stadtgrün“ (BMUB 2017), das konkrete Handlungsempfehlungen und Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigt. Die „Naturschutz-Offensive 2020 – Für biologische Vielfalt!“ des Bundes widmet sich explizit dem Handlungsfeld „Stadtgrün und Gesellschaft“ (BfN 2015: 37 ff.). Der Gedanke der EU-Initiative zu grüner Infrastruktur hat deshalb auch Eingang in die Stadtentwicklungspolitik gefunden. So wird unter urbaner grüner (oder blau-grüner) Infrastruktur „ein Netzwerk aus naturnahen und gestalteten Flächen und Elementen in Städten [verstanden], die so geplant und unterhalten werden, dass sie gemeinsam eine hohe Qualität in Hinblick auf Nutzbarkeit, biologische Vielfalt und Ästhetik aufweisen und ein breites Spektrum an Ökosystemleistungen erbringen“ (BfN 2017: 3). Die „Neue Leipzig Charta“ legt sich auf drei Dimensionen der europäischen Stadt fest: gerecht, grün und produktiv. Betont wird: „Gut gestaltete und unterhaltene sowie vernetzte grüne und blaue Infrastrukturen bilden die Grundlage für ein gesundes Lebensumfeld“ (BMI 2020: 6). Das „Memorandum Urbane Resilienz“ fordert, „dass öffentliche Räume und die grüne Infrastruktur nicht auf ihre Funktion der sozialen Begegnung reduziert werden. Denn sie entscheiden mit über die Gesundheit und sie sind grundlegende Ressourcen zur Begegnung des Klimawandels“ (BMI 2021: 8).

Insofern lässt sich auf programmatisc her Ebene gut nachvollziehen, dass der besonderen Bedeutung von urbanen Freiräumen und von Stadtgrün Rechnung getragen wird: Freiräume zählen nicht mehr (nur) als „Resträume“ in der bebauten Stadt, vielmehr stellen sie besondere Potenziale und Ressourcen der Stadtentwicklung dar – als Rückgrat der „grünen“ Städte der Zukunft.

1.3 Freiräume und Stadtgrün unter Druck

Allerdings führt der Bedarf an neuem Wohnraum, an Gewerbeflächen und Infrastrukturen vor allem in prosperierenden Stadtregionen dazu, dass gerade Freiräume massiv ‚unter Druck‘ geraten. Seit einigen Jahren muss sich die Freiraumplanung demnach verstärkt mit den Ansprüchen einer auf Innenentwicklung orientierten Stadtplanung auseinandersetzen, insbesondere dort, wo mit einem dynamischen städtischen Wachstum Flächenkonkurrenzen zunehmen.

Hier kommt das Konzept der „doppelten (oder mehrfachen) Innenentwicklung“ zum Tragen, das die bauliche Entwicklung mit der Erhaltung, Qualifizierung und Schaffung innerstädtischer Frei- und Grünräume verbindet. Eine Nachverdichtung innerstädtischer Wohnquartiere erfolgt in Verbindung mit einer qualitätsvollen Freiraumentwicklung. Allerdings wird bislang noch um einen fachlichen Konsens und um gute Lösungen gerungen, wie eine doppelte Innenentwicklung für unterschiedliche Stadt-

strukturen und Siedlungstypologien konkret aussehen kann. Hierzu laufen zwar Pilotvorhaben in verschiedenen Städten, eine durchgängige Berücksichtigung (*mainstreaming*) dieses Ansatzes wurde bislang nicht erreicht (BMUB 2015: 20).

In dieser Diskussion gewinnen Begriffe wie Multifunktionalität und Multicodierung an Bedeutung, da es gerade im städtischen (Bestands-)Gefüge darum geht, unterschiedliche Funktionen, Nutzungen und Bedeutungen von Freiräumen zu bündeln und gezielt weiterzuentwickeln.

Vor dem Hintergrund des Flächensparziels der Bundesregierung (30-Hektar minus X) entsteht somit ein grundsätzliches Dilemma der Stadtplanung: Einerseits gilt es, die Innen- und Nachverdichtung voranzutreiben, um den Flächenverbrauch zu reduzieren, andererseits sollen Städte grüner und resilienter ausgestaltet werden. Wie kann das gelingen?

Der Beitrag befasst sich mit den Strategien einer integrierten Freiraumsicherung und -entwicklung im städtischen Raum. Anhand dreier Fallbeispiele – Leipzig, Osnabrück und Saarbrücken – wird aufgezeigt, wie eine Operationalisierung des Belangs Freiraum für die räumliche Planung erfolgen und dieser in Abwägungskontexten der Stadtentwicklung gestärkt werden kann. Grundlage sind die Arbeiten zur Freiraumplanung in den drei Städten: Beiträge zum Masterplan Grün der Stadt Leipzig (agl 2022; Stadt Leipzig 2021), das Freiraumentwicklungskonzept für die Stadt Osnabrück (Stadt Osnabrück 2022) und das Freiraumentwicklungsprogramm der Landeshauptstadt Saarbrücken (in Bearbeitung).²

2 Strategische Ansätze zur Freiraumsicherung und -entwicklung in Städten

Ausgangspunkte strategischer Überlegungen zur Integration von Aspekten der Freiraumsicherung und -entwicklung in eine Gesamtperspektive für die Zukunft der Stadt ergeben sich auf unterschiedlichen Skalen: in gesamtstädtischer Perspektive, für städtische Teilräume („Quartiere“) oder auch für konkrete Vorhaben.

Auf der Ebene der Gesamtstadt – im Innen- und Außenbereich – geht es in erster Linie darum, Funktionalitäten und Qualitäten von Freiräumen zu identifizieren, um einerseits hochfunktionale Räume zu sichern beziehungsweise in der planerischen Abwägung gegenüber anderen Belangen zu stärken. Andererseits offenbaren sich so funktionale Defizite, die gleichfalls über planerische Interventionen adressiert werden können. Voraussetzung ist, Funktionen und Qualitäten von Freiräumen stadtweit abbilden und hinreichend begründen zu können.

2 Die Bearbeitung erfolgt(e) durch die Autorin und das agl-Team (www.agl-online.de). Dank gilt den Stadtverwaltungen der drei Städte, die die Ergebnisse für die Veröffentlichung zur Verfügung gestellt haben.

Die vielfältigen Funktionen von Freiräumen können im Wohnumfeld der Bevölkerung direkt wirksam werden (SRU 2018). Ein zentraler Belang ist deshalb die Frei- beziehungsweise Grünraumversorgung der Wohnbevölkerung sowie die Erreichbarkeit zugänglicher öffentlicher Freiräume, gerade in Quartieren mit hoher Bau- und Bevölkerungsdichte (SRU 2018). Neben der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit spielen Art, Größe und Ausgestaltung der Grünflächen eine gewichtige Rolle.

Zahlreiche Forschungsvorhaben liefern neue Erkenntnisse zur (quantitativen) Ausstattung der Städte mit (grünen) Freiräumen beziehungsweise mit „Stadtgrün“ (unter anderen Richter/Behnisch/Grunewald 2017; BBSR 2018; BBSR 2022; BfN 2023). Die Ergebnisse stärken den Belang des Freiraums im Kontext der räumlichen Planung wie auch im politischen Raum: „Um Zielsetzungen auch in der kommunalen Praxis verankern und ihre Umsetzung überprüfen zu können, brauchen Städte ein methodisches Werkzeugset aus Indikatoren, das sowohl zur Überprüfung des Bestands etwa in Hinblick auf ein bestimmtes Handlungsziel dient als auch als Planungsinstrument, mit dem der gewünschte Zielzustand beschrieben wird. Zur Beschreibung werden sowohl quantitative Kennwerte als auch qualitative Merkmale herangezogen“ (BBSR 2018: 27). Beispiele für Kernindikatoren sind unter anderem die quantitative Grünausstattung, die Grünraumversorgung oder die Grünerreichbarkeit (ebd.). Allerdings bedarf es zusätzlicher qualitativer Standards, „die zur Erfüllung der ökologischen, gesundheitlichen oder sozialen Funktionen von Grün- und Freiflächen nötig sind“ (BfN 2023: 40).

Städte sind im beständigen Umbau begriffen; vielfach wird an bestehenden Siedlungs- und Infrastrukturen sowie an Ausstattung und Gestalt der Freiräume gearbeitet. Diese Umbauprozesse lassen sich dafür nutzen, das Grünvolumen der Städte zu erhöhen, die qualitative Ausstattung der Freiräume zu verbessern und naturbasierter Lösungen den Vorzug zu geben. Hier bieten sich neben einer quantitativen Erhöhung des Grünvolumens Maßnahmentypologien für spezifische Freiraum- und Siedlungsstrukturen beziehungsweise qualitative Gestaltungsprinzipien an, die auf den Ebenen von Verwaltung und Politik vereinbart und im Bedarfsfall wirksam werden (können).

Besonderer Handlungsbedarf ergibt sich im Zusammenhang mit der Nachverdichtung der Städte. Diese kann als „doppelte Innenentwicklung“ realisiert werden. Das bedeutet, dass nicht nur die baulichen Dichten, sondern auch das Grünvolumen erhöht und die Freiraumqualitäten verbessert werden (siehe oben).

Nachfolgend werden die strategischen Ansätze zur Freiraumsicherung und -entwicklung anhand der drei Beispielstädte ausgelotet. Um Freiraumbelange auf allen Ebenen angemessen zu verankern, bedarf es zunächst einer Wissensbasis – als Grundlage für eine evidenzbasierte Freiraumpolitik in Städten.

3 Eine Wissensbasis für eine evidenzbasierte urbane Freiraumpolitik schaffen

3.1 Der Ausgangspunkt: eine Typologie der Freiräume

Den Analysen und Planungen in den drei Beispielstädten liegen jeweils spezifische GIS-basierte Typologien der aktuellen Freiraum- und Siedlungsstruktur in der Gesamtstadt zugrunde. Grundsätzlich wurde zwischen Freiraum- und Siedlungsstrukturtypen unterschieden:

- > Die Freiraumstrukturtypen beschreiben all jene Flächen, die als eigenständige Freiräume identifiziert und flächenmäßig erfasst werden können. Die Grundsystematik orientiert sich an den jeweiligen Grünflächenkatastern und Biotopkartierungen. Hierzu gehören beispielsweise öffentliche Parkanlagen und Plätze, Kleingartenanlagen und Sportplätze, aber auch Verkehrsgrün sowie die forst- und landwirtschaftlichen Nutzflächen (siehe Tabelle 1, Abbildung 2).
- > Die Siedlungsstrukturtypen wurden in Anlehnung an einschlägige Literatur (z. B. BBR 2006: 44 ff.) beziehungsweise stadtteigene Typisierungen definiert. Im Fokus stehen dabei die den Gebäuden jeweils zugeordneten Freiräume und Grünflächen. Hierzu zählen beispielsweise die Hausgärten, die Freiflächen im Umfeld öffentlicher Gebäude oder Parkplatz- und Lagerflächen in Gewerbegebieten (siehe Tabelle 2, Abbildung 2).

Mit den Vertreterinnen und Vertretern der Stadtverwaltungen wurden zunächst stadtspezifische Typologien vereinbart und die (Zwischen-)Ergebnisse der Bearbeitung mehrfach rückgekoppelt. Die Erarbeitung der Datensätze erfolgte auf der Basis von ALKIS- und Realnutzungsdaten sowie weiterer Fachdaten wie Biotopkartierungen, Grünflächenkataster oder Siedlungsstrukturtypenkarten. Bei Unsicherheiten in der Zuordnung oder einem dynamischen Siedlungszuwachs wie etwa in der Stadt Leipzig erfolgte eine Verifizierung der Raumstruktur über aktuelle Luftbilder, Google Maps 3D und über Ortsbegehungen. Insgesamt erwies sich dieser vorbereitende Schritt jeweils als sehr arbeitsintensiv. Zugleich fand darüber eine Verständigung zur Ein- und Zuordnung der urbanen Freiräume zu konkreten Typen und Flächen statt.

Im Ergebnis lag damit erstmals ein flächendeckender GIS-Datensatz zur Siedlungs- und Freiraumstruktur in den Städten vor, als Grundlage für die GIS-basierten Analysen der Funktionalitäten von Freiräumen sowie der Freiraumversorgung in der Stadt.

Die Ausgangslage zur Datenstruktur stellte sich in den drei Städten zwar sehr unterschiedlich dar, dennoch lassen sich die Strukturtypologien gut vergleichen (Tabellen 1, 2). Die größten Unterschiede ergeben sich im Vergleich der drei Städte bei den Anteilen von Wald und landwirtschaftlicher Nutzfläche, aber auch beim Anteil zweckgebundener Freiräume. In Bezug auf die Siedlungsstrukturtypen ist der Anteil an Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauung in Saarbrücken sehr hoch; Osnabrück und vor allem Leipzig besitzen einen höheren Anteil an hoch verdichteten Siedlungsbereichen beziehungsweise Geschosswohnungsbau.

Leipzig			Osnabrück			Saarbrücken		
Kategorie/Freiraumtyp	km²	%	Kategorie/Freiraumtyp	km²	%	Kategorie/Freiraumtyp	km²	%
Freiraum insgesamt	183,6	100	Freiraum insgesamt	70,4	100	Freiraum insgesamt	117,4	100
Öffentliche Grünflächen und Plätze	9,4	5,1	Grünanlagen und Plätze	3,1	4,4	Parkanlagen und Friedhöfe	3,0	2,6
Gestaltete Park- und Grünfläche > 1ha; Gestaltete Park- und Grünfläche < 1ha; Platz (überwiegend versiegelt)			Repräsentativ gestaltete öffentliche Parkanlage; (Halb-) Öffentliche Park- und Grünanlage; Stadt- platz und Fußgängerzone			Öffentliche Parkanlage; Nicht öffentliche Parkanlage;Friedhof; Zoo; Wildpark/Wildgehege		
Zweckgebundene Freiräume	23,2	12,7	Zweckgebundene Freiräume	4,9	6,8	Plätze und Fußgängerzonen	0,2	0,2
Kleingarten; Sonstige Gartenfläche (tw. mit Wochenendhäusern); Friedhof; Botanischer/ zoologischer Garten; Sport- und Freizeitanlage; Spielplatz			Vereinsgebundener Kleingarten/Grabeland; Sonstige gärtnerisch genutzte Fläche; Friedhof; Botanischer/zoologischer Garten; Sport-/Freizeit- anlage; Spielanlage/Spielplatz			Städtischer Platz; Städtischer Platz, begrünt; Fußgängerzone; Dorfplatz; Festplatz		
Wald	30,7	16,7	Wald	19,2	27,3	Funktionsgebundene Freiflächen	4,9	4,2
Wald; Gehölzbestimmte Sukzession			Wald			Freibad; Sportplatz; Spiel- und Bolzplatz; ReitplatzCampingplatz; Sonstige Freizeitanlage; Dauerkleingarten, Gartenareal		
Landwirtschaft	89,3	48,6	Landwirtschaft	34,7	49,3	Wälder	79,0	67,3
Acker; Grünland; (Streu-) Obstwiese			Ackerland; Grünland; (Streu-)Obstwiese/Obst- plantage/ Baumschule			„Urwald vor den Toren der Stadt“ (NSG); Wald		
Sonstige Freiräume	18,2	9,9	Sonstige Grünflächen	5,7	8,1	Landwirtschaftliche Flächen	21,2	18,1
Sonstige Sukzessionsfläche; Brachgefallener Siedlungs- und Infrastrukturbereich; Verkehrsgrün			Gehölzbestandene (Sukzessions-) Fläche; Sonstige Sukzessionsfläche; Verkehrsgrün			Acker; Grünland; Streuobstwiese; Acker-/ Grünland-/Streuobstbrache; Nutzungsmosaik; Erwerbsgartenbau		
Gewässer	7,9	4,3	Gewässer	1,7	2,4	Sonstige Grün- und Freiflächen	4,9	4,2
Flusslauf; Kanal/kanalisierter Flusslauf; Altwasser; Bach/Graben; Verrohrtes Fließgewässer; See/Teich/Weiher; Gefuteter Tagebau			Fließgewässer; Kanal/Hafenbecken; Stehendes Gewässer			Extensive Grünanlage; Pflegefläche (Natur- schutz); Brache/Sukzessionsfläche/Vorwald		
Sonstige	4,9	2,7	Sonstige Freiräume	1,2	1,7	Freiraumstrukturen in Verbindung mit Ver- kehrsflächen	1,9	1,6
Nassabgrabung, Kiesabbau, Tontagebau; Sanierungsbergbau; Deponie/Kippe; Baustelle			Tagebau/Grube/Steinbruch; Halde; Baustelle			Allee; Baumreihe; Sonstiges Verkehrsgrün		
						Gewässer	1,2	1,0
						Flusslauf der Saar; Hafenanlage; Sonstige Fließgewässer; Sonstige Fließgewässer verrohrt; Stillgewässer		
						Standorte der Rohstoff- und Abfallwirtschaft	1,0	0,8
						Bergehalde rekultiviert offen; Bergehalde rekulti- viert begrünt; Absinkweiher rekultiviert; Deponie rekultiviert; Sand- und Kiesgrube		

Tabelle 1: Freiraumstrukturtypologien in den drei Beispielstädten (übergeordnete Kategorien mit Flächenanteilen Unterkategorien gelistet) / Quelle: Eigene Darstellung

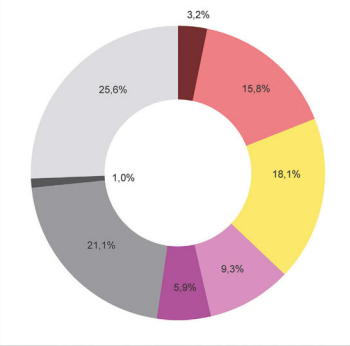
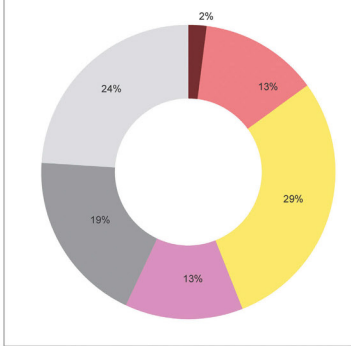
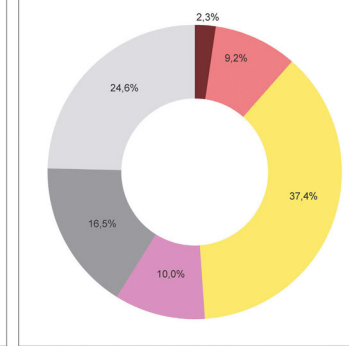
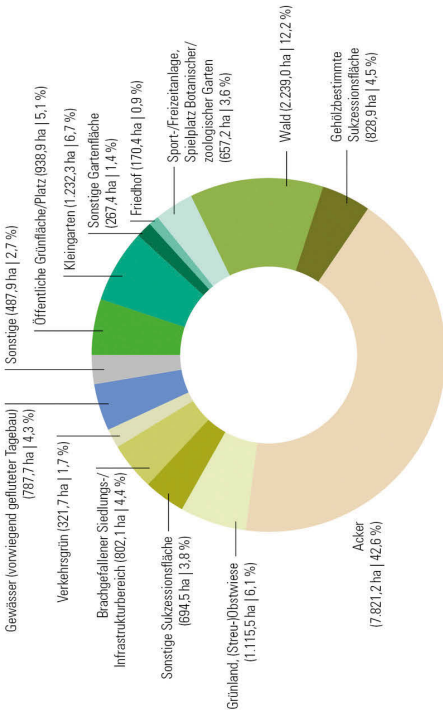
Leipzig				Osnabrück				Saarbrücken			
Kategorie/Strukturtyp		km²	%	Kategorie/Strukturtyp		km²	%	Kategorie/Strukturtyp		km²	%
Siedlungsfläche insgesamt		114,2	100	Siedlungsfläche insgesamt		49,3	100	Siedlungsfläche insgesamt		50,1	100
Hoch verdichtete Siedlungsbereiche		3,6	3,2	Zentrale Lagen		0,9	2	Zentrale Lagen		1,2	2,3
Innenstadt; Städtisch gemischtes Quartier				Innenstadt; Blockrandbebauung mit überwiegend gewerblicher Nutzung (insbesondere im Erdgeschoss)				City; Altstadtlage; Verdichtete städtische Bebauung Stadtteil-/Ortskern			
Geschosswohnungsbau		18,1	15,8	Geschosswohnungsbau		6,5	13	Geschosswohnungsbau		4,6	9,2
Gründerzeitliches Wohngebiet (geschlossene Blockrandbebauung); Gründerzeitliches Wohngebiet (offene Blockrandbebauung); Großwohnsiedlung (industrielle Bauweise, 1970 bis 1990); Mehrgeschossiger Siedlungsbau (1919 bis 1949); Mehrgeschossiger Siedlungsbau (1949 bis 1970); Geschosswohnungsbau nach 1990				Blockrandbebauung geringerer Baudichte (innen weitgehend unbebaut); Blockrandbebauung höherer Baudichte (innen weitgehend bebaut); Blockrandbebauung mittlerer Baudichte (innen teilweise bebaut); Mehrfamilienhäuser als Hochhausbebauung; Mehrfamilienhäuser als lockere Einzelhausbebauung; Mehrfamilienhäuser als lockere Zeilenbebauung; Sonstiger Geschosswohnungsbau als verdichtete Bebauung				Mehrgeschossige Blockrandbebauung; Zeile und Großform; Villen-/Apartmenthausbebauung			
Eigenheim-Bebauung		20,7	18,1	Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauung		14,0	29	Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauung		18,8	37,4
Eigenheimbau vor 1990; Eigenheimbau nach 1990				Ein- und Zweifamilienhausbebauung geringerer Baudichte; Ein- und Zweifamilienhausbebauung höherer Baudichte				Verdichtete Straßenrandbebauung; Reihenhausbauung in Zeile; Einzel- und Doppelhausbebauung			
Sonstige Siedlung		10,6	9,3	Sonstige Siedlung		6,3	13	Sonstige Siedlung		5,0	10,0
Städtisch überprägte/randstädtisch gemischte Ortslage; Historische Ortslage; Bauern- und Gutshof/landwirtschaftlicher Großbetrieb; Anlage des Erwerbsgartenbaus				Sonderform (Konversionsgebiet); Soziale, kulturelle und administrative Einrichtung; Wohngebäude/Hofstelle/Kleinsiedlung im Außenbereich				Soziale, kulturelle, sportliche und andere besondere Einrichtung; Universität/Hochschulbereich; Ver- und Entsorgung; Siedlungsfläche im Außenbereich			
Wohnen in Sonderformen, Sondergebiete		6,8	5,9								
Wohnen in Sonderformen; Gemeindebedarf/ Sondergebiet											
Industrie- und Gewerbegebiete		24,1	21,1	Industrie-/Gewerbe, Ver- und Entsorgung		9,4	19	Industrie- und Gewerbegebiete		8,3	16,5
Gründerzeitliches Industrie- und Gewerbegebiet; Industrie- und Gewerbegebiet (1949 bis 1990); Industrie- und Gewerbegebiet (nach 1990)				Industrie- und Gewerbefläche mit Frei-, Brach- und Lagerflächen; Industrie- und Gewerbefläche, stark verdichtet/versiegelt; Ver- und Entsorgungsinfrastrukturfläche				Industrie- und Gewerbegebiet (mit einem Anteil ab 75 % teil-/versiegelter Flächen); Industrie- und Gewerbegebiet (mit einem Anteil unter 75 % teil-/versiegelter Flächen)			
Infrastruktur		1,1	1,0								
Technische Infrastruktur (Ver- und Entsorgung)											
Verkehrsfläche		29,2	25,6	Verkehrsflächen		12,0	24	Verkehrsflächen		12,3	24,6
Bahnanlage; Autobahn; Straße; Großparkplatz/ Garage				Straße, Weg; Parkplatz/Garagenanlage; Bahnanlage; Flugplatz				Straße/Weg; Parkplatz; Bahnanlage; Flughafen			
											

Tabelle 2: Siedlungsstrukturtypologien in den drei Beispielstädten (mit Flächenanteilen) / Quelle: Eigene Darstellung

Die Freiraumstrukturtypologie der Stadt Leipzig



Die Siedlungsstrukturtypologie der Stadt Leipzig

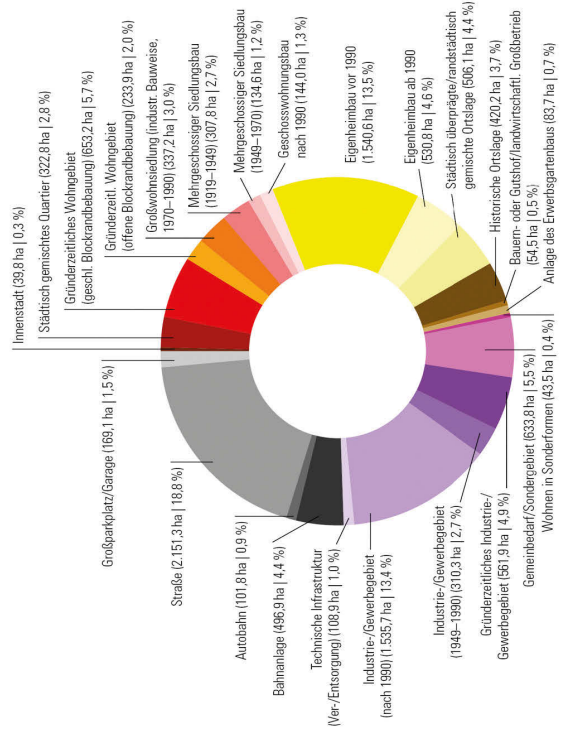
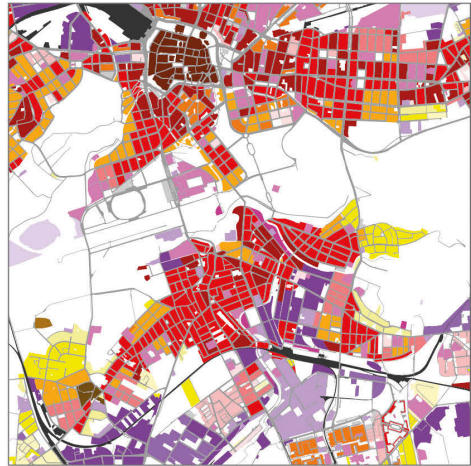


Abbildung 2: Kartenausschnitte zu den Freiraum- und Siedlungsstrukturtypen der Stadt Leipzig (mit Flächenanteilen) / Quelle: Eigene Darstellung

Aus Abbildung 3 geht hervor, dass neben den eigenständigen Freiraumstrukturtypen ein hoher Anteil an unversiegelter Fläche hinzukommt, die den Siedlungsstrukturtypen zuzuordnen ist. Die Werte liegen bei knapp 12 Prozent für Saarbrücken, 16,5 Prozent für Osnabrück und 16 Prozent für Leipzig und damit jeweils deutlich über den Flächenanteilen der eigenständigen Freiräume innerhalb der geschlossenen Sied-

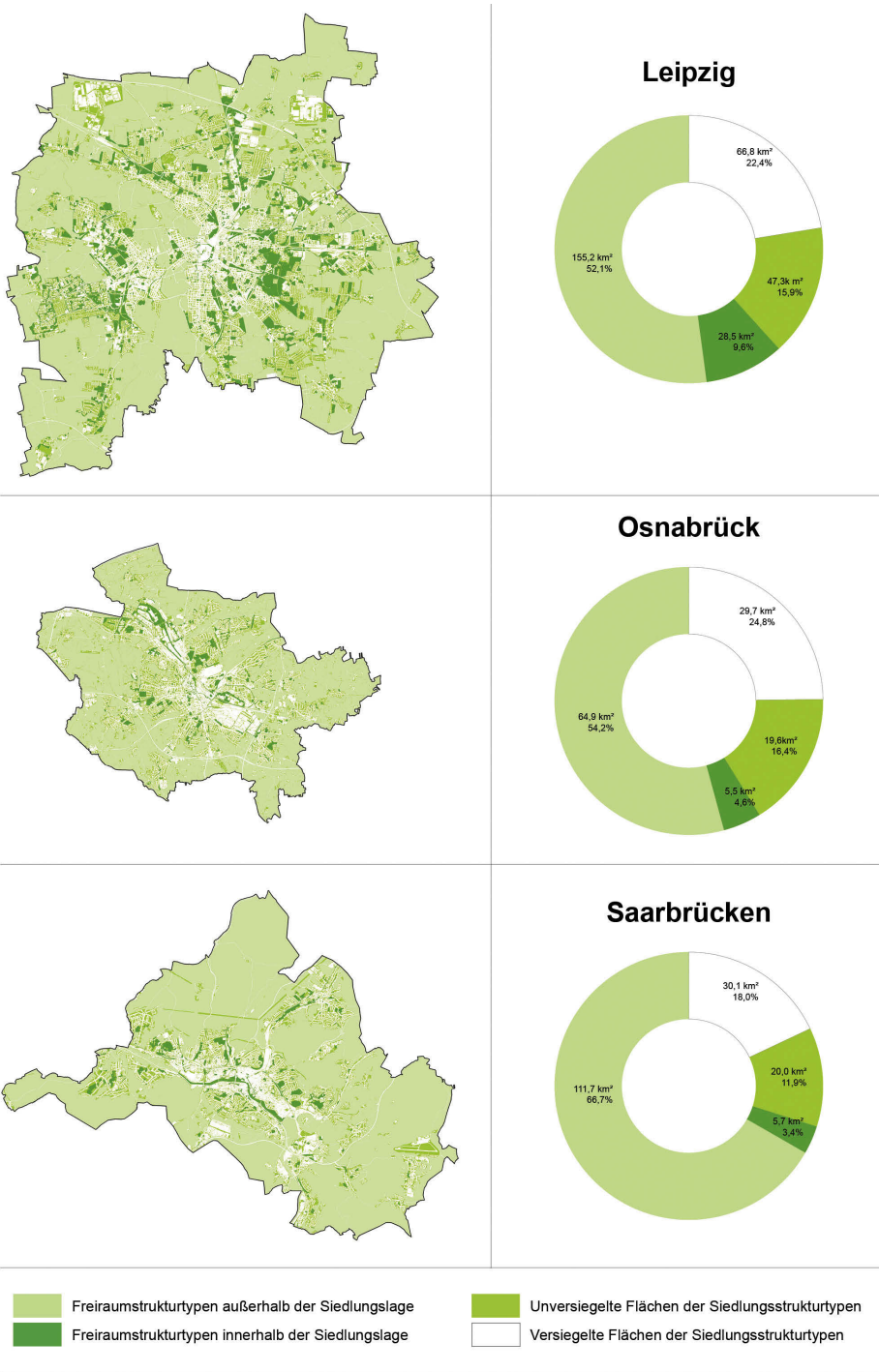


Abbildung 3: Karten und Flächenanteile der eigenständigen Freiräume (innerhalb und außerhalb der geschlossenen Siedlungslage) sowie der weiteren unversiegelten Flächen in Leipzig, Osnabrück und Saarbrücken / Quelle: Eigene Darstellung

lungslage, das heißt innerhalb des im Zusammenhang bebauten Bereichs. Dies zeigt einmal mehr, dass aufgrund des hohen Anteils der den Siedlungsstrukturen unmittelbar zugeordneten Freiräume eine Beschränkung auf die eigenständigen Freiräume in gesamtstädtischer Perspektive zu kurz greifen würde.

3.2 Freiraumfunktionen und -qualitäten stadtweit erfassen und bewerten

Das gesamtstädtische Freiraumsystem umfasst das Flächenkontingent aller Freiraumstrukturtypen, dessen spezifische Funktionalitäten dargestellt und bewertet werden. Ziel ist es zum einen, diejenigen Freiräume zu identifizieren, die aufgrund ihrer ausgeprägten (Multi-)Funktionalität eine besondere Rolle spielen und prioritär gesichert werden sollen. Zum anderen lassen sich in der Gesamtbetrachtung Schwerpunkte zur Aufwertung und Förderung multifunktionaler Freiräume bestimmen. Gerade in Städten mit sich verschärfenden Flächenkonkurrenzen und einem zunehmenden Nutzungsdruck im Freiraum dient die Ausrichtung von Freiräumen auf Multifunktionalität dazu, mit dem Schutzgut Fläche gut zu haushalten. Aus den Analyseergebnissen lassen sich Entwicklungsperspektiven, Schutz- und Handlungsbedarfe für das gesamtstädtische Freiraumsystem ableiten. Sie können zusätzlich zur Bewertung einzelner Flächen heran- und in Abwägungsprozesse einbezogen werden.

Die Analyse- und Bewertungsschritte erfolgten in allen drei Beispielstädten indikatorenen- und GIS-basiert im Rahmen eines iterativen Prozesses zwischen externem Planungsteam, Stadtverwaltung, politischen Gremien und der Bevölkerung. Dieses Vorgehen erscheint schon alleine deshalb geboten, da Analyse und Bewertung stets auf die (politisch) vereinbarten Ziele der Stadtentwicklung ausgerichtet sind. In allen drei Beispielstädten wurde der fachliche Rahmen für die Analysen über die relevanten Freiraumfunktionalitäten definiert. Auch die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren sowie deren Aggregation und Verknüpfung wurden in den jeweiligen Arbeitsgremien vereinbart. In Osnabrück wurden zudem die stadtweit bedeutsamen Freiräume über unterschiedliche Formate der Bürgerbeteiligung konsolidiert (Stadt Osnabrück 2022: 12).

Die verwendeten Indikatoren sollten zum einen die für die Städte relevanten Freiraumfunktionalitäten repräsentieren, zum anderen mussten die Daten stadtweit und GIS-fähig vorliegen. Viele Datensätze finden sich in allen drei Städten, so beispielsweise Hochwassergefahrenkarten oder naturschutzfachliche Flächenkulissen wie FFH- und Naturschutzgebiete, da sie vonseiten der Länder zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus muss jedoch auf eigens für die Stadt erstellte Grundlagen zurückgegriffen werden, wie etwa auf Stadtklimaanalysen oder auf die Modellierung der Starkregengefährdung. Als besonders relevant haben sich Versiegelungsdaten für die Gesamtstadt oder auch Daten zum Grünvolumen (Stadt Leipzig) herausgestellt, um valide Aussagen für die Freiraumausstattung im bebauten Bereich treffen zu können. Die Modellierung gering zerschnittener und lärmarmen Freiräume lässt sich mit GIS-Tools im Rahmen des Bearbeitungsprozesses durchführen. Tabelle 3 listet die in den Beispielstädten verwendeten Indikatoren in einer Zusammenschau auf.

Leipzig	Osnabrück	Saarbrücken
Klimaanpassung - Freiräume mit Retentionsfunktion bei Hochwassergefährdung (HQ_{100} und HQ_{extrem} mit Einstautiefen) - Freiräume mit thermischer Ausgleichsfunktion (Nachtsituation): Grün- und Freiflächen in primären Leitbahnen, Kaltluftentstehungsgebieten, Gebieten mit flächenhaftem Kaltluftabfluss, Kaltlufteinwirkbereichen und Ventilationsbahnen - Freiräume mit günstigem Bioklima (Tagsituation)	Klimaanpassung (Klimaschutz) - Freiräume mit Retentionsfunktion bei Hochwassergefährdung (HQ_{100} und HQ_{extrem} mit Einstautiefen) - Auenbereich/ Überschwemmungsgebiet - Freiräume mit thermischer Ausgleichsfunktion (Nachtsituation): Grün- und Freiflächen in Kaltlufteinwirkbereichen, im 500m-Bereich von Kaltluftleit-, Kaltluftabfluss- und Ventilationsbahnen - Freiräume mit günstigem Bioklima (Tagsituation) - CO₂-speichernde Böden	Klimaanpassung (Klimaschutz) - Freiräume mit Retentionsfunktion bei Hochwassergefährdung (HQ_{100} und HQ_{extrem} mit Einstautiefen) - Auenbereich/ Überschwemmungsgebiet - Freiräume mit Retentionsfunktion bei Starkregengefährdung - Freiräume mit thermischer Ausgleichsfunktion (Nachtsituation): Grün- und Freiflächen in Kaltlufteinwirkbereichen sowie im 500m-Bereich von Kaltluftleitbahnen - Freiräume mit günstigem Bioklima (Tagsituation) - CO₂-speichernde Böden
Biodiversität - FFH-Lebensraumtyp, FFH-Habitat, FFH-Gebiet, SPA-Gebiet - Naturschutzgebiet - Flächenhaftes Naturdenkmal § 21-Biotop (SächsNatSchG) - Waldbiotopkartierung (§ 37 Sächs-WaldG, § 21 SächsNatSchG,) - Naturnaher Bereich eines stehenden Binnengewässers - Natürlicher/naturnaher Bereich und Altarm eines Fließgewässers - Naturnahe Waldfläche (>120 Jahre) - Kompensationsflächen	Biodiversität und Naturerleben - FFH-Lebensraumtyp, FFH-Gebiet - Flächenhaftes Naturdenkmal § 30-Biotop (BNatSchG) - Flächen mit vorrangiger Bedeutung für Natur und Landschaft - Naturnahe Waldfläche (>100 Jahre) - Naturnahe Biotoptypen - Kompensationsflächen - Geotop	Biodiversität und Naturerleben - FFH-Lebensraumtyp, FFH- und Vogelschutzgebiet, FFH-Habitat - Naturschutzgebiet - Geschützter Landschaftsbestandteil § 30-Biotop (BNatSchG) - Naturnahe Waldfläche, starkes Baumholz (Altholz) - Ökokontoflächen - Geotop
Menschliche Gesundheit - Landschaftsschutzgebiet - Unzerschnittener Raum - Lärmarmer Raum - Immissionsarmer Raum (NO₂, PM₁₀) - Kleingarten und sonstiger Garten (teilweise mit Wochenendhäusern) - Landwirtschaftsfläche auf Böden mit sehr hoher/ hoher Bodenfruchtbarkeit	Menschliche Gesundheit und Erholung - Naturpark - Landschaftsschutzgebiet - Unzerschnittener Raum - Lärmarmer Raum - Erholungsraum - Vereinsgebundener Kleingarten/ Grabeland und sonstige gärtnerisch genutzte Fläche - Trinkwassergewinnungs- und Wasserschutzgebiet - Landwirtschaftsfläche auf Böden mit sehr hoher/ hoher Bodenfruchtbarkeit	Weitere Ökosystemleistungen - Wasserschutzgebiet - Landwirtschaftsfläche auf Böden mit sehr hoher/ hoher Bodenfruchtbarkeit - Landschaftsschutzgebiet - Grünzäsuren und Freiraumverbindungen (Landschaftsplan)
	Bau- und sozio-kulturelle Funktionen - Stadtweit bedeutsamer Freiraum - Kulturgeschichtlich bedeutsamer Boden: Plaggenesch - Kulturgeschichtlich bedeutsamer Landschaftsbestandteil: Landwehr	Näherholung der Stadtbevölkerung - Unzerschnittener Raum - Lärmarmer Raum - Siedlungsränder mit besonderer Freiraumfunktion (Landschaftsplan) - Dauerkleingarten/Gartenland
		Soziale und kulturelle Funktionen - Öffentlicher Freiraum (mit besonderer Bedeutung) - Freiraum mit baukultureller oder stadtgeschichtlicher Bedeutung - Freiraum in Quartieren mit mobilitäts-eingeschränkten Bevölkerungsgruppen - Freiraum in Hotspots der thermischen Belastung

Tabelle 3: Indikatoren zur Abbildung der Funktionalitäten der Freiraumsysteme in den Beispielstädten / Quelle: Eigene Darstellung

Für die einzelnen Funktionsbereiche wie Klimaanpassung, Biodiversität oder kulturelle Bedeutung von Freiräumen wurden die Indikatorenausprägungen mit den jeweils höchsten Gewichtungen in je einer Karte zusammengeführt. Diese aggregierten Karten wurden im letzten Schritt überlagert („overlay“), woraus sich in den Beispielstädten eine Einteilung in 8 bis 9 Stufen ergab (Abbildung 4).

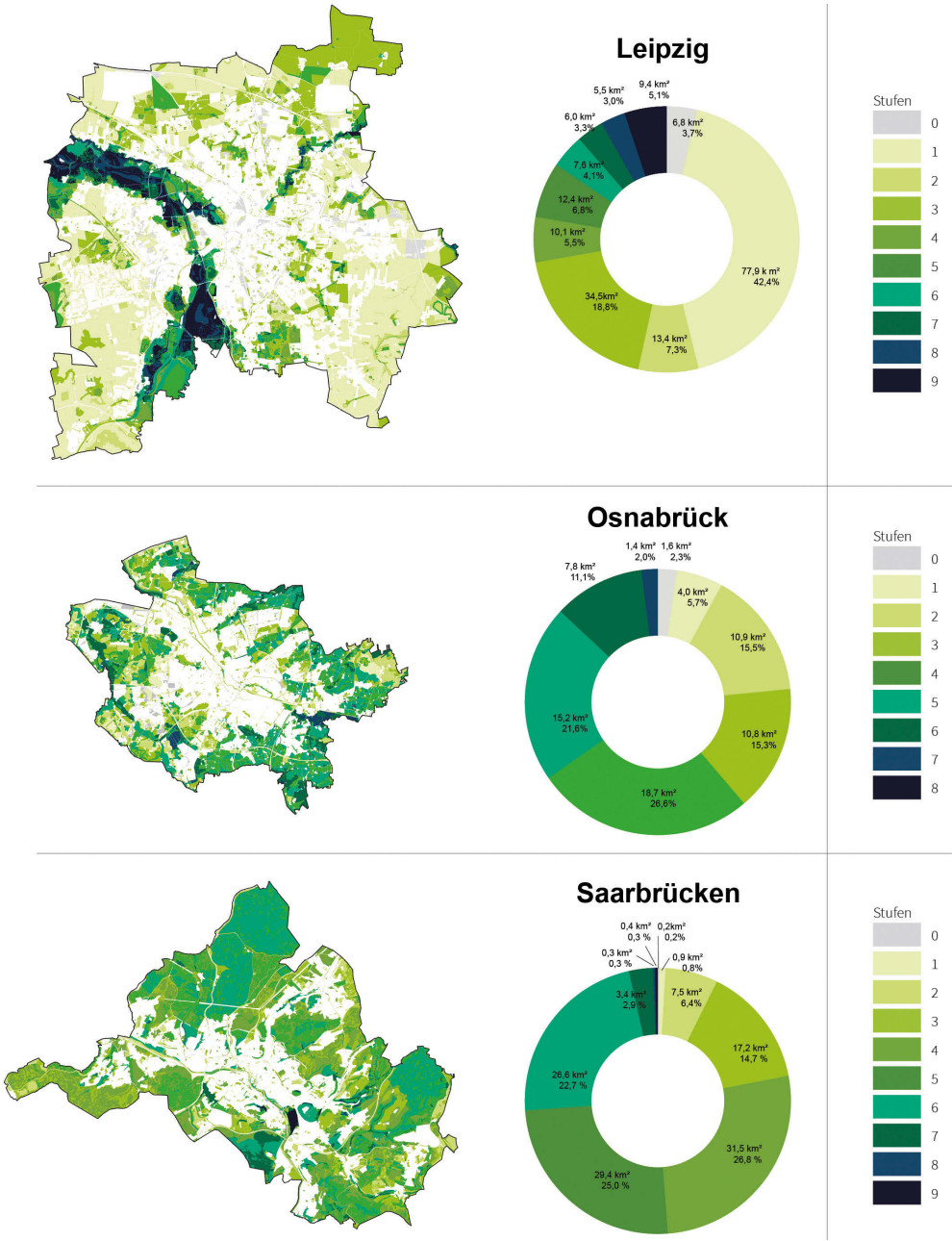


Abbildung 4: Ergebnis der Analyse der (Multi-)Funktionalität der Freiräume in den Städten Leipzig, Osnabrück und Saarbrücken / Quelle: Eigene Darstellung

Die Stufeneinteilung und Flächenfarbe geben damit Hinweise auf die (Multi-) Funktionalitäten der Flächen, deren Merkmale sich in den hinterlegten GIS-Daten detailliert abrufen lassen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Wertstufen eine Aussage in Bezug auf die Zunahme von (Multi-)Funktionalität erlauben, jedoch keine rechnerischen Skaleninterpretationen.

Die Ergebnisse lassen sich aufgrund der stadtsspezifischen Auswahl und Gewichtung der Indikatoren nur bedingt vergleichen. So zeichnet sich in Leipzig das „Grüne Ring-Radial-System“³ sowie der Leipziger Auwald als „Kernnetz“ deutlich ab. In Osnabrück ist die enge Verzahnung zwischen den großräumigen Freiräumen am Stadtrand und den Siedlungsbereichen erkennbar; sie hat mit der Leitfigur der „Grünen Finger“ Eingang in die Freiraum- und Siedlungsentwicklung in Osnabrück⁴ gefunden. In Saarbrücken springen dagegen die großen naturnahen Waldareale rund um die Stadt sowie die im Osten angrenzende offene Kulturlandschaft des Bliesgaus ins Auge, während die Freiräume im Saartal und in den Bachtälern die Bedeutung dieser Talstrukturen für das städtische Freiraumsystem nur bedingt wiedergeben.

3.3 Die Freiraumversorgung in den Quartieren erfassen und bewerten

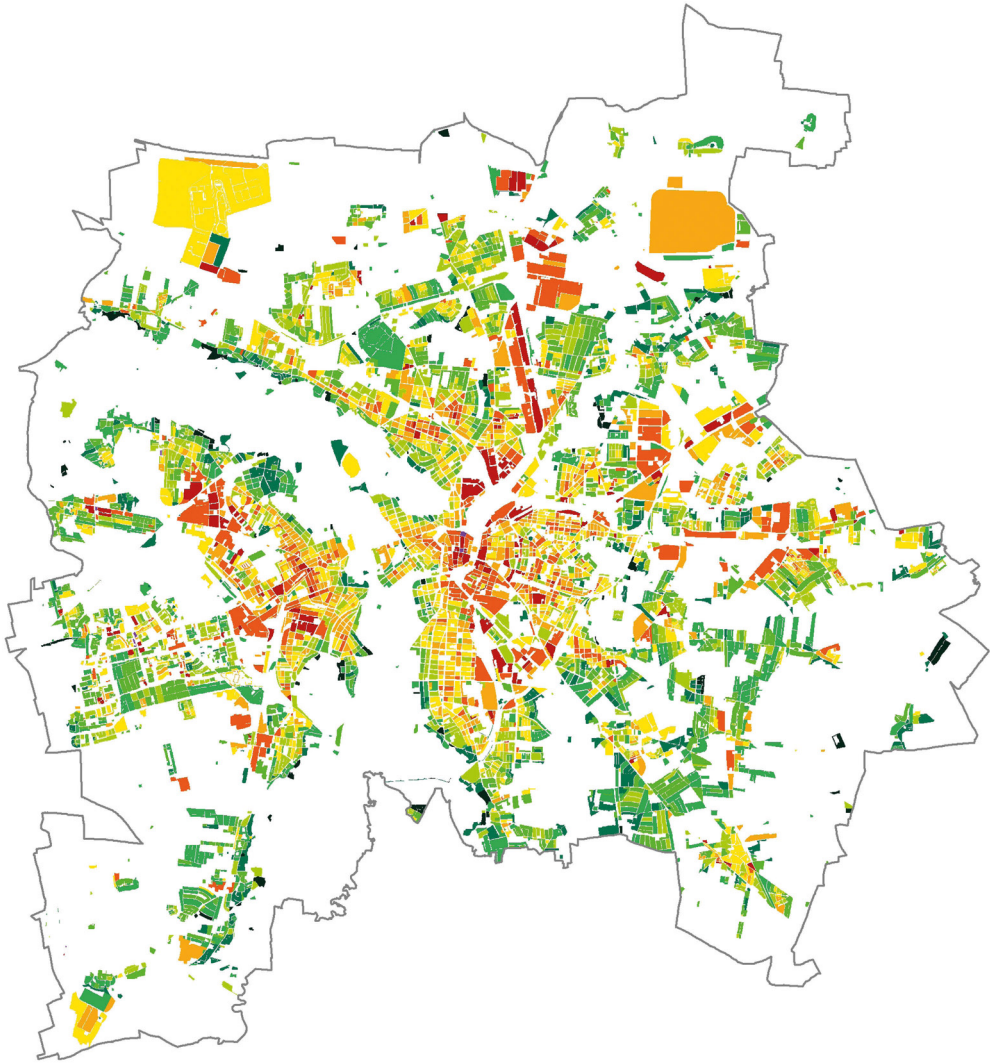
Für die Bewertung der Freiraum- und Grünraumversorgung der Stadtbevölkerung in den drei Beispielstädten wurden sowohl Flächenindikatoren als auch einwohner- und zielgruppenbezogene Analysen durchgeführt.

Ein Beispiel für die Auswertung von **Flächenindikatoren** stellt die Verknüpfung von Grünvolumen und „Hot Spots“ der thermischen Belastung für die Stadt Leipzig dar (agl 2022: 71; siehe auch Abbildung 5). Letztere wurden aus der Stadtklimaanalyse abgeleitet und in einem Matrixansatz mit den Daten zum Grünvolumen verknüpft. Daraus lassen sich in einer ersten Annäherung Schwerpunkträume mit einem ausgeprägten Bedarf zur Erhöhung des Grünvolumens identifizieren, um den Hitzeinsellekt in der Stadt abzumildern. Diese betreffen sowohl Innenstadtlagen und Wohnquartiere als auch Gewerbegebiete. Näherungsweise lässt sich diese Analyse auch anhand von Versiegelungsdaten durchführen.

Die **Grünraumversorgung der Wohnbevölkerung** wird über unterschiedliche Zugänge ermittelt (siehe hierzu Richter/Behnisch/Grunewald 2017; BBSR 2018; BfN 2023; Abbildung 6):

3 <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/landschaftsplan/das-leitbild-gruensystem> (16.03.2025).

4 <https://gruene-finger.de/projekt/> (16.03.2025).



- 1: äußerst hoch
- 2: sehr hoch
- 3: hoch
- 4: hoch bis mittel
- 5: mittel
- 6: mittel bis gering
- 7: gering
- 8: sehr gering
- 9: äußerst gering
- 10: extrem gering

Anteil versiegelter Flächen	Biolimatische Belastung – Tagsituation (PET-Wert)					
	> 41 °C	> 38–41 °C	> 35–38 °C	> 32–35 °C	> 29–32 °C	≤ 29 °C
sehr hoch	1	2	3	4	5	6
hoch	2	3	4	5	6	7
mittel	3	4	5	6	7	8
gering	4	5	6	7	8	9
sehr gering	5	6	7	8	9	10

Abbildung 5: Bedarf zur Erhöhung des Grünvolumens – Verknüpfung von thermisch belasteten Siedlungsbereichen („Hot Spots“) mit geringem Grünvolumen / Quelle: agl 2022: 76 (geringfügig verändert)

1. Eine zentrale Bedeutung kommt dem Anteil an öffentlichem Grünraum⁵ zu, der den Anwohnerinnen und Anwohnern in einem spezifischen Radius zur Verfügung steht. Diese Werte korrespondieren mit Orientierungswerten zur Grünraumversorgung in der Literatur (BfN 2023). Hierüber lassen sich Siedlungsbereiche mit einer unterdurchschnittlichen Grünraumversorgung erkennen.
2. Über Erreichbarkeitsradien um öffentliche Grünräume werden „Versorgungslücken“ sichtbar. Die Radien werden entsprechend der Bedeutung der Grünräume (z. B. Nachbarschafts- oder Stadtteilgrün) gewählt – 150 m bis 300 m Luftlinie. Für die „Versorgungslücken“ kann im Anschluss die Anzahl der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner ermittelt werden.
3. Einen weiteren Zugang ermöglicht die Berechnung der Flächenanteile an öffentlichen Grünräumen innerhalb festgelegter Betrachtungsräume (z. B. im Stadtteil) in Bezug auf die Bevölkerungszahlen. Hierüber ließe sich ein Vergleich zwischen den Stadtteilen vornehmen.

Aufgrund der Ergebnisse lassen sich Handlungsschwerpunkte zur Schaffung neuer öffentlicher Frei- und Grünräume identifizieren beziehungsweise Hinweise zu Vorhaben des Stadtumbaus, der Nachverdichtung und Innenentwicklung geben.

Allerdings bedarf es zusätzlich zweier modifizierender Perspektiven:

4. Dies betrifft zunächst die Versorgung mit privatem Frei- beziehungsweise Grünraum. Als Indikator kann hier näherungsweise die den Siedlungsstrukturtypen Wohnen zugeordnete unversiegelte Fläche herangezogen werden (Abbildung 3). Im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen lassen sich die Ein- und Zweifamilienhausgebiete mit großen Gärten ebenso erkennen wie die hochverdichteten Innenstadtlagen mit wenig privatem Grün.
5. Darüber hinaus spielt der Zugang zu erholungswirksamen und barrierearmen Stadträndern eine entscheidende Rolle. Über einen Radius von 150 m Luftlinie werden die Wohnquartiere mit direktem Zugang zum grünen Stadtrand bestimmt.

Zielgruppenspezifische Bedarfe ergeben sich aus dem Gedanken, dass mobilitäts-eingeschränkte Bevölkerungsgruppen auf eine Grünversorgung im Nahbereich besonders angewiesen sind. Deshalb sollte im Freiraumentwicklungskonzept ein Fokus auf Siedlungsbereiche mit einem hohen Anteil dieser Bevölkerungsgruppen gelegt werden. Als mobilitätseingeschränkte Bevölkerungsgruppen gelten unter anderem die unter 6-Jährigen sowie die über 80-Jährigen. In München wurde bereits Mitte der 1990er-Jahre von einem Einzugsbereich von 250 m (Luftlinie) ausgegangen, um die Grünraumversorgung der Wohnbevölkerung im direkten Umfeld zu bestimmen

5 Hierbei wurden für die Berechnung nur die „grünen“ öffentlichen Freiräume berücksichtigt – für Saarbrücken exemplarisch die Freiraumstrukturtypen: öffentliche Parkanlage, extensive Grünanlage, Wildpark/Wildgehege, Spiel- und Bolzplatz, städtischer Platz (begrünt), Friedhof (außer Hauptfriedhof aufgrund der Randlage), erholungswirksame Waldflächen innerhalb der geschlossenen Siedlungslage.

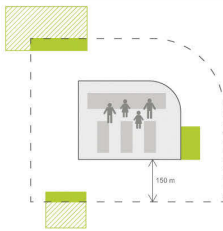
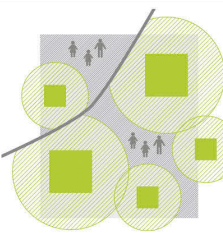
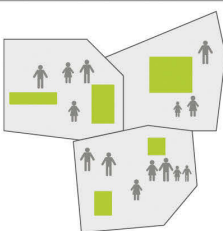
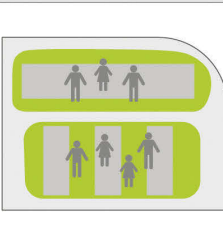
Versorgung der Wohnbevölkerung mit öffentlichem Grünraum	
	• Berechnet wird die Fläche an öffentlichen Grünräumen, die EW in fußläufiger Entfernung zur Verfügung steht → m^2/EW. • Öffentliche Grünräume im 150 m-Umkreis von bewohnter Siedlungsfläche. • Die EW-Zahlen beziehen sich auf die Siedlungsstrukturtypen mit Wohnnutzung (innerhalb der statistischen Blöcke).
Erreichbarkeit öffentlicher Grünräume (Identifikation von „Versorgungslücken“)	
	• Hierunter fallen Siedlungsbereiche, für die in wohnungsnaher fußläufiger Entfernung keine öffentlichen Grünräume zur Verfügung stehen. • Die Erreichbarkeit wird größenabhängig bestimmt: 150 m Luftlinie bei Grünräumen >0,2 ha sowie 300 m bei Grünräumen >1 ha. • Barrieren (Straßen, Schienen, Gewässer) werden berücksichtigt. • Innerhalb der „Versorgungslücke“ werden die Anzahl der EW sowie die Bevölkerungsdichte bestimmt.
Ausstattung der Quartiere mit öffentlichem Grünraum	
	• Berechnet wird der Versorgungsgrad der EW mit öffentlichen Grünräumen → m^2/EW • Anteil an öffentlichen Grünräumen pro EW in einem Betrachtungsraum (Stadtteil, Distrikt o.ä.) • Die EW-Zahlen beziehen sich auf die jeweilige statistische Einheit (Stadtteil, Distrikt o.ä.)
Versorgung der Wohnbevölkerung mit privaten Freiräumen	
	• Berechnet wird näherungsweise die den EW zur Verfügung stehenden Frei- bzw. Grünräume im näheren (privaten) Umfeld → m^2/EW. • Dazu wird näherungsweise der Indikator „unversiegelte Fläche“ herangezogen. • Der Indikator wird auf die Fläche der Siedlungsstrukturtypen mit Wohnnutzung (innerhalb der statistischen Blöcke) bezogen und in Bezug zu den EW-Zahlen gesetzt.
Erreichbarkeit des Siedlungsrandes	
 Siedlungsstrukturtypen mit Wohnnutzung	• Hierzu zählen Siedlungsbereiche, für die der Siedlungsrand in fußläufiger Entfernung erreichbar ist. • Berücksichtigt werden erholungsrelevante Siedlungsränder (entsprechende Freiraumstrukturtypen) sowie Barrieren (Straßen, Schienen, Gewässer). • Als fußläufige Entfernung wird 150 m-Luftlinie angesetzt.

Abbildung 6: Zugänge zur Analyse der Versorgung der Bevölkerung mit Grünräumen / Quelle: Eigene Darstellung

(Landeshauptstadt München 1995). Mit den Erfahrungen der Corona-Pandemie und der steigenden Bedeutung eines grünen Wohnumfeldes sowie angesichts einer älter werdenden Gesellschaft spielen kurze Wegedistanzen eine immer größere Rolle (Baumgart/Krätzig 2021). Für die Stadt Osnabrück lag darüber hinaus ein Gesamtindex „Soziale Ungleichheit“ des Sozialmonitorings vor, sodass auch sozial Benachteiligte in die Betrachtung einbezogen werden konnten (Stadt Osnabrück 2018). Die Ergebnisse dienen einer Priorisierung von Maßnahmen zur spezifischen Qualifizierung der Freiraumausstattung in den Quartieren.

4 Die gesamtstädtische Freiraumplanung als Instrument einer aktiven Freiraumpolitik

Die Ergebnisse der GIS-basierten Analyse sowie der Abstimmungs- und Partizipationsformate mündeten in allen drei Beispielstädten in ein gesamtstädtisches Freiraumentwicklungskonzept, für die Stadt Osnabrück in der Zielsetzung: „Das Freiraumentwicklungskonzept stellt einen strategischen Handlungsrahmen für die Sicherung, Pflege und Entwicklung der Osnabrücker Freiräume dar“ (Stadt Osnabrück 2022: 7). Das Konzept liefert „einen Fachbeitrag zur Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung sowie zur kommunalen Landschaftsplanung. Hierzu zählen insbesondere Vorschläge zur Lösung von Nutzungskonflikten und -konkurrenzen im Spannungsfeld zwischen einer wachsenden Stadt mit Wohnraumbedarf und einer klimawandelangepassten und grünen Stadt“ (Stadt Osnabrück 2022: 7).

Die Leitvorstellungen und strategischen Ansätze der zukünftigen Freiraumentwicklung werden in Leitbildern beziehungsweise räumlichen Zielbildern öffentlichkeitswirksam zusammengefasst (Stadt Osnabrück 2022: 58; Stadt Leipzig 2021: 14; Abbildung 7).

Zur Konkretisierung der Leitvorstellungen im Rahmen der Freiraumentwicklungskonzepte stehen unterschiedliche Ansätze zur Verfügung (Abbildung 8).

1. Der **Strategie- und Maßnahmenplan** der Stadt Osnabrück enthält räumliche Handlungsschwerpunkte und verortete Maßnahmen (Abbildung 9). Diese beziehen sich sowohl auf die Ausgestaltung des großräumigen Freiraumnetzes mit den unterschiedlichen konstitutiven Elementen wie den Talstrukturen, den Stadträndern oder den großen Parkanlagen. Gleichzeitig wird die Freiraumausstattung der Siedlungsbereiche durchaus kleinteilig qualifiziert, vor allem bezogen auf thermisch belastete Quartiere, in mit Grünraum unterversorgten Wohngebieten oder in Bezug auf zielgruppenspezifische Bedarfe. Es sind konkrete Hinweise für die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Baugebiete enthalten.
2. **Typologische Maßnahmen** für spezifische Freiraum- und Siedlungsstrukturtypen geben unabhängig von der Lage und Ausprägung Hinweise für eine zukunftsgerichtete Entwicklung und Pflege der Flächen. Hierzu zählen beispielsweise die Ausgestaltung der Spiel- und Sportbereiche oder eine freiraumorientierte und wassersensible Umgestaltung der Verkehrsräume. Diese Maßnahmen betreffen sowohl die kontinuierliche Unterhaltung und Weiterentwicklung bestehender als auch die Anlage neuer Flächen.



	Grüne Finger		Schwerpunkte für Biodiversität und Naturnähe		Grüne Wohnzimmer
	Blaue Achsen		Schwerpunkte der Naherholung		Quartiersgrün
	Grüne Achsen		Grünes Wegenetz		Quartiersgrün (Entwicklungsschwerpunkte)
	Große Landschaftsräume		Grüner Wallring		

Abbildung 7: Leitbilder der Freiraumentwicklung in Osnabrück / Quelle: Stadt Osnabrück 2022

- Darüber hinaus zeigen **Gestaltungsprinzipien** Lösungsmöglichkeiten für bestimmte Problemstellungen wie die klimaresiliente und robuste Umgestaltung von Frei- und Grünräumen, die Umsetzung einer wassersensiblen Stadtgestaltung (Hartz 2023), die Förderung der Biodiversität oder auch eine barrierearme und gesundheitsfördernde Ausgestaltung auf. Diese Gestaltungsprinzipien beziehen sich auf alle Freiraumtypen und sollten in Abhängigkeit der jeweiligen Ausgangssituationen und Handlungsbedarfe bei Unterhaltung, Pflege, Weiterentwicklung, Umgestaltung und Neuanlage Berücksichtigung finden.
- Zudem ermöglicht ein **Freiraumcheck** die Bewertung zukünftiger städtebaulicher Vorhaben aus einer Freiraumperspektive (siehe Kapitel 5.2).

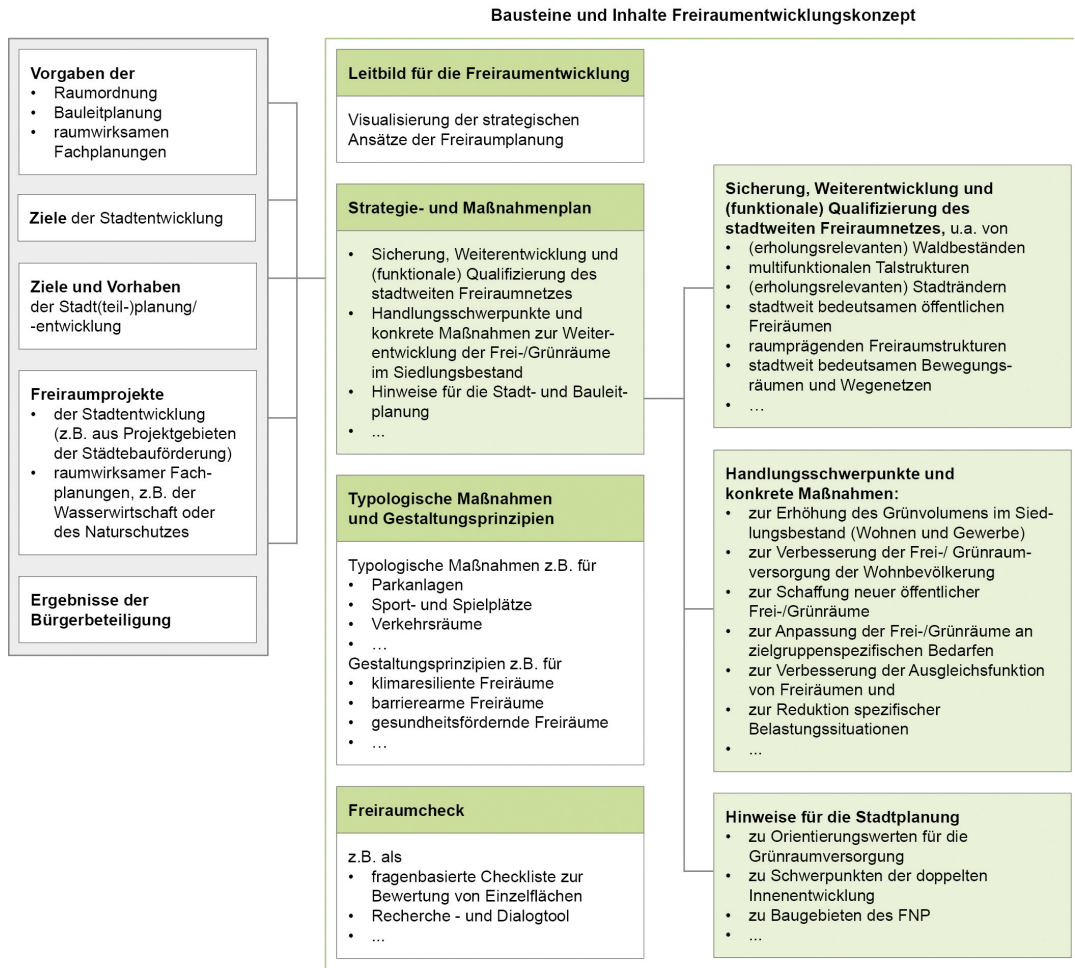
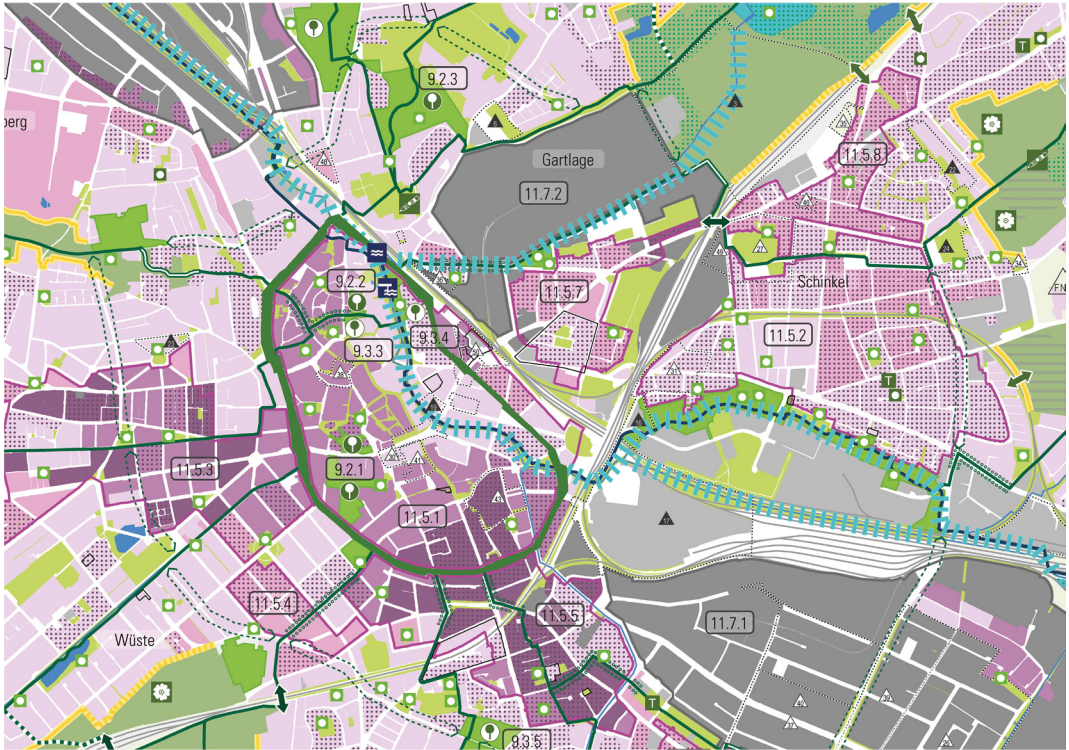


Abbildung 8: Ableiten der strategischen Handlungsansätze und Maßnahmen für den Strategie- und Aktionsplan des Freiraumentwicklungskonzepts / Quelle: Eigene Darstellung



1 Die Blauen Achsen

- 1.1 Blaue Achsen außerhalb der geschlossenen Siedlungslage als Retentionsräume, hochwertige Lebensräume, Räume für den klimatischen Ausgleich und in ausgewählten Bereichen für die landschaftsgebundene Naherholung sichern und entwickeln, Luftleitbahnen gemäß Klimaanpassungskonzept freihalten
- 1.2 Blaue Achsen im Siedlungsbereich als klimaaktive Flächen, Retentionsräume und Leitlinien für die Naherholung in Abstimmung mit dem Naturschutz sichern und entwickeln, Luftleitbahnen freihalten
- 1.3 Naturnahe Gewässerentwicklung fördern
- 1.4 Wassereleben und Naturerfahrung punktuell ermöglichen
- 1.5 Haseuferweg: Durchgängigkeit herstellen, in Abstimmung mit dem Naturschutz Wasser erlebbar machen

2 Die Grünen Achsen

- 2.1 Stadtnahe Freiraumfunktionen sichern, Naherholungsnutzung kompatibel mit anderen Nutzungen (Land-/Forstwirtschaft, Naturschutz) weiterentwickeln
- 2.2 Stadtnahe Freiraume multifunktional weiterentwickeln und für Naherholungsnutzung qualifizieren, Kompatibilität mit anderen Nutzungen (Land-/Forstwirtschaft, Naturschutz) sicherstellen

3 Die großen Landschaftsräume

- 3 Unzerschnittene ländliche Freiräume als wichtige Räume für die Naherholung erhalten, nachhaltige Land- und Forstwirtschaft fördern, Klimaresilienz und Regenrückhalt in der Fläche stärken

4 Schwerpunkte für Biodiversität und Naturnähe

- 4.1 Hochwertige Lebensräume für Flora und Fauna sichern und weiterentwickeln, in Abstimmung mit Naturschutz Maßnahmen und Naturbeobachtung ermöglichen
- 4.2 Schutzgebiatsausweisungen vorantreiben (Bsp. Däusau und Rubbenbruch)

5 Schwerpunkte der Naherholung

- 5.1 Stadtwelt bedeutsame Freiräume außerhalb der geschlossenen Siedlungslage als Schwerpunkte der Naherholung sichern
- 5.2 Stadtwelt bedeutsame Freiräume mit prioritärem Handlungsbedarf
- 5.3 Stadtwelt bedeutsame Freiräume mit Handlungsbedarf

6 Große Stadtränder

- 6.1 Stadtränder im Bereich dicht besiedelter Quartiere: Durchlässigkeit sichern/herstellen, Übergang Bebauung – Landschaft gestalterisch einbinden, kleinteilige Verflechtung von Freiraum und Siedlung, Stadteingänge gestalten
- 6.2 Stadtränder mit hohem Handlungsbedarf: Durchlässigkeit herstellen, kleinteilige Verflechtungen schaffen bzw. sichern, stadtrandnahe Landschaftsräume für die Erholungsnutzung erschließen
- 6.3 Kleingärten in unmittelbarer Nähe zu Siedlungsbereichen mit besonderen Bedarfen: Öffentlichen Zugang und Durchlässigkeit sicherstellen, in öffentlichen Bereichen Aufenthaltsqualität sichern bzw. verbessern
- 6.4 Barrieren überwinden: Anbindung von Wohnbereichen an die Freiräume verbessern

7 Grünes Wegenetz und Stadtblicke

- 7.1 Grüne Hauptwege gemäß Konzept 2016: Bestand, klimakomfortabel ausstatten
- 7.2 Grüne Hauptwege gemäß Konzept 2016: Planung, klimakomfortabel ausstatten
- 7.3 Außen grüne Spangen als Fuß-/Radverbindungen zwischen den Grünen Hauptwegen: Möglichkeiten prüfen, ggf. ausbauen, Klimakomfortabel ausstatten
- 7.4 Innere grüne Spangen: Möglichkeiten zur ringförmigen Vernetzung der Grünen Wohnzimmer und grünen Achsen mit Fuß-/Radwegen prüfen und ggf. ausbauen
- 7.5 An Barrieren im Hauptnetz und den grünen Spangen Übergänge attraktiv und sicher gestalten
- 7.6 Wanderweg „Osnabrücker Ringweg“: sichern, weiterentwickeln und in Naherholungsnutzung einbinden
- 7.7 Stadtblicke ermöglichen (erschließen, erhalten und ggf. inszenieren, an grünes Wegenetz anbinden)

8 Grüner Wallring

- 8 Städtebaulich aufwerten, Verkehr neu ordnen, Aufenthaltsqualität verbessern, Begrünung intensivieren

9 Die Grünen Wohnzimmer

- 9.1 Stadtwelt bedeutsame Freiräume innerhalb des Siedlungsbereichs als Grüne Wohnzimmer sichern (Jakob-Beichwein-Platz, Botanischer Garten, Hangpark, Moskauabad, Park- und Staudengarten am Hochschulkampus in Haste, Skatepark Liebigstraße, Willy-Brandt-Platz)
- 9.2 Grüne Wohnzimmer mit prioritärem Handlungsbedarf
- 9.3 Grüne Wohnzimmer mit Handlungsbedarf

10 Quartiersgrün und grüne Treffpunkte

- 10.1 Quartiersgrün: Gestaltungsprinzipien für die urbanen Freiräume in Abhängigkeit von der konkreten Situation umsetzen
- 10.2 In Quartieren mit geringem Anteil öffentlicher Freiräume: grüne Treffpunkte schaffen
- 10.3 Spielplätze Bestand: Versorgung mit öffentlichen Spielangeboten sicherstellen (gemäß Gesamtsiedlungsplan Spielplatzkonzept 2020)
- 10.4 Spielplätze Planung: Spielplatzangebote ausbauen und ergänzen (gemäß Gesamtsiedlungsplan Spielplatzkonzept 2020)

11 Siedlungsbereiche mit besonderem Handlungsbedarf

- 11.1 Thematisch hoch belastete und mit Grün minderversorgte urbane Siedlungsbereiche: Klimaanpassungsmaßnahmen umsetzen, neue Grünräume und grüne Klimascapes schaffen
- 11.2 Thematisch hoch belastete urbane Siedlungsbereiche/Wohnquartiere: entsiegeln, begrünen, Klimakomfort erhöhen
- 11.3 Mit Grün minderversorgte Wohnquartiere: neue Grünräume schaffen
- 11.4 Zielgruppenspezifische Bedarfe bei der Gestaltung und Ausstattung von Freiräumen berücksichtigen
- 11.5 Schwerpunktsäume urbaner Siedlungsbereich
- 11.6 Thematisch hoch belastete Gewerbegebiete: entsiegeln, begrünen in drei Dimensionen
- 11.7 Schwerpunktsäume Gewerbegebiete

12 Geplante Siedlungsentwicklungen

- 12.1 Geplante Siedlungsentwicklung (Wohnbau-, Gewerbe- und Grünflächen) auf Basis eines rechtskräftigen Bebauungsplans
- 12.2 Geplante Siedlungsentwicklung (Wohnbau-/Gewerbeflächen (Bebauungsplan im Verfahren), Planungs- und Gestaltungsgrundsätze des Freiraumentwicklungskonzepts berücksichtigen:
 - hohe Multifunktionalität der Freiräume berücksichtigen
 - Bedeutung der Freiräume für Nachbarquartiere beachten
 - sonstige Hinweise auf besondere Freiraumbelange beachten
- 12.3 Flächen für Siedlungsentwicklungen gemäß FNP (bisher noch nicht im Verfahren): Planungs- und Gestaltungsgrundsätze des Freiraumentwicklungskonzepts berücksichtigen
- 12.4 Flächen für Siedlungsentwicklungen gemäß FNP (bisher noch nicht im Verfahren) in Freiräumen mit besonderen Funktionen: Konfliktsituation aus Sicht der Freiraumplanung bewältigen

Abbildung 9: Strategie- und Maßnahmenplan des Freiraumentwicklungskonzepts der Stadt Osnabrück / Quelle: Stadt Osnabrück 2022 (Legende gekürzt)

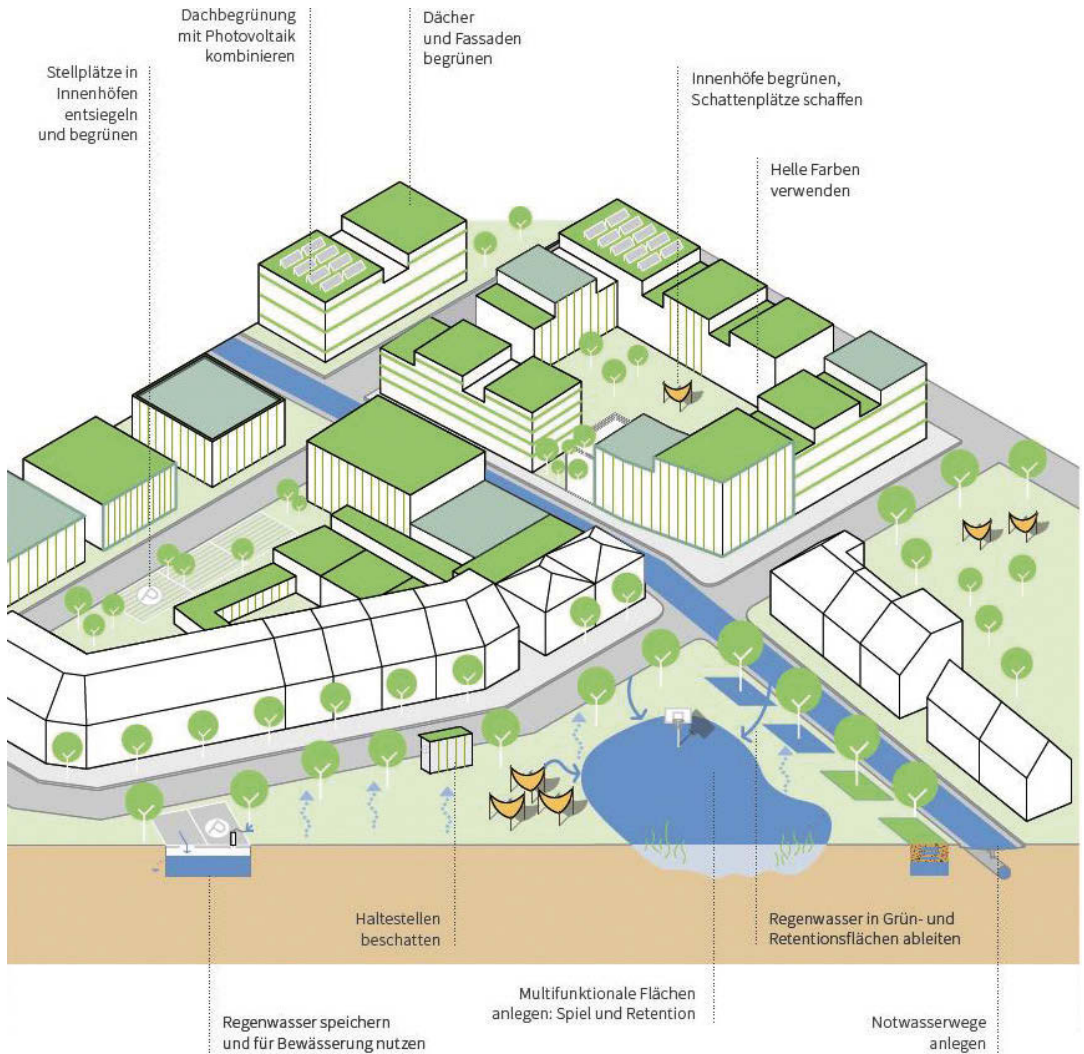


Abbildung 10: Gestaltungsprinzipien für eine klimawandelangepasste Freiraumgestaltung der Stadt Osnabrück / Quelle: Eigene Darstellung

5 Eine aktive Freiraumpolitik als Grundlage der Stadtentwicklung

Freiraumentwicklungskonzepte werden als Beitrag für eine nachhaltige und resiliente Stadtplanung und Stadtentwicklung erarbeitet. Für die Stadt Osnabrück wird dieser Gedanke explizit adressiert: „Stadtentwicklung vom Freiraum her denken – dieser Leitgedanke des Freiraumentwicklungskonzepts macht deutlich: Die unterschiedlichen Planungsakteure in der Stadt Osnabrück sollen die Ziele der Freiraumentwicklung sowie die strategischen Ansätze und Maßnahmenvorschläge des Freiraumentwicklungskonzepts in Zukunft verstärkt berücksichtigen“ (Stadt Osnabrück 2022: 141).

Das Freiraumentwicklungskonzept setzt räumliche Handlungsschwerpunkte und benennt spezifische Maßnahmen zur Qualifizierung von Frei- und Grünräumen. Insofern stellt es ein Instrument einer aktiven Freiraumpolitik dar, das heißt, vonseiten der Stadtverwaltung ist zu prüfen, wie die priorisierten Maßnahmen über konkrete Planungen und Vorhaben – der Freiraumplanung, der Stadt(entwicklungs)planung oder auch der Fachplanungen – in die Umsetzung gebracht beziehungsweise in laufende Förderprogramme eingestellt werden können.

Über einen Stadtratsbeschluss zum Freiraumentwicklungskonzept lässt sich eine politische Selbstverpflichtung herstellen. Darauf basierend müssen die Aussagen, Hinweise und Empfehlungen des Freiraumentwicklungskonzepts gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB⁶ bei der Aufstellung der Bauleitpläne Berücksichtigung finden.

5.1 Verzahnung mit den Instrumenten der räumlichen Planung

Die gesamtstädtische Ebene des Freiraumentwicklungskonzepts korrespondiert mit den formellen Instrumenten der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung sowie informellen Stadtentwicklungskonzepten oder -programmen. Für den Flächennutzungsplan sind in erster Linie die konkreten Flächenaussagen des Strategie- und Aktionsplans von Relevanz, die mit anderen Belangen abzuwägen und in die Plan-darstellungen des Flächennutzungsplans zu ‚übersetzen‘ sind.

Die kommunale Landschaftsplanung leistet über eine Integration der Ergebnisse und Empfehlungen des Freiraumentwicklungskonzeptes eine entsprechende ‚Übersetzungsarbeit‘, um diese für die vorbereitende Bauleitplanung unmittelbar nutzbar zu machen. Hierüber werden zugleich aus stadtreionaler Perspektive bedeutsame funktionale Bezüge aufgezeigt, zum Beispiel in Bezug auf Naherholung, Wasserrückhalt oder Kaltluftleitbahnen. Diese schlagen den Bogen zur Ebene der Raumordnung. Über die Instrumente der Raumordnung – und hier vor allem der Regionalplanung – können überörtlich wirksame Freiraumfunktionen adressiert werden – zur regionalen Einbettung und Unterstützung einer aktiven urbanen Freiraumpolitik.

⁶ 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.

Über die Ebenen der Teilräume beziehungsweise auf der Quartiersebene finden die Aussagen des Konzepts Eingang in informelle Stadtteilentwicklungskonzepte, in Vorhaben des Besonderen Städtebaurechts (z. B. Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete, Soziale Stadt) und in Bebauungspläne. Hier kommen nicht nur die (Flächen-) Aussagen und Planhinweise des Strategie- und Aktionsplans zum Tragen, sondern zugleich auch Orientierungswerte zur quantitativen Frei- und Grünraumversorgung sowie die typologischen Maßnahmen und Gestaltungsprinzipien des Freiraumentwicklungskonzepts. Dies gilt insbesondere auch für die Weiterentwicklung und Nachverdichtung des Bestands im Sinne der doppelten oder mehrfachen Innenentwicklung.

Hinsichtlich der bereits im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen kann das Aufzeigen von Wertigkeiten der Freiräume sowie möglicher Konflikt- beziehungsweise Optimierungspotenziale dazu beitragen, die verbindliche Bauleitplanung freiraumplanerisch zu qualifizieren. Bei der Suche nach geeigneten Bauflächen oder Flächen für neue Infrastruktur, etwa für den Ausbau erneuerbarer Energien, können die GIS-basierten Daten des Freiraumentwicklungskonzeptes die Standortwahl qualifizieren.

Auch für raumwirksame Fachplanungen bietet das Freiraumentwicklungskonzept eine Grundlage, um die Belange von Freiraum und Stadtgrün angemessen berücksichtigen zu können. Hier können – dem Konzept der urbanen blau-grünen Infrastruktur folgend – Synergien erzielt werden, insbesondere im Bereich der gewässerbezogenen Maßnahmen, des Naturschutzes sowie der Land- und Forstwirtschaft. In Zeiten sich verändernder Mobilität fällt auch der Verkehrsplanung eine zentrale Rolle bei der Freiraumgestaltung zu, da gerade in den Straßenräumen vielfältige Optionen zur Aufwertung von Freiräumen und zur Erhöhung des Grünvolumens bestehen.

Freiraumentwicklungskonzepte stärken die Belange der urbanen Freiräume insgesamt, der öffentlichen Räume und des Stadtgrüns im Abwägungsprozess mit konkurrierenden Nutzungen und Vorhaben in der räumlichen Planung. Dies erfolgt unter anderem über die strategischen Ansätze der Freiraumentwicklung, die freiraumplanerische Perspektiven für die Gesamtstadt und für einzelne Stadtteile oder Quartiere aufzeigen. Gleichzeitig kann die Bedeutung einzelner Freiräume anhand der Datengrundlagen und Aussagen des Freiraumentwicklungskonzeptes besser eingeschätzt und über einen systematisierten Freiraumcheck (siehe unten) für Planungsprozesse aufbereitet werden.

5.2 Das Instrument des Freiraumchecks

Einige Städte haben bereits das Instrument eines Freiraumchecks eingeführt beziehungsweise auf den Weg gebracht (z. B. Freie und Hansestadt Hamburg 2013), so auch die Beispielstädte Leipzig, Osnabrück und Saarbrücken. Die Anwendung und Ausformung variiert durchaus: So stellt der Freiraumcheck für die Stadt Osnabrück ein Werkzeug zur Bewertung einzelner Frei- oder Grünräume im Hinblick auf ihre Leistungs- und Funktionsfähigkeit im Siedlungsgefüge vor dem Hintergrund einer potenziellen Nutzungsänderung beziehungsweise baulichen Inanspruchnahme dar (Stadt

Osnabrück 2022: 146 ff.). Über mehrere Arbeitsschritte hinweg erfüllt der Freiraumcheck nicht nur den Charakter einer fragebasierten Checkliste, die auf die GIS-Daten und Planhinweise des Freiraumentwicklungskonzepts zurückgreift, sondern kann zugleich als Recherche- und Dialog-Tool dienen, um beispielsweise die Ortskenntnisse von Anwohnenden einzubinden. Wichtig ist, neben dem Status quo potenzielle zukünftige Entwicklungspfade (Szenarien) zumindest qualitativ zu skizzieren, um Transformationsprozesse wie den Klimawandel, den demographischen Wandel oder den Stadtumbau angemessen berücksichtigen zu können.

Auf dieser Grundlage können bestenfalls gemeinsam mit Schlüsselakteuren und Beteiligten Empfehlungen zum Umgang mit der Fläche ausgesprochen werden. Die Ergebnisse des Freiraumchecks sind im Rahmen der planerischen Abwägung von Nutzen sowie bei Bauleitplänen, für die eine Umweltprüfung durchzuführen ist. Sie dienen als wesentliche Informationsbasis für die Bearbeitung freiraumbezogener Schutzgüter, nicht zuletzt des Schutzgutes Fläche (vgl. hierzu Jacoby/Binder in diesem Band).

Der Freiraumcheck sollte so konzipiert werden, dass der Bewertungsrahmen an zukünftige Herausforderungen im Kontext städtischer Transformation und damit einhergehende neue Bedarfe angepasst werden kann. Auch sollten sich neue beziehungsweise aktualisierte Datensätze leicht integrieren lassen.

5.3 Management und Unterhaltung von Freiräumen

Urbane Frei- und Grünräume können ihre vielfältigen Funktionen nur dann erfüllen, wenn ihre Leistungsfähigkeit über entsprechende Managementsysteme gewährleistet wird – gerade vor dem Hintergrund eines dynamischen Klimawandels sowie einer personellen und finanziellen Ressourcenknappheit der Kommunen. Die Unterhaltung und Pflege der Grünräume muss auf die relevanten Ökosystemleistungen ebenso ausgerichtet werden wie auf externe Stressoren, das heißt Wassermangel oder Luftschadstoffe, welche die Leistungsfähigkeit von Grünräumen einschränken (können).

In der Gesamtheit sollen die Kosten für Pflege und Unterhalt für Frei- und Grünräume jedoch reduziert werden. Hier gilt es,

- > Synergien (z. B. mit Projekten der Wasserwirtschaft oder des Naturschutzes) zu nutzen,
- > die Multifunktionalität von Freiräumen zu fördern,
- > naturbasierte Lösungen zu bevorzugen,
- > „Wildnis“ zuzulassen und
- > aufwendige Gestaltung (lediglich) fokussiert einzusetzen.

Im Rahmen von Unterhaltung und Pflege kommen auch die typologischen Maßnahmen und Gestaltungsprinzipien zum Einsatz (siehe oben). So findet ein sukzessiver Umbau der Frei- und Grünräume statt, der einen maßgeblichen Beitrag zu einer (klima)resilienten und nachhaltigen Stadtentwicklung liefert.

Allerdings befindet sich ein Großteil, wenn nicht der überwiegende Teil der Freiräume einer Stadt in privater Hand. Insofern kommt (privaten) Grundstückseigentümern, Unternehmen und Gewerbetreibenden sowie der Landwirtschaft eine Schlüsselrolle in der Unterhaltung, Gestaltung und Nutzung von Frei- und Grünräumen zu. Deshalb ist es besonders wichtig, diese Akteure dafür zu gewinnen, die Ziele, Maßnahmen und Prinzipien des Freiraumentwicklungskonzeptes umzusetzen. Erfolgsversprechend ist eine Kopplung mit städtischen Förderprogrammen, zum Beispiel für naturnahe Gärten und Firmengelände, Dach- und Fassadenbegrünung oder naturbasierte Lösungen der Entwässerung von Grundstücken. In der Summe ergibt die Vielzahl an kleinen Maßnahmen eine große Wirkung, um Frei- und Grünräume entsprechend zu qualifizieren.

6 Fazit: Die Stadt vom Freiraum her denken

Die gesellschaftlichen und raumstrukturellen Umbrüche der letzten Jahre wie das verstärkte Wachstum der (prosperierenden) Ballungsräume, der spürbare Klimawandel oder auch die Energiewende führten zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Bedeutung und den Potenzialen von Frei- und Grünräumen in der Stadt und im Umfeld der Städte.

Urbane Frei- und Grünräume spielen mehr denn je eine Schlüsselrolle für die Zukunft unserer Städte. In einer auf Nachhaltigkeit und resiliente Raumstrukturen ausgerichteten Stadtentwicklung gewinnen Freiraumschutz und Freiraumqualifizierung zunehmend an Bedeutung: Mit urbanen Freiräumen, Grünstrukturen und Gewässernetzen können großräumige funktionale Beziehungen gesichert oder geschaffen, Risikovor-sorge betrieben, Stadtquartiere gezielt aufgewertet und miteinander vernetzt, untergenutzte Flächen reintegriert oder neue, auch kollektive oder temporäre Nutzungen ermöglicht werden. Nicht nur Nachhaltigkeit und Resilienz sind hier Schlüsselbegriffe, sondern auch Umweltgerechtigkeit und menschliche Gesundheit (Stichwort „die gesunde Stadt“) sowie die wassersensible und kühle Stadt.

Urbane Freiräume geraten mehr denn je in Konkurrenz zur Innen- und Nachverdichtung. Insofern gilt es, den Freiraumschutz als Abwägungsbelang in der Stadtplanung und den Fachplanungen zu stärken. Gleichzeitig müssen Strategien der doppelten (oder mehrfachen) Innenentwicklung weiterentwickelt und konsequent in der Planungspraxis umgesetzt werden.

Um die Belange des urbanen Freiraums angemessen berücksichtigen zu können, ist eine evidenzbasierte Freiraumplanung erforderlich. Dies bedeutet, die Funktionalitäten der urbanen Freiräume wie auch die Freiraumversorgung der Stadtbevölkerung datenbasiert abzubilden.

Ein wirksames Instrument stellen Freiraumentwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer Ebene dar, welche die Leitvorstellungen, Strategien und Maßnahmen der Freiraumentwicklung darlegen und somit den Grundpfeiler der städtischen Freiraumpolitik bilden. Freiraumentwicklungskonzepte sollen Eingang in die formellen und informellen Instrumente der räumlichen Planung finden, in erster Linie in die Bauleitplanung, die Landschaftsplanung und die Stadtentwicklungsplanung. In den Bebauungsplänen muss von den vielfältigen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB für den Schutz und die Entwicklung von Frei- und Grünräumen offensiv Gebrauch gemacht werden; hierbei sind die Gestaltungsprinzipien und typologischen Maßnahmen der Freiraumentwicklungskonzepte eine gute Richtschnur.

Für die (Weiter-)Entwicklung der urbanen Freiräume im Sinne einer urbanen blau-grünen Infrastruktur sollen die für diese Bereiche raumwirksamen Fachplanungen und -politiken entsprechend der übergeordneten und integrativen Leitvorstellungen der Freiraumentwicklung koordiniert werden.

Auf übergeordneter Ebene ist vor allem die Regionalplanung als entscheidendes Instrument einer aktiven Freiraumpolitik zu nennen. Eine bessere Koordination regionaler und städtischer Freiraumpolitik ist unverzichtbar, wenn die Sicherung und Entwicklung großräumiger Freiraumverbünde und deren Verzahnung mit dem städtischen Raum gelingen sollen.

In Zeiten des Klimawandels, der wachsenden Anforderungen an die Leistungen der urbanen Freiräume sowie knapper kommunaler Haushalte wird ein nachhaltiges Management insbesondere der blau-grünen Strukturen in den Städten von entscheidender Bedeutung sein. Hierzu müssen neue Managementkonzepte entwickelt und Prioritäten gesetzt werden. Wie für die Planungsinstrumente gilt auch hier, dass diese Managementansätze auf städtischer Ebene mit der Regionalentwicklung verknüpft werden müssen, um die ‚Nahtstellen‘ zwischen Stadt und Region aus der Freiraumperspektive im Blick zu behalten und vernetzte Lösungen bereitzustellen.

Die Freiraumentwicklung geht alle an, insofern bedarf es einer intensiven Beteiligung der unterschiedlichen freiraumgestaltenden Akteure. Dazu zählen neben der Land- und Forstwirtschaft unterschiedlichste Interessenvertretungen der Stadtgesellschaft sowie die Stadtbevölkerung, die mit ihren privaten Freiräumen entscheidend zum Grünvolumen der Städte beitragen können.

Literatur

Adli, M. (2017): Stress and the City. Warum Städte uns krank machen. Und warum sie trotzdem gut für uns sind. München.

agl (2022): Beitrag zum Masterplan Grün der Stadt Leipzig. URBANE GRÜN-BLAUE INFRASTRUKTUR (UGBI). ANALYSEN. KONZEPTE. Im Rahmen des Modellprojekts im ExWoSt-Forschungsfeld „Green Urban Labs“ vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021): SARS-CoV-2-Pandemie. Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung? Hannover. = Positionspapier aus der ARL 118. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01189> (29.08.2023).

- Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A.** (Hrsg.) (2018): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 08.
- Baumgart, S.; Krätzig, S.** (2021): Aus der Pandemie lernen – Empfehlungen für die Raumentwicklung. In: Planerin. Die resiliente Stadt – Stadtplanung in Zeiten der Pandemie 1/2021, 12–15.
- Baumgart, S.; Rüdiger, A.** (2022): Gesundheit in der Stadtplanung. Instrumente, Verfahren, Methoden. Edition Nachhaltige Gesundheit in Stadt und Region / Band 4. München.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Endbericht Mai 2006. Bonn. = BBR-Online-Publikation 3/2006.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2018): Handlungsziele für Stadtgrün und deren empirische Evidenz. Indikatoren, Kenn- und Orientierungswerte. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2022): Identifikation erfolgreicher Grün- und Freiraumentwicklung in Großstadtreigionen. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 15/2022.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz** (Hrsg.) (2015): Fachinformation des BfN zur „Naturschutz-Offensive 2020“ des Bundesumweltministeriums. Status, Trends und Gründe zu den prioritär eingestuften Zielen der NBS. Bonn. = BfN-Skripten 418.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz** (Hrsg.) (2017): Urbane Grüne Infrastruktur. Grundlage für attraktive und zukunftsfähige Städte. Hinweise für die kommunale Praxis. Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz** (Hrsg.) (2023): Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln. Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün. Naturschutzfachliche Begleitung der Umsetzung des Masterplans Stadtnatur. Bonn.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (Hrsg.) (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (Hrsg.) (2021): Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** (Hrsg.) (2015): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Grünbuch Stadtgrün. Bonn.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** (Hrsg.) (2017): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Berlin.
- BSBK – Bundesstiftung Baukultur** (Hrsg.) (2020): Baukulturbericht 2020/21 „Öffentliche Räume“. Berlin.
- Claßen, T.; Bunz, M.** (2018): Einfluss von Naturräumen auf die Gesundheit – Evidenzlage und Konsequenzen für Wissenschaft und Praxis. In: Bundesgesundheitsblatt 61. 720–728. <https://link.springer.com/article/10.1007/s00103-018-2744-9> (29.08.2023).
- Freie und Hansestadt Hamburg** (2013): Mehr Stadt in der Stadt. Gemeinsam zu mehr Freiraumqualität in Hamburg. Fachbeitrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Hamburg.
- Hartz, A.** (2023): Die wassersensible Stadt. Hannover. In: Nachrichten der ARL 53, 1, 18–24.
- Knapp, S.** (2018): Grün in der Stadt. Potenziale zum Erhalt der Biodiversität. In: Die Gemeinde 3, 70–71. = Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein.
- Kühn, I.; Brandl, R.; Klotz, S.** (2004): The flora of German cities is naturally species rich. In: Evolution Ecology Research 6, 5, 749–764.
- Landeshauptstadt München** (Hrsg.) (1995): Erholungsrelevante Freiflächenversorgung für das Stadtgebiet, Bd. C1. München In: Perspektive München. = Schriftenreihe zur Stadtentwicklung.
- Richter, B.; Behnisch, M.; Grunewald, K.** (2017): Messansatz zur Grünflächenversorgung von Einwohnern auf Stadt- und Stadtteilebene. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Schwarz, S.; Richter, B. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? Berlin. = IÖR Schriften.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen** (2018): Wohnungsneubau langfristig denken – Für mehr Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten. Stellungnahme. Berlin.
- Stadt Leipzig** (2021): Masterplan Grün. Leipzig grün-blau 2030. Kurzpapier zur Zusammenführung der Arbeitsergebnisse (1. Fassung). Leipzig. https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.3_Deiz3_Umwelt_Ordnung_Sport/67_Amt_fuer_Stadtgruen_und_Gewaesser/Masterplan_Gruen/Kurzpapier_Masterplan_Gruen_Nov.2021.pdf (29.08.2023).
- Stadt Osnabrück** (2018): Sozialmonitoring Osnabrück 2018. Osnabrücker Beiträge zur Stadtforschung. Referat für Strategische Steuerung und Rat, Team Strategische Stadtentwicklung und Statistik. Osnabrück.

Stadt Osnabrück (2022): Freiraumentwicklungskonzept der Stadt Osnabrück. „Urbane Freiraum im (Klima-)Wandel“ – Strategische Freiraumentwicklung im gesamstädtischen Kontext in der Stadt Osnabrück.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022): Gemeinsam planen für eine gesunde Stadt – Empfehlungen für die Praxis. Dessau-Roßlau.

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gemeinsam-planen-fuer-eine-gesunde-stadt> (29.08.2023).

Autorin

Dr. Andrea Maria Hartz ist Dipl.-Geographin und eingetragene Stadtplanerin der Ingenieurkammer des Saarlandes. Seit 1993 arbeitet sie als freiberuflich tätige Planerin und Partnerin im Planungsbüro agl Hartz • Saad • Wendl, Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken. Ihre beruflichen Schwerpunkte liegen in der Stadt- und Regionalplanung, verknüpft mit Kommunikations-, Kooperations- und Partizipationsprozessen. In zahlreichen Projekten bearbeitet sie raumrelevante Themen an der Schnittstelle zwischen Raumforschung und Planungspraxis. Im Mittelpunkt stehen Transformationsprozesse in Stadt und Region, wie beispielsweise der Klimawandel oder der Landschaftswandel. Daneben übt sie seit 2007 verschiedene Lehrtätigkeiten aus, unter anderem an der Universität Luxemburg und der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU), Standort Kaiserslautern.

Ulrich Dilger

FREIRAUMSCHUTZ DURCH HÖHERE BEBAUUNGSDICHTEN IN GEWERBEGEBIETEN – ANSÄTZE IN DER REGION STUTTGART

Gliederung

- 1 Einordnung Freiraumschutz und Bestandsgewerbe
 - 1.1 Einführung
 - 1.2 Gewerbebestand und Flächeneffizienz
 - 1.3 Druck auf den Freiraum durch Gewerbegebietsentwicklungen
 - 1.4 Handlungsnotwendigkeiten Bestandsentwicklung Gewerbe
 - 1.5 Chancen für die Nachverdichtung des Gewerbebestandes
 - 2 Blick auf die wachsende Region Stuttgart
 - 2.1 Siedlungsentwicklung und wirtschaftliche Ausgangslage
 - 2.2 Gewerbeflächenbestand und -nachfrage
 - 2.3 Nachverdichtungspotenziale
 - 2.4 Verband Region Stuttgart und Wirtschaftsförderung für kuratierte Entwicklung des Gewerbebestands in der Region Stuttgart
 - 3 Beispiele lokaler Ansätze aus der Region Stuttgart
 - 3.1 Landeshauptstadt Stuttgart: „Urban Sandwich – Steigerung der Flächeneffizienz durch Stapelung gewerblicher Nutzungen“
 - 3.2 Große Kreisstadt Fellbach: „Gewerbe neu denken – Konzeptstudie Nachverdichtung und urbane Landwirtschaft“
 - 3.3 Landkreis Göppingen / Wirtschaftsförderung Region Stuttgart: „Gewerbeflächenpotenziale im Bestand“
 - 4 Nachverdichtung durch Betriebserweiterungen in der Region Stuttgart
 - 5 Erkenntnisse aus dem Blick auf die Region Stuttgart
 - 5.1 Höhere Dichten im Gewerbebestand als neues Themenfeld der Regional- und Stadtentwicklung
 - 5.2 Herausforderungen und Einschränkungen bei der Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete
 - 5.3 Chancen und Potenziale einer Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete
 - 5.4 Aus der Bestandsentwicklung für die Neuausweisung lernen
 - 6 Fazit und Abschlussthesen
 - 7 Empfehlungen
 - 7.1 Handlungsempfehlung für die kommunale Ebene
 - 7.2 Handlungsempfehlungen für die regionale Ebene
 - 7.3 Handlungsempfehlungen für die Länderebene und den Bund
- Literatur

Kurzfassung

Täglich werden in Deutschland rund 54 Hektar als Siedlungsflächen und Verkehrsflächen neu ausgewiesen (BMUV 2022). Der Verlust von Freiräumen aufgrund von Siedlungsentwicklung in Deutschland nimmt damit kontinuierlich zu. Sollen die überge-

ordneten Ziele hinsichtlich des Flächenverbrauchs, die beispielsweise in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind, umgesetzt werden, braucht es ein Bündel von Maßnahmen. Im Fokus des vorliegenden Beitrags steht der Bestand an Gewerbeflächen, der sich in Deutschland derzeit auf über 600.000 Hektar summiert (Destatis 2022). Geringe Dichten und Flächeneffizienz im Gewerbebestand werden dabei nicht als Problem, sondern als Chance betrachtet, um mit Nachverdichtungsansätzen bisher ungenutztes Flächenpotenzial zu heben und damit den Druck auf den Freiraum zu reduzieren. Hierzu finden sich gerade in prosperierenden Agglomerationsräumen mit hohem Nutzungsdruck und geringen Angebotsflächen zunehmend Umsetzungsmöglichkeiten und auch ein wachsendes Bewusstsein der planenden Institutionen. Anhand eines Praxisberichts über die prosperierende Region Stuttgart wird ein Überblick gegeben über die vorhandenen Chancen, aber auch Herausforderungen bezüglich einer Nachverdichtung des Gewerbebestandes. Herangezogen werden dafür regionale, aber auch kommunale Strategien, die seit 2020 entstanden sind bzw. sich derzeit in der Entwicklung befinden.

Schlüsselwörter

Gewerbe – Gewerbegebiete – Bestandsentwicklung – Nachverdichtung – Aufstockung – Stuttgart

Protecting open spaces through higher densities in commercial buildings – approaches in the Stuttgart Region

Abstract

Every day, around 54 hectares are newly designated as settlement and traffic areas in Germany (BMUV 2022). The loss of open space due to settlement development in Germany is therefore continuing apace. If the overarching goals regarding land consumption, which are defined in the national sustainability strategy for example, are to be implemented, a broad range of measures are required. This article focuses on the stock of commercial space, which currently totals over 600,000 hectares in Germany (Destatis 2022). Low densities and space efficiency in existing commercial buildings are not seen as a problem, but rather as an opportunity to leverage previously unused space potential with redensification approaches and thus reduce the pressure on open space. Especially in prosperous agglomeration areas with high utilization pressure and little available space for green site developments, there are increasingly opportunities for the implementation of densification strategies and a growing awareness among planning institutions on this topic. Based on a practical report about the prosperous region of Stuttgart, an overview is given of the existing opportunities but also challenges with regard to the redensification of existing commercial space. It draws on regional and municipal strategies that have been developed since 2020 or are currently under development.

Keywords

Commerce – Commercial areas – Stock development – Redensification – Extension – Stuttgart

1 Einordnung Freiraumschutz und Bestandsgewerbe

1.1 Einführung

Die Anziehungskraft vieler Großstadtregionen in Deutschland ist hoch. Der Zuzug von Menschen, aber auch das wirtschaftliche Wachstum generieren Flächenbedarfe und erhöhen damit den Druck auf den Freiraum. Bezogen auf den Wohnungsbau ist das Bauen im Bestand, die Aufstockung und Nachverdichtung schon lange gängige Praxis. Im Hinblick auf bestehende Industrie- und Gewerbegebiete, die aktuell rund 18 Prozent der Siedlungsfläche Deutschlands ausmachen (Destatis 2022, spielt das Thema in der planerischen Diskussion und Praxis jedoch bisher kaum eine Rolle (vgl. Domhardt/Mangels/Warhusen et. al. 2021: 9). „Gewerbegebiete sind [...] immer ‚Stiefkinder‘ geblieben, in denen die für die anderen Teile der Siedlungsräume in den letzten Jahrzehnten etablierten, städtebaulichen Ziele wie Kompaktheit [...] nicht zu gelten scheinen“, so die Autoren der Studie „Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier“ (BBSR 2021: 157). Wie das Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung weiterhin analysiert hat, sind Entwicklungspotenziale von Gewerbebestandsgebieten zwar bereits in den 1980er-Jahren erkannt worden. Die Aufmerksamkeit für bestehende Gewerbegebiete nahm Ende der 1990er jedoch bereits wieder ab. Aktuell zeigen Kommunalbefragungen, Expertengespräche und Fachdialoge des BBSR eine hohe Relevanz des Themas. Jedoch besteht immer noch eine deutliche Diskrepanz hinsichtlich entsprechender Projekte der Nachverdichtung (BBSR 2020: 5). Dies scheint sich derzeit in der Region Stuttgart, die im vorliegenden Bericht betrachtet werden soll, zu ändern. Der Beitrag setzt den Fokus darauf, welche kommunalen und regionalen Strategien in der Region Stuttgart inklusive seiner Verbandskommunen diesbezüglich aktuell verfolgt werden. Die Region Stuttgart weist als prosperierende Region unter Siedlungsdruck einerseits eine „gute“ Ausgangslage für mögliche Nachverdichtungen im Gewerbe auf, andererseits zeigen sich in der Region nach Angaben des Verbands Region Stuttgart (VRS) und mehrerer Kommunen in den letzten Jahren deutliche Dynamiken in der Auseinandersetzung mit dem Gewerbebestand und den Möglichkeiten, in diesen die Flächeneffizienz zu erhöhen. Anhand der betrachteten Praxisbeispiele wird herausgearbeitet, welche Effekte Nachverdichtungsstrategien im gewerblichen Kontext zeitigen können und welche Herausforderungen damit verbunden sind. Abschließend werden daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet.

1.2 Gewerbebestand und Flächeneffizienz

Die planerische Handlungsnotwendigkeit macht ein Blick auf den Flächenbestand deutlich. So summiert sich der Bestand an Gewerbe- und Industrieflächen in Deutschland auf über 600.000 Hektar (Destatis 2022). Dies entspricht einem Anteil von 18,6 % der gesamten Siedlungsfläche Deutschlands. Gleichzeitig weisen diese Gebiete eine sehr geringe Flächeneffizienz auf. So dominieren in der Regel vor allem ein- bis zweigeschossige Bautypologien sowie großflächige ebenerdige Parkieranlagen. Für Gewerbe und Industrie, sowie den Einzelhandel spielen verdichtete und flächeneffiziente Strukturen bisher kaum eine Rolle, wie etwa Domhardt, Mangels, Warhusen et al. (2021) feststellten.

1.3 Druck auf den Freiraum durch Gewerbegebietsentwicklungen

Rund 54 Hektar wurden in den letzten Jahren als Siedlungs- und Verkehrsflächen bundesweit pro Tag, laut Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV 2022), neu ausgewiesen. Neben der Zunahme von Wohnbauflächen und Flächen für öffentliche Einrichtungen ist auch die Ausweisung von Gewerbe- und Industriearealen ein wesentlicher Treiber des Flächenverbrauchs. So betrug der jährliche Zuwachs an Gewerbe- und Industrieflächen im Zeitraum von 2015 bis 2019 beispielsweise allein in der Region Stuttgart 12,4 Hektar. Im Rest Baden-Württembergs belief sich der Zuwachs im genannten Zeitraum auf 490 Hektar (VRS 2022). Dabei lässt sich feststellen, dass die Ausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen nur bedingt mit der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Beziehung steht (Aktion Fläche 2022). Auch in wirtschaftlich schwächeren und ländlichen Regionen ist der auf gewerblichen Flächen basierende Verlust von Freiräumen hoch.



Abbildung 1 und 2: Gewerbegebietsentwicklungen als Treiber des Freiraumverlustes / Quelle: Dilger

1.4 Handlungsnotwendigkeiten Bestandsentwicklung Gewerbe

Nicht nur Umwelt- und Naturschutzverbände setzen sich daher für Einschränkungen der Ausweisung von Gewerbeflächen auf der grünen Wiese ein und erhöhen damit den Druck auf eine nachhaltige Bestandsentwicklung¹. So forderte beispielsweise, im Vorfeld der letzten Landtagswahlen 2021, auch die Architektenkammer Baden-Württemberg zukünftig die Verhinderung eingeschossiger Gewerbebauten (DAB 2021: 12). Immer öfter sprechen sich zudem Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Bürgerentscheiden gegen die Neuausweisungen von Gewerbeflächen in der Region Stuttgart aus, wie etwa in Aichelberg oder Dettingen unter Teck. Dort ergab eine Umfrage des Verbands Region Stuttgart mit rund 1.400 Teilnehmer/-innen im März 2023, dass 39 % der Befragten dafür sind, freie Flächen zu bebauen, um Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Die Mehrheit von 53 % sprach sich dagegen aus (VRS 2023a).

Viele Städte in Wachstumsregionen können zudem nicht mehr auf größere Flächenreserven oder die Erschließung von Freiräumen im Außenbereich zurückgreifen. Entsprechend rücken die Potenziale des Gewerbebestands in den Fokus. „Wir brauchen schlichtweg dichtere Gewerbegebiete“, so beispielsweise Dr. Ansgar Schmitz-Veltin vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen des Landes Baden-Württemberg (Schmitz-Veltin 2022). Im Hinblick auf den Bestand bieten sich bei Nachverdichtungsprozessen gleich zwei Chancen. Einerseits lassen sich zusätzliche Flächenpotenziale heben, gleichzeitig können im Sinne einer „doppelten“ Innenentwicklung auch quartiersbezogene Freiraumstrukturen, die in der Regel kaum vorhanden sind, geschaffen werden. Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kommt zu dem Schluss, dass aus raumplanerischer Perspektive eine Auseinandersetzung mit dem Bestand an Gewerbe- und Industrieflächen überfällig ist und verweist auf geringe bauliche Dichten und die Notwendigkeit des Flächensparens (BBSR 2021: 7). „Gerade die älteren Gewerbegebiete mit mindergenutzten oder brachliegenden Flächenanteilen bergen Möglichkeiten zur Nachverdichtung und Innenentwicklung; der Bedarf an neuen Flächenausweisungen am Stadtrand kann dadurch vermindert werden“, so die Autoren der Studie „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ (BBSR 2020: 26). Der Vorrang der Innenentwicklung von Gewerbegebieten vor der Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen wird auch vom Verband Region Stuttgart (VRS 2022) und zunehmend auch in den Kommunen im Verbandsgebiet gesehen. Dies zeigt sich in der Erstellung entsprechender kommunaler Fachkonzepte zur Nachverdichtung von Gewerbegebieten, die in den letzten Jahren entstanden sind (siehe Kapitel 3).

1.5 Chancen für die Nachverdichtung des Gewerbebestandes

Chancen für die Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete ergeben sich im Wesentlichen in prosperierenden Agglomerationsräumen mit hohem Nutzungsdruck und geringen Angebotsflächen. Bei zunehmender Flächenknappheit in den Stadt- und Metropolregionen bieten bestehende Gewerbegebiete entsprechende Flächenpoten-

1 https://www.laendle-leben-lassen.de/site/assets/files/1/laendle_inhalte-volksantrag_230425.pdf (22.08.2023).

ziale (vgl. BBSR 2020: 26). So verweist auch die Landeshauptstadt Stuttgart (2020) darauf, dass die hohen Grundstückspreise in der Stadt eine nicht unwesentliche Voraussetzung für das ‚Stapeln‘ gewerblicher Nutzungen sind. Gewerbeimmobilienentwickler wie Francisco Bähr, Geschäftsführender Gesellschafter der Four Parx GmbH, die 2021 im deutschsprachigen Raum die erste gestapelte Logistikimmobilie durch Abriss und verdichteten Neubau in Hamburg entwickelte, sehen darin ebenfalls Chancen: „Immobilien in zentraler Lage sind gefragt und Grundstücke ebenso knapp wie teuer. Diesen Gegebenheiten begegnen wir mit einem eigenen Konzept (...), das eine optimale Flächennutzung auf zwei Ebenen ermöglicht“ (Dispo 2021).

2 Blick auf die wachsende Region Stuttgart

2.1 Siedlungsentwicklung und wirtschaftliche Ausgangslage

Die Region Stuttgart weist einen vergleichsweise hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche von rund 23 % auf, während er in Baden-Württemberg insgesamt nur bei 14 % liegt (VRS 2023b). In der Region sind 1,26 Millionen Menschen beschäftigt. Dies sind 27 % der Beschäftigten des Landes Baden-Württemberg. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Region Stuttgart beträgt 149 Milliarden Euro. Das entspricht in etwa der Größenordnung des Bruttoinlandsprodukts von Ungarn (VRS 2023c).

2.2 Gewerbeflächenbestand und -nachfrage

Im Jahr 2021 betrug der Gewerbeflächenbestand 12.296 Hektar. Der Anteil an der gewerblich oder industriell genutzten Bodenfläche liegt damit in der Region bei 3,4 %. Dieser Wert liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt von 2,1 % (VRS 2022). Wie eine Untersuchung des Verbands Region Stuttgart zeigt, sind zudem aktuell rund 1.000 Hektar gewerbliche Bauflächen planungsrechtlich gesichert. Ein konkretes Bau-recht besteht dabei für 216 Hektar sowie zusätzlich 206 Hektar im Siedlungsbestand. Auf den ersten Blick stehen damit ausreichend gewerbliche Flächenreserven zur Verfügung. Unsicherheiten bezüglich der Kooperationsbereitschaft von Grundstückseigentümern, eine mangelnde Akzeptanz seitens der Bevölkerung bei der Entwicklung neuer Gewerbeflächen auf der grünen Wiese, aber auch Unwägbarkeiten im Prozess der Bebauungsplanung schränken dieses theoretische Potenzial jedoch ein. Dies führt dazu, dass der Verband Region Stuttgart das aktuelle, tatsächlich „marktgängige“ Flächenangebot in der Region Stuttgart als „nicht ausreichende Basis für eine erfolgreiche Positionierung im Standortwettbewerb“ einstuft (VRS 2022). Eine Erhebung aus dem Jahr 2018 (WRS 2018) weist für die meisten untersuchten Teilräume in der Region bei unbebauten Gewerbegrundstücken einen Trend zu steigenden Netto-Kaufpreisen aus. Der letzte Marktbericht zu den Gewerbeimmobilien in der Region Stuttgart aus dem Jahr 2021 (WRS 2021) verweist auf eine leichte Entspannung des Gewerbeimmobilienmarktes, nach teilweise enormen Preissteigerungen in den vergangenen Jahren. Diese Einschätzung wird durch eine Prognos-Studie aus dem Jahr 2022 gestützt (Welck/Fließbach-Schendzielorz/Mahle et al. 2022). Diese kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die Region Stuttgart eine Knappheit der Ressource Fläche ausweist. Diese Flächenknappheit im gewerblichen Bereich schränkt die wirt-

schaftliche Entwicklung der Region demnach erheblich ein. Bezogen auf die europäische Metropolregion Stuttgart hat sich die Flächenneuanspruchnahme für industrielle und gewerbliche Zwecke bereits verlangsamt und liegt deutlich unter der Vergleichs-Metropolregion München und dem Bundesschnitt.

2.3 Nachverdichtungspotenziale

Trotz einer zunehmenden Flächenknappheit und steigender Grundstückspreise zeigen sich im gebauten Gewerbebestand in der Region umfassende Flächenpotenziale. So identifizierte der Verband Region Stuttgart 156 Hektar theoretisch verfügbarer Flächen auf bestehenden Betriebsgeländen (VRS 2022). Aufstockungsmöglichkeiten bestehender Gewerbeimmobilien wurden nicht erhoben. Das theoretische Flächenpotenzial im Bestand dürfte damit noch wesentlich höher ausfallen.

2.4 Verband Region Stuttgart und Wirtschaftsförderung für kuratierte Entwicklung des Gewerbebestands in der Region Stuttgart

Der Verband Region Stuttgart kommt daher zu dem Ergebnis, dass eine „kuratierte“ Entwicklung bestehender Gewerbegebiete in der Region von besonderer Bedeutung ist (VRS 2022). Die Planer des Verbands Region Stuttgart und der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (WRS) konkretisierten diesen Vorschlag im Laufe des Jahres 2022 und haben im November die Aufstellung eines Projekts „Nachhaltige Gewerbegebiete im Bestand“ vorgeschlagen. Im November 2022 wurde von der Regionalversammlung der entsprechende Beschluss gefasst. Das vorgeschlagene Projekt hat als wesentlichen Bestandteil eine Erhöhung der Flächeneffizienz der Bestandsgebiete durch Flächenaktivierung und Nachverdichtung zum Ziel. In das Projekt fließen die Ergebnisse aus vorangegangenen Forschungs- und Pilotprojekten des VRS und der WRS wie dem Forschungsprojekt GEPRO „Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier“ (2019–2021) sowie der derzeit laufenden Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen in den Landkreisen (2022–2023) ein. Die WRS koordiniert im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Gewerbegebiete im Bestand“ die Schaffung eines organisatorischen Rahmens, innerhalb dessen VRS, WRS, Kommunen und externe Fachgremien ihre Expertise zur Aufwertung von bestehenden Gewerbegebieten unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bündeln sollen.

Im April 2023 fanden ein erster Workshop und bilaterale Gespräche mit acht Kommunen statt:

- > Stadt Böblingen
- > Stadt Esslingen am Neckar
- > Stadt Fellbach
- > Stadt Korntal-Münchingen

- > Landeshauptstadt Stuttgart
- > Gemeinde Urbach
- > Stadt Waiblingen
- > Stadt Weinstadt

Diese Kommunen wurden ausgewählt, da sie entweder bereits über umfangreiche Erfahrungen im Gewerbegebietsmanagement und entsprechende konzeptionelle Grundlagen verfügen oder in Forschungsprojekten engagiert waren oder aber von sich aus ein Mitwirkungsinteresse signalisiert haben. Bei den Kommunen handelt es sich um mittlere und größere Kommunen. Grund dafür ist, dass vor allem bei kleineren Kommunen kaum Personen mit dem Schwerpunkt Gewerbegebietsmanagement tätig sind.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels ist die sogenannte „Explorationsphase“ abgeschlossen. Diese hat bestätigt, dass ein regionaler Ansatz zu nachhaltigen Gewerbegebieten im Bestand sinnvoll ist (VRS 2023d). Entsprechend wird sich eine Konzeptions- und Pilotphase anschließen.

3 Beispiele lokaler Ansätze aus der Region Stuttgart

Parallel zur Aktivität des Verbands Region Stuttgart ist eine hohe Dynamik auch auf kommunaler Ebene im Verbandsgebiet erkennbar. In den letzten drei Jahren haben sich mehrere Städte mit den Potenzialen von gewerblichen Bestandsgebieten auseinandergesetzt. Diese sind beispielsweise die Landeshauptstadt Stuttgart (Studie Urban Sandwich, 2020), die Stadt Fellbach (Konzeptstudie Gewerbegebiete neu denken², 2022) oder die Stadt Leinfelden-Echterdingen (Studie Bestandsentwicklung GE Nord in Leinfelden-Echterdingen³, 2023). Finanzielle Unterstützung erhielten alle genannten Projekte durch das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“⁴ des Landes Baden-Württemberg. Darüber hinaus erfolgte im Landkreis Göppingen eine Untersuchung von Gewerbeflächenpotenzialen im Bestand in Kooperation mit der Wirtschaftsförderung der Region Stuttgart (WRS).

Im Folgenden werden die beiden kommunalen Studien der Landeshauptstadt Stuttgart und der Stadt Fellbach sowie die Bestandsuntersuchung im Landkreis Göppingen genauer betrachtet. Es werden die Ziele, Herangehensweisen und Erkenntnisse dieser drei Studien beschrieben.

2 https://iba.fellbach.de/de/Meilensteine/Projekt?project_id=4 (27.03.2025).

3 <https://www.ifsr-institut.de/projekte/bestandsentwicklung-le/> (27.03.2025).

4 <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung> (27.03.2025).

3.1 Landeshauptstadt Stuttgart: „Urban Sandwich – Steigerung der Flächeneffizienz durch Stapelung gewerblicher Nutzungen“

Ausgangslage: „Die Landeshauptstadt Stuttgart weist als prosperierender Wirtschaftsstandort eine starke Nachfrage nach Gewerbeflächen auf. Um die gewerblichen Strukturen zu sichern, die Weiterentwicklung zu unterstützen und neue Flächen zu entwickeln, sind innovative Lösungsansätze notwendig“, so die Stadt in einer Mitteilungsvorlage vom 20.10.2020 (Landeshauptstadt Stuttgart 2020). Zudem wird auf den politischen Grundsatz der Innenentwicklung verwiesen. In der kommunalen „Entwicklungskonzeption Wirtschaftsflächen für Stuttgart (EWS)“⁵ ist außerdem das strategische Ziel einer Aktivierung und Effizienzsteigerung von Wirtschaftsflächen verankert. Um die starke Nachfrage nach Gewerbeflächen im Bestand zu realisieren, sind zwangsläufig neue Ansätze der vertikalen Stapelung und Nachverdichtung notwendig, heißt es aus der Planungsabteilung. Die stadtplanerischen, architektonischen und immobilienwirtschaftlichen Voraussetzungen hierfür sollen in der „Urban Sandwich“-Studie ausgelotet werden.

Herangehensweise: Zunächst wurde eine Analyse und Aufbereitung der Thematik und die Herausarbeitung von Standorttypen vorgenommen. Anschließend wurden etwa 25 infrage kommende gewerbliche Bestandsgebiete ausgewählt und eingehender untersucht. Für eine Weiterbearbeitung wurden schließlich fünf repräsentative Gebietstypen bzw. Teststandorte in den Fokus genommen. Diese sollten eine möglichst hohe Vielfalt unterschiedlicher Gewerbetypen im Stadtgebiet abdecken und damit eine Übertragbarkeit gewährleisten. Für jeden der fünf Standorte wurden in zwei Szenarien städtebauliche Entwürfe skizziert. In Eigentümergesprächen wurde darauf aufbauend die Bereitschaft für eine Stapelung/Aufstockung ihrer Gebäude oder eine Überbauung von Parkierungsflächen erfragt. Abschließend wurden die Erkenntnisse im März 2020 in einem Symposium einem breiten Fachpublikum vorgestellt.

Ergebnisse: Die Autorinnen und Autoren der Studie kommen zu dem Fazit, dass eine nachträgliche Aufstockung gewerblicher Nutzungen im Bestand sehr anspruchsvoll ist. Zudem spielt das Ertragsmodell (z. B. Vermietung oder Eigennutz) der Eigentümer eine bedeutende Rolle. Eigentümer, deren Kerngeschäft die Verpachtung von Gewerbeflächen ist, haben meist ein größeres Interesse an einer Aufstockung ihrer Immobilie. Als große Chance und Potenzial zeigt sich, dass grundsätzlich ein breites Interesse der Eigentümer an einer Nachverdichtung ihrer Immobilien besteht. Oft sind diesen die baulich machbaren Flächenpotenziale nicht bewusst. Dieses fehlende Fachwissen ist an manchen Standorten ein zentraler Grund für die Unternutzung der Flächen. Damit wird deutlich, dass ohne derartige Studien und vor allem ein aktives Flächenentwicklungsmanagement die Potenziale des Gewerbebestands nicht gehoben werden. „Die wichtigste Erkenntnis ist, dass die Stapelung gewerblicher Nutzungen nicht von allein erfolgt“, so die Stuttgarter Stadtentwickler.

5 https://www.stuttgart.de/medien/ibs/EWS_PUBLIKATION_2019_Endfassung.pdf (27.03.2025).

3.2 Große Kreisstadt Fellbach: „Gewerbe neu denken – Konzeptstudie Nachverdichtung und urbane Landwirtschaft“

Ausgangslage: Neue Gewerbeflächen sind in den vergangenen zehn Jahren in Fellbach nicht ausgewiesen worden. Im Jahr 2020 hat sich der Gemeinderat in einer Klausursitzung mit der zukünftigen Gewerbeflächenentwicklung beschäftigt. Dabei wurde eine behutsame Außenentwicklung, aber auch die Überprüfung der Potenziale im Bestand als Zielrichtung ausgegeben. Mit der Aufnahme des größten Gewerbegebiets der Stadt in die Internationale Bauausstellung Stadtregion Stuttgart (IBA'27) bot sich die Möglichkeit, hier exemplarisch Nachverdichtungsoptionen zu prüfen. Die Zuordnung auf das IBA-Gebiet erfolgte, da die Nachverdichtung des Bestandes auch ein zentrales Ziel der IBA'27 darstellt.⁶ Im Vergleich zur Stuttgarter Urban-Sandwich Studie sollte über die Fellbacher Untersuchung nicht nur eine rein gewerbliche Nachverdichtung betrachtet werden. Es sollte ebenfalls geprüft werden, ob und wie neuartige landwirtschaftliche Produktionsformen (vertikaler Anbau, Rooftop-Farming etc.) integriert werden könnten.

Herangehensweise: Zunächst wurde eine Analyse des Gebietes aufgrund von globalen Best Practices vorgenommen. Nach einer Typisierung der Gewerbebauten (z. B. „große Halle“, „Einzelhandel“ etc.) wurde für jeden Typ ein Testentwurf zu Nachverdichtungsmöglichkeiten skizzenhaft ausgearbeitet. Die Entwürfe entstanden in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Immobilieneigentümer. Die angrenzenden landwirtschaftlichen Betriebe wurden im Themenbereich „urbane Landwirtschaft“ eingebunden. Die Fellbacher Studie ist damit bundesweit die erste, welche explizit die Integration landwirtschaftlicher Produktion im Bestandsgewerbe untersucht hat. Die Studie wurde im Jahr 2022 fertiggestellt.

Ergebnisse: Die erstellten Testentwürfe visualisieren zunächst mögliche Nachverdichtungsoptionen. Sie schaffen damit zwar keine konkreten architektonischen Entwürfe, zeigen in einem ersten Schritt aber bauliche Perspektiven auf. Gleichzeitig wird über die Ergebnisse ein Anlass geschaffen, gemeinsam (Stadt, Gewerbetreibende und gegebenenfalls auch die Landwirtschaft) über konkrete Vorhaben ins Gespräch zu kommen. Wie im Stuttgarter Fall sind vielen Immobilieneigentümern die Nachverdichtungsmöglichkeiten nicht bewusst. Das Thema Nachverdichtung wurde von allen Gesprächspartnern positiv bewertet. Potenziale für eine effektivere Ausnutzung des Bestandes sind im Untersuchungsgebiet vorhanden. Bei einigen der näher betrachteten Immobilien ist jedoch aus unterschiedlichen Gründen derzeit eine Nachverdichtung ausgeschlossen, was vermutlich auch für viele andere Gewerbeimmobilien gilt. In anderen Bereichen, insbesondere in Bezug auf die Einzelhandelsflächen im Gebiet und insbesondere an Standorten, an denen eine Kombination mit Wohnnutzung möglich ist, ergab sich über die Studie hingegen ein konkreter Einstieg. Mehrere private Grundstückseigentümer im IBA-Gebiet haben ihr Interesse an einer besseren Ausnutzung ihrer Grundstücke signalisiert. Allerdings stehen hier vor allem Abriss und Ersatzneubau im Fokus. Ein verdichteter und nutzungsgemischter Neubau unter Integration landwirtschaftlicher Produktionseinheiten steht auch für ein städtisches Areal im Raum.

⁶ <https://www.iba27.de/#/> (28.03.2025).

Da an der Anfertigung der Studie lediglich die für die Testentwürfe konkret angesprochenen Unternehmen eingebunden waren, sollen die Ergebnisse der Studie im weiteren IBA-Prozess in die Breite und an alle Immobilieneigentümer im Untersuchungsgebiet herangetragen werden. Aus der Fellbacher Konzeptstudie „Nachverdichtung und urbane Landwirtschaft“ ergaben sich des Weiteren Anregungen, die über das IBA-Projektgebiet hinausgehen. So wurde von einer Firma geäußert, dass sie gerne an ihrem bisherigen Standort verbleiben würde, dieser jedoch zu klein geworden ist. Eine Nachverdichtung wäre für sie auch baulich und in Bezug auf die nötigen Prozessabläufe denkbar. Jedoch spricht die für die Baumaßnahmen notwendige Unterbrechung der Produktion dagegen. Eine Nachverdichtung im Bestand würde zu einem zeitweisen Produktionsstopp führen. Daraufhin schlugen die Bearbeiter der Studie vor, temporäre Mietflächen als Rochadeflächen zur Überbrückung während der Aufstockungsphase anzubieten, diese könnten dann auch von anderen Unternehmen genutzt werden. In Fellbach sind dafür jedoch aktuell keine Flächen vorhanden; hierfür wäre auch eine regionale Lösung notwendig. Eine weitere Erkenntnis, die sich aus der Studie ergibt, ist die Notwendigkeit, bereits bei der Neuausweisung von Gewerbeflächen statische Reserven und damit eine „Aufbauoption“ rechtlich zu sichern, falls die Grundstückseigentümer nicht schon von Beginn an das planungsrechtliche Maximum baulich ausgeschöpft haben. Werden diese statischen Reserven nicht bei der ersten Bebauung mitgedacht, ist eine Aufstockung (selbst wenn es sich nur um nachgeordnete Dachaufbauten wie z. B. für eine Photovoltaik-Anlage handelt) zu einem späteren Zeitpunkt nur mit sehr großem Aufwand oder eventuell gar nicht mehr zu realisieren. Eine zukunftsfähige Entwicklung im Bestand sowie eine effiziente Nutzung der knappen Gewerbeflächen werden dadurch stark eingeschränkt bzw. sogar verhindert. Die Stadtverwaltung wird daher bei einer zukünftigen Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten darauf hinwirken, dass eine möglichst maximale bauliche Ausnutzung der Flächen erfolgt bzw. die dafür nötigen baulichen Rahmenbedingungen durch die Grundstückseigentümer geschaffen werden. Dies kann über planungsrechtliche Vorgaben, die Auswahlkriterien zur Vergabe von Gewerbe- und Industriegrundstücken sowie Regelungen in den Grundstückskaufverträgen erfolgen.

3.3 Landkreis Göppingen / Wirtschaftsförderung Region Stuttgart: „Gewerbeflächenpotenziale im Bestand“

Ausgangslage: Ausgangspunkt für die Studie „Gewerbeflächenpotenziale im Bestand“⁷ im Landkreis Göppingen waren Anträge verschiedener Fraktionen im Göppinger Kreistag. Hier wurde die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen als kritischer Standortfaktor angeführt und es sollten entsprechende Datengrundlagen für den Kreis, wie auch für lokalpolitische Entscheidungen geschaffen werden. Die Ergebnisse der Gewerbe- und Brachflächenerhebung sollten auch eine Grundlage und fortschreibbare Datenbasis für das Gewerbeflächenmonitoring des Landkreises abgeben. Die Intention der Studie war es, anders als bei den beiden beschriebenen kommunalen Konzepten, insbesondere zeitlich möglichst kurzfristig aktivierbare und überdies größere „strategische“ Gewerbeflächenpotenziale aufzuzeigen. Da die Kreiswirtschaftsförderung eng mit der Wirtschaftsförderung der Region Stuttgart GmbH (WRS) koope-

⁷ <https://www.ifsr-institut.de/projekte/gewerbeflaechenpotenziale-im-bestand/> (28.03.2025).

riert, wurde das Projekt gemeinsam durchgeführt. Für die Region Stuttgart hatte das Projekt einen regionsweiten Pilotcharakter. Geplant ist, vergleichbare Flächenerhebungen auch in den vier weiteren Landkreisen der Region Stuttgart auszurollen.

Herangehensweise: Im Rahmen der Studie wurden Potenziale der Innenentwicklung, aber auch der Außenentwicklung untersucht. Betrachtet wurden ferner gewerbliche Bauflächen außerhalb des Siedlungsbestandes sowie Baulücken, Brachen und Leerstände im planungsrechtlichen Innenbereich. Aufstockungsoptionen bestehender Gewerbeimmobilien und damit verbundene Potenziale wurden hingegen nicht untersucht. Die Vorerhebung und Analyse möglicher gewerblicher Bauflächen innerhalb und außerhalb des Siedlungsbestandes erfolgte zunächst durch den Verband Region Stuttgart. Eine weitergehende Plausibilisierung und Erhebung wurde vom Institut für Stadt- und Raumentwicklung (IfSR) und dem Verband Region Stuttgart auf der Basis einer Kommunenbefragung im Juni 2022 durchgeführt. Anschließend wurden tiefergehende Analysen vorgenommen und dabei unter anderem der planungsrechtliche Status der Flächen und bestehende Eigentumsverhältnisse ermittelt. In diesen Prozess wurden die Städte und Gemeinden von Anfang an konzeptionell und inhaltlich einbezogen. Dies erfolgte im Rahmen von Bürgermeisterversammlungen sowie durch die Bildung eines Projektbeirates aus Bürgermeister/-innen und aus kommunalen Wirtschaftsförderungen. Die Studie wurde schließlich im Februar 2023 abgeschlossen.

Ergebnisse: Intention der Studie war es, insbesondere zeitlich möglichst kurzfristig aktivierbare und zudem größere „strategische“ Gewerbeflächenpotenziale aufzuzeigen. Bezüglich der Bestands- bzw. Innenentwicklung kommt die Studie zu dem Schluss, dass knapp die Hälfte der „Brachflächenverdachtsfälle“ für neue gewerbliche Nutzungen nicht verfügbar ist oder sich aber bereits in der Aktivierung befindet. Da die Bestandsentwicklung längere Vorlaufzeiten benötigt, ist nur ein kleiner Teil der gewerblichen Innenentwicklungsflächen kurzfristig für eine Entwicklung verfügbar. Zwar bietet der Bestand mit seiner kleinteiligen Struktur Potenziale für eine Nachverdichtung, jedoch keine Möglichkeiten große, „strategische“ Gewerbeflächenbedarfe zu decken.

4 Nachverdichtung durch Betriebserweiterungen in der Region Stuttgart

Neben der Neuansiedlung großflächiger „strategischer“ Gewerbeflächenansiedlungen sind ein weiterer Treiber des Flächenverbrauchs im gewerblichen Kontext die Erweiterungsbedarfe lokaler Betriebe. Diese können durch Neuverlagerung auf die „grüne Wiese“ erfolgen oder aber im Rahmen der Bestandsentwicklung. Die Bestandsentwicklung kann zeitgleich durch Abriss und verdichteten Neubau stattfinden. Ist die Statik jedoch tragfähig und die Bausubstanz erhaltenswert, kommen durchaus auch Aufstockungen und Anbauten vor. „Auch in integrierten Gebieten mit wenig Flächenreserven kann so noch ein Angebot geschaffen werden“, so das BBSR (2020: 74).

Gerade hier zeigt sich in der Region Stuttgart eine rege Entwicklung. Diese Prozesse sind nicht durch planerische Konzepte initiiert, sondern gehen von einzelnen Betrieben aus. Als aktuelles, architektonisch herausragendes Beispiel gilt die Aufstockung des Werkzeugmaschinenherstellers Trumpf in Ditzingen durch das Architekturbüro Barkow Leibinger (Obermoser 2023). Im Zuge einer Betriebserweiterung wurde hier eine Aufstockung von 7.200 qm auf der ungenutzten Dachfläche eines Logistiktrakts realisiert. Aber auch viele kleinere Firmen und weniger spektakuläre Aufstockungen finden sich in der Region. Gründe für diese Entwicklung sind in der Regel fehlende Flächenangebote in der Region Stuttgart. Zunehmend spielt für die Investition in den Bestand aber auch das Thema „Humanressourcen“ eine Rolle. Bei einer Verlagerung in das weitere Umland wählen Mitarbeiter stattdessen oftmals alternative Arbeitsangebote in der Nähe ihres bisherigen Wohnorts. Aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels erscheint dies zunehmend als attraktive Option. Unternehmen setzen daher verstärkt auf den Ausbau am bestehenden Standort, um ihre Mitarbeiter halten zu können. Wie sich zeigt, führt eine Unterdeckung an Gewerbeflächen und ein zunehmender Fachkräftemangel zu kreativen baulichen Lösungen und einer kleinteiligen Erhöhung der Flächeneffizienz im Bestand.

Die folgenden Fotos sollen dies exemplarisch zeigen. Eine systematische Erfassung der auf diese Weise in der Region Stuttgart geschaffenen Flächen, vorhandener Potenziale sowie sich abzeichnender Dynamiken bei der Nachverdichtung liegt nicht vor.



Abbildung 3: Aufstockung Firma Bürkle Haustechnik, Fellbach / Quelle: Dilger



Abbildung 4: Aufstockung Kübler-Areal (Kreativwirtschaft, Fitness und Gesundheit), Schorndorf /
Quelle: Dilger



Abbildung 5: Aufstockung Wilhelm-Pfitzer-Straße (Büros Firma Söhnleplan Großküchenplanung),
Fellbach / Quelle: Dilger

5 Erkenntnisse aus dem Blick auf die Region Stuttgart

5.1 Höhere Dichten im Gewerbebestand als neues Themenfeld der Regional- und Stadtentwicklung

Während Aufstockungen und Nachverdichtungen in Wohngebieten bereits seit Jahrzehnten praktiziert werden, kommt dieses Thema mit Bezug auf viel flächenintensivere gewerbliche Bestandsareale bisher in der fachlichen Diskussion kaum vor. Das sich dies zumindest in der Region Stuttgart ändert, zeigen die beschriebenen Beispiele. Seit rund drei Jahren nimmt hier die fachlich-planerische Auseinandersetzung mit den Potenzialen bestehender Gewerbegebiete an Fahrt auf – dies auf regionaler, Landkreis- wie auch auf kommunaler Ebene. Ausgangslage dafür ist eine regionale Unterdeckung von Gewerbeflächenangeboten sowie steigende Grundstückspreise für Gewerbeimmobilien. Einige dieser Studien sind seit Kurzem abgeschlossen, viele weitere befinden sich aktuell noch im Prozess. Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, welche baulichen Wirkungen die durchgeführten Studien und Prozesse tatsächlich zeitigen werden. Was jedoch bereits jetzt deutlich wird: Es besteht ein breiter fachlicher Konsens, dass die Nachverdichtung gewerblicher Strukturen zukünftig deutlich stärker in den Fokus rücken muss. Ähnlich wie der Wohnbaubestand muss auch das Bestandsgewerbe einen Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und damit einen aktiven Freiraumschutz leisten.

5.2 Herausforderungen und Einschränkungen bei der Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete

Dass dies nicht einfach zu verwirklichen ist, zeigen die untersuchten Studien ebenfalls. Die Auseinandersetzung mit dem Bestand ist deutlich aufwendiger und zeitintensiver als die klassische Baulandentwicklung auf der grünen Wiese. Auch sind die auf diese Weise geschaffenen Flächen kleinteiliger und das tatsächlich aktivierbare Flächenpotenzial zu Beginn der Gebietsentwicklung kaum quantifizierbar. Der Einstieg in einen Gewerbegebietsumbau setzt eine entsprechende Personaldecke wie auch finanzielle Möglichkeiten in den Kommunen bzw. Regionalverbänden voraus, um einen entsprechenden Dialog zu implementieren und notwendige Grundlagen zu schaffen. Wie sich zeigte, hängt die tatsächliche Realisierbarkeit von Aufstockungen, Überbauungen oder Anbauten überwiegend von ökonomischen Interessen und weniger von baulichen Rahmenbedingungen ab. Eigentümer, deren Kerngeschäft die Verpachtung von Gewerbeflächen ist, haben in der Regel ein größeres Interesse an einer Aufstockung ihrer Immobilie. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch die bestehenden Eigentumsverhältnisse. So ist die Nachverdichtung innerhalb eines Betriebes in der Regel einfacher zu bewerkstelligen als mehrere Betriebe zu „stapeln“.

Bei den baulichen Rahmenbedingungen stellt ein bereits ausgereiztes Tragwerk oftmals das größte Hindernis dar. Dies ist gerade bei großen Hallenstrukturen der Fall, die über keine statischen Reserven verfügen. Aber auch die Unterbrechung der laufenden Produktion durch Baumaßnahmen zur Aufstockung können ein Hinderungsgrund sein. Planungsrechtliche Vorgaben werden hingegen in nur wenigen Fällen eine Hürde.

5.3 Chancen und Potenziale einer Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete

Bei den herangezogenen Studien zeigt sich, dass das Thema Nachverdichtung seitens der Eigentümer durchweg positiv gesehen wird; die Chancen und baulichen Möglichkeiten sind dabei allerdings nicht allen Eigentümer bekannt. Denn eine höhere Ausnutzung der Grundstücke kann sich in der Region Stuttgart auch finanziell auszahlen. Dies zeigen die vielfältigen Aufstockungen in der Region, die bereits ohne planerische Interventionen bzw. einen übergeordneten Prozess stattfinden. Gerade bei Mittelständlern und lokalen Betrieben ist das Interesse, am Standort zu verbleiben und Flächenpotenziale vor Ort zu erschließen, oftmals sehr hoch. Dies insbesondere in Erwartung des zunehmenden Fachkräftemangels. Ein Standortwechsel und das Realisieren eines neuen Standorts auf der grünen Wiese kann durchaus zum Teilverlust der vorhandenen Belegschaft führen. Städtebaulich sind Aufstockungen und andere Formen der Nachverdichtung in der heterogenen Struktur bestehender Gewerbegebiete in der Regel gut verträglich. Sie können unter Umständen gar zu einer gestalterischen Aufwertung des Gesamtgebietes führen. Unbestritten ist der Vorteil, in einem angespannten Markt zusätzliche Gewerbeflächen zu generieren, ohne gleichzeitig zusätzliche Flächen auf der grünen Wiese in Anspruch nehmen zu müssen.

5.4 Aus der Bestandsentwicklung für die Neuausweisung lernen

Die Auseinandersetzung mit dem Bestand macht auch Defizite der derzeitigen Gewerbegebietsausweisungen sichtbar. ‚Billige‘, auf ein statisches Minimum gerechnete Industrie- und Gewerbearchitekturen reduzieren zwar kurzfristig die Baukosten, eine fehlende Robustheit und Flexibilität verhindert jedoch langfristig Aufstockungsoptionen, wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt nachgefragt werden. Hier haben es die Kommunen in der Hand, bei der Grundstücksvergabe statische Reserven einzufordern oder die Zuschlagserteilung an Konzepte zu knüpfen, welche perspektivisch eine Aufstockung mitdenken. Regelungsmöglichkeiten bestehen auch über planungsrechtliche Vorgaben sowie Regelungen in den Grundstückskaufverträgen. Müssen derartige statische Reserven realisiert werden, kann eine spätere Nutzung dieser Reserven (und sei es nur für den Aufbau von PV-Anlagen) auch einen Anreiz darstellen. Hohe Traglasten und leistungsfähige Geschossdecken eröffnen langfristige Entwicklungsmöglichkeiten und potenziell höhere Dichten im Gewerbe.

Ein Ansatz auf regionaler Ebene kann sein, interessierten Firmen temporäre Mietflächen als Rochadeflächen zur Überbrückung während der Aufstockung anzubieten. In einzelnen Fällen spricht ein zeitweiser Produktionsstopp durch Nachverdichtungen im Bestand gegen eine solche. Eine temporäre Mietfläche, die von der Region vorgehalten wird, kann dieses Hindernis ausräumen.

6 Fazit und Abschlussthesen

Eine aktiv gesteuerte Nachverdichtung fokussiert sich in den Stadtentwicklungsdebatten immer noch stark auf das Thema Wohnen. Bestehende Gewerbegebiete mit ihrer geringen Flächeneffizienz hingegen rücken vermehrt erst seit den letzten Jahren in den Fokus – so zumindest in der Region Stuttgart, in der sich der Verband Region Stuttgart (VRS), ein Landkreis und mehrere Kommunen aktuell in Planungsprozesse begeben haben. Wobei zum jetzigen Zeitpunkt offenbleibt, welche baulichen Ergebnisse die Prozesse anstoßen werden und welche Auswirkungen dies auf den Freiflächenschutz entfalten wird. Ansätze zur Nachverdichtung von Gewerbegebieten haben gerade in wachsenden Stadtregionen Chancen zur Umsetzung. Hier steigt der Widerstand der Bürgerschaft gegen die Neuausweisung von Gewerbeflächen. Beispiele hierfür sind die erfolgreichen Bürgerentscheide gegen Gewerbeparks, wie etwa die Gewerbeparks Fils und Lautertal im Jahr 2020 oder gegen den Gewerbepark Aichelberg im Jahr 2021. Mit der Ablehnung der Bürger ist deutlich geworden, dass allein das wirtschaftliche Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht mehr greift. Vielmehr werden Anforderungen, wie die der Klimaanpassung oder der Erhalt knapper werdender landwirtschaftlicher Flächen zunehmend als Argumente vorgebracht. Damit erhöht sich der Druck, flächeneffizientere Gewerbegebiete zu planen und den Freiraum zu schonen. Daneben ist das Grundstücksangebot knapp und die Bodenpreise höher als in ländlichen Regionen. Vor allem sind aber Mitarbeiter immer seltener gewillt, ihrem Arbeitgeber bei einer Verlagerung hinterherzuziehen. All dies führt dazu, dass die Nachverdichtung des Bestands für Unternehmen in der Region Stuttgart zunehmend attraktiver wird.

Nachverdichtungen im Bestand, so viel ist jedenfalls deutlich geworden, sind anspruchsvoll, aufwendig und liefern im Vergleich zur klassischen Baulandentwicklung nur relativ kleinteilige Flächenpotenziale. Dennoch stellen sie einen unumgänglichen Baustein zur Reduktion des Flächenverbrauchs und einen aktiven Freiraumschutz dar. Der Gewerbebestand in Deutschland beansprucht rund 500.000 Hektar. Das entspricht in etwa der doppelten Fläche des Saarlands. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie gibt vor, bis 2030 den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern. Ohne eine Optimierung des Gewerbebestands, der rund 18 % der Siedlungsfläche in Deutschland ausmacht, wird dies nicht funktionieren. Ansätze zur Nachverdichtung von Gewerbegebieten müssen daher stärker als „Standardaufgaben“ der kommunalen Stadtentwicklung gesehen werden. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen dafür müssen seitens der Regionen/Länder sowie dem Bund geschaffen werden.

7 Empfehlungen

Um die Nachverdichtung bestehender Gewerbegebiete zu fördern, lassen sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Kommunen, aber auch für die regionale Ebene sowie den Bund und die Länder formulieren.

7.1 Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene

Ansätze zur Nachverdichtung von Gewerbegebieten müssen stärker als bisher Standardaufgaben der kommunalen Stadtentwicklung werden. Dies setzt zum einen den politischen Willen voraus, die Entwicklung des Bestands stärker in den Fokus zu rücken. Notwendig ist aber auch die Installation eines Gewerbegebietsmanagements, welches an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftsförderung und Stadtplanung operiert. Neben einer strategischen und politischen Zielsetzung der Innen- vor Außenentwicklung gilt es, insbesondere Prozesse zur Bestandsentwicklung zu initiieren. Lösungen sind dabei nur dialogbasiert und in Kooperation mit den Grundstückseigentümern zu erzielen. Auch innerhalb der Verwaltung müssen ‚versäulte‘ Zuständigkeiten z. B. zwischen der Wirtschaftsförderung und der Stadtplanung aufgebrochen und ein gemeinsames, interdisziplinäres Handeln sichergestellt werden. Die Erstellung von Studien zur Ermittlung von Potenzialen und Möglichkeiten kann den Einstieg ebnen. Die Installation eines dauerhaften, zumindest aber mittelfristig ausgelegten Gebietsmanagements sollte jedoch darauf aufbauen. Wichtig ist die Schaffung von ‚Leuchttürmen‘ bzw. Best-Practice-Beispielen. Dazu können auch Aufstockungen kommunaler Liegenschaften, z. B. Gebäude der Stadtwerke, des Bauhofs etc., dienen. Neuausweisungen von Gewerbegebieten bilden den zukünftigen Bestand ab. Gerade hier haben die Kommunen über das Planungsrecht sowie die Grundstücksvergabe ein ‚scharfes Schwert‘ in der Hand, um beim gewerblichen Neubau statische Reserven zu fordern, die zu einem späteren Zeitpunkt eine Aufstockung ermöglichen.

7.2 Handlungsempfehlungen für die regionale Ebene

Die Regionalverbände können das Thema der gewerblichen Nachverdichtung vor allem durch eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit fördern. Über eine entsprechende Kommunikationsoffensive, die Auslobung eines „Nachverdichtungspreises“, die Erstellung einer Best-Practice-Dokumentation und vielem mehr können Kommunen wie auch Gewerbebetriebe sensibilisiert und aktiviert werden. Eine wichtige Rolle können die Regionalverbände auch als Plattformen für den Austausch relevanter Akteure aus den Kommunen und Landkreisen spielen, dies beispielsweise durch die Ausrichtung von Fachveranstaltungen und Erfahrungsaustauschen, die Initiierung gemeinsamer Prozesse und Netzwerke, den Aufbau eines Expertenpools etc. Eine weitere Möglichkeit, die Bestandsentwicklung zu fördern, ist die Bereitstellung notwendiger Daten und Informationen für die Kommunen. Wo befinden sich aktuell Nachverdichtungsmöglichkeiten im Bestand? Welche Fördermittel lassen sich für die Aktivierung beantragen? Gerade kleineren Kommunen ohne eigene Fachstellen und Expertise fehlen diese Informationen oftmals. Auch Weiterbildungs- und Beratungs-

angebote könnten hier regionsseitig angeboten werden. Schließlich steht es den Regionen auch offen, entsprechende Förderprogramme aufzusetzen, um modellhafte Nachverdichtungskonzepte oder die Installation eines Gewerbegebietsmanagements zu ermöglichen. Betrieben, die offen für eine Nachverdichtung im Bestand sind, die sich jedoch wegen zwangsläufiger Produktionsstopps während der Baumaßnahmen der Aufstockung dagegen aussprechen, könnten „regionale Rochadeflächen“ weiterhelfen. Zentral gelegene Gewerbeimmobilien, die zur Überbrückung gemietet werden können, sind unter anderem ein Vorschlag aus der Fellbacher Konzeptstudie. Hinsichtlich neu entstehender Gewerbegebiete wären neben diesen weichen informellen Handlungsoptionen aber auch formelle regionale Vorgaben denkbar. Regionale Dichtevorgaben im Wohnungsbau werden in einigen Regionalverbänden bereits angewendet. Auf die Neuausweisung von Gewerbegebieten hingegen werden Dichtevorgaben, zum Beispiel bezogen auf die Geschossigkeit, bisher allerdings bundesweit noch nicht praktiziert. Grundsätzlich sind derartige quantitative Vorgaben auf Raumordnungsebene jedoch möglich und im Sinne des Freiraumschutzes auch sinnvoll.

7.3 Handlungsempfehlungen für die Länderebene und den Bund

Wie am Beispiel der Region Stuttgart dargelegt wurde, greifen alle untersuchten Kommunen bei der Erstellung entsprechender Konzepte auf das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ des Landes Baden-Württemberg zurück, das seit Kurzem auch die Einrichtung von Gewerbegebietsmanagern finanziert. Entsprechende Förderprogramme ermöglichen damit einen wesentlichen Einstieg in die kommunale Auseinandersetzung mit dem Bestand. Weitaus wichtiger wäre es jedoch, grundlegende Rahmenbedingungen zu ändern. Solange die Gewerbesteuer eine wesentliche Säule der Kommunalfinanzierung darstellt, führt dies zu einem kommunalen Unterbietungswettbewerb und fördert so weiterhin die Ausweisung neuer Gewerbeflächen auf der „grünen Wiese“. So entsteht kein Druck, den Bestand nachzuverdichten bzw. eine Nachverdichtung ist damit wirtschaftlich nicht konkurrenzfähig. Freiflächen und der Flächenverbrauch durch Gewerbegebietsentwicklungen sind bisher nicht ‚fair‘ bepreist. Die Lösung dafür könnte zum Beispiel in einer Baulandausweisungsumlage, einer Flächennutzungssteuer oder dem Flächenzertifikate-Handel liegen.

Literatur

- Aktion Fläche – Informations- und Kommunikationsplattform des Bundes zum Thema Flächensparen (2022): Flächensparende Industrie- und Gewerbeentwicklung.
<https://aktion-flaeche.de/flaechensparende-industrie-und-gewerbeentwicklung> (15.07.2022).
 BBRS – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021) (Hrsg.): Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtgebiet. BBSR-Online-Publikation.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-07-2021.html> (01.04.2025).
 BBRS – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020) (Hrsg.): Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/nachhaltige-weiterentwicklung-gewerbegebiete-dl.pdf;jsessionid=41B016087629C5D9BC859D2D4935449E.live21303?__blob=publicationFile&v=2 (01.04.2025).

- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** (2022): Flächenverbrauch – Worum geht es? <https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es> (15.07.2022).
- DAB – Deutsches Architektenblatt. Heft 6** (2021). Regionalausgabe Baden-Württemberg.
- Destatis – Statistisches Bundesamt** (2022): Fläche für Siedlung nach Nutzungsarten in Deutschland. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/siedlungsflaeche.html> (15.07.2022).
- Dispo – Ein Magazin der WEKA Industrie Medien** (2021): Gestapelte Logistik in Hamburg. <https://dispo.cc/artikel/gestapelte-logistik-in-hamburg/> (28.08.2023).
- Domhardt, H.; Mangels, K.; Warhusen, N.; Wieschmann, S.; Jacoby, C.** (2021): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext: Empfehlungen für die Umsetzung. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_kompakte_umweltvertraegliche_siedlungsstrukturen_im_regionalen_kontext_broschuere.pdf (15.07.2022).
- Initiative Ländle leben lassen. Flächenfraß stoppen** (2023): Volksantrag „Ländle leben lassen“. chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclcfndmkaj/https://www.laendle-leben-lassen.de/site/assets/files/1/laendle_inhalte-volksantrag_230425.pdf (22.08.2023).
- Landeshauptstadt Stuttgart. Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)** (2020): URBAN SANDWICH – Steigerung der Flächeneffizienz durch Stapelung gewerblicher Nutzungen“. Abschlussbericht. https://www.stuttgart.de/medien/ibs/Abschlussbericht_Urban_Sandwich_2020.pdf (01.04.2025).
- Obermoser, E.** (2023): DETAIL. Vertikal verdichtet. Barkow Leibinger erweitern Firmencampus Trumpf. https://www.detail.de/de_de/barkow-leibinger-erweitern-firmencampus-trumpf (09.03.2025).
- Schmitz-Veltin, A.** (2022): Vortrag „Netto-Null 2035 – Wo stehen wir?“ Aktuelle Befunde aus der Raumbearbeitung. Veranstaltung: Das Flächensparziel der Landesregierung im Rahmen des neuen Landesentwicklungsplans. Wie erreichen wir die Netto-Null? Stuttgart, 18.11.2022. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/wie-erreichen-wir-die-netto-null-beim-flaechenverbrauch> (01.04.2025).
- Stadt Fellbach** (2022): Konzeptstudie Gewerbegebiete neu denken. https://iba.fellbach.de/de/Meilensteine/Projekt?project_id=4 (27.03.2025).
- Stadt Leinfelden-Echterdingen** (2023): Studie Bestandsentwicklung GE Nord in Leinfelden-Echterdingen. <https://www.ifsir-institut.de/projekte/bestandsentwicklung-le/> (27.03.2025).
- VRS – Verband Region Stuttgart** (2022): Planungsausschuss vom 26.01.2022; TOP 4 Gewerbeflächen in der Region Stuttgart. https://region-stuttgart.ratsinfomanagement.net/tops/?__=UGhVM0hpd2NXNfFcExjZXL_qYJSPS2sm_OtLQjNVgM (15.07.2022).
- VRS – Verband Region Stuttgart** (2023a): Klausur Nachhaltigkeit – Wachstum – Wohlstand am 10.07.2023. Vortragfolien Dr. Lahl.
- VRS – Verband Region Stuttgart** (2023b): Flächenstruktur. <https://www.region-stuttgart.org/de/verband/region-in-zahlen/flaechenstruktur/> (23.08.2023).
- VRS – Verband Region Stuttgart** (2023c): Regionale Wirtschaftskraft. <https://www.region-stuttgart.org/de/verband/region-in-zahlen/wirtschaftskraft/> (23.08.2023).
- VRS – Verband Region Stuttgart** (2023d): Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung. Nachhaltige Gewerbegebiete im Bestand. Zwischenbericht zur Kommunalexploration. chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclcfndmkaj/https://region-stuttgart.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfFcExjZXDmf2YwoHIC3fcv36vT0dMXFjgr1lfWwOwXq9W18rk/Vorlage_-mit_Beschluss_-_WIV235-2023.pdf (23.08.2023).
- Welch, H.; Fließbach-Schendzielorz, M.; Mahle, M.; Ulbrich, T.** (2022): Identität der Europäischen Metropolregion Stuttgart als Wirtschaftsraum. https://eu-metropolregion-stuttgart.de/wp-content/uploads/2022/08/Prognos_Studie_EMRS-Identitat-Wirtschaftsraum.pdf. (01.04.2025).
- WRS – Wirtschaftsförderung Region Stuttgart** (2018): Gewerbeimmobilien in der Region Stuttgart. Marktbericht Maklerbefragung. https://roogle2.region-stuttgart.de/wp-content/uploads/2008/09/publikationen_Gewerbeimmobilien_Marktbericht_Region_Stuttgart_2018.pdf (09.03.2025).

WRS – Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (2021): Gewerbeimmobilien in der Region Stuttgart. Marktbericht Maklerbefragung.
https://roogle2.region-stuttgart.de/wp-content/uploads/2021/09/publikationen_GewerbeimmobilienRS-Marktbericht-2021.pdf (09.03.2025).

Autor

Ulrich Dilger (*1984) studierte Stadtplanung (Dipl. Ing. FH) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen (HfWU) sowie Humangeographie (M.A.) an der Humboldt Universität zu Berlin und der University of Illinois. Er war für das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) sowie das Planungsbüro EBP Deutschland GmbH tätig. Von 2010 bis 2018 arbeitete er für die Landeshauptstadt Stuttgart als Projektleiter in der Stadtentwicklungsplanung. Seit 2019 ist Ulrich Dilger Abteilungsleiter Stadtentwicklung in der großen Kreisstadt Fellbach. Im selben Jahr wurde er in die Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart (VRS) gewählt.

Claus Peinemann

WEITERENTWICKLUNG REGIONALER FREIRAUMKOMPETENZEN IM DIALOG LANDSCHAFT DER METROPOLREGION RHEIN-NECKAR

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die Rolle der Region für Freiraumstrategien
 - 2.1 Aufgaben regionaler Kulturlandschaftsentwicklung
 - 2.2 Leitbilddiskussion / Zukunftsbilder
 - 3 Rolle der Freiraumstrategien für die Region
 - 3.1 Mit Landschaft Region entwickeln
 - 3.2 Kulturlandschaft als zentraler Standortfaktor
 - 4 Kombination regionalplanerischer und regionalentwicklungsbezogener Instrumente
 - 4.1 Plan und Planumsetzung
 - 4.2 Masterplan Regionalpark Rhein-Neckar
 - 4.3 Leitbilder und Narrative
 - 4.4 Handlungsziele für die Prächtigen 10
 - 4.5 Wettbewerb Landschaft in Bewegung der Metropolregion Rhein-Neckar
 - 5 Kommunikation, Vermittlung und Umsetzung
 - 5.1 Dialog Landschaft
 - 5.2 Intelligente „Akteurslandschaften“
 - 5.3 Netzwerke nutzen (Konferenz der Regionalparks und Grüne Ringe)
 - 6 Transformationserfordernisse
 - 6.1 Entwicklung von Landschaft
 - 6.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz für die Landschaftsentwicklung nutzen
 - 7 Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Die Metropolregion Rhein-Neckar ist der räumliche Ausgangspunkt für diesen Beitrag. Er hat als Ziel, besonders die Dialog- und Kommunikationsprozesse auf regionaler Ebene aufzuzeigen, um die regionale Bedeutung von Freiräumen besser zu verankern. Dabei geht es darum, Freiräume nicht nur als Schutzgut mit vielfältigen Funktionen zu sichern, sondern die Landschaft in ihrer Gesamtheit zur Basis zu machen, um regionale Entwicklung nachhaltig zu fokussieren. Der Beitrag beschreibt, wie in der Metropolregion Rhein-Neckar im Zusammenspiel von Regionalplanung und Regionalentwicklung eine gegenseitige Anschlussfähigkeit hergestellt werden soll, die zum Beispiel die hier im Fokus stehende regionale Freiraumkompetenz hinsichtlich zukünftiger Herausforderungen weiterentwickeln kann. Damit verbunden wird das Ziel, das Bewusstsein für eine regionale Landschaftsgestaltung zu fördern und zu festigen.

Schlüsselwörter

Regionale Freiraumstruktur – Regionale Landschaftsgestaltung – Dialog Landschaft – Kulturlandschaftsentwicklung – Freiraumkompetenz – Metropolregion Rhein-Neckar

Further development of regional open space competence in the Landscape Dialogue of the Metropolitan Region Rhine-Neckar**Abstract**

The Rhine-Neckar metropolitan region represents the spatial starting point for this contribution. It aims in particular to highlight the processes of dialogue and communication at regional level in order to better anchor the regional significance of open spaces. The aim is not only to safeguard open spaces as a protected asset with a variety of functions, but also to make the landscape in its entirety the basis for focusing regional development in a sustainable way. The article shows how the interplay between regional planning and regional development in the Rhine-Neckar Metropolitan Region is intended to create mutual connectivity that can, for example, be able to further develop the regional open space competence that is the focus here with regard to future challenges. This is linked to the aim of promoting and consolidating awareness of regional landscape design.

Keywords

Regional open space structure – Regional landscape design – Landscape Dialogue – Cultural landscape development – Open space competence – Metropolitan Region Rhine-Neckar

1 Einleitung

Auf regionaler Ebene ist die „Regionale Freiraumstruktur“ neben der „Regionalen Raum- und Siedlungsstruktur“ und der „Regionalen Infrastruktur“ ein fest verankerter Bereich in der Regionalplanung. Der Einheitliche Regionalplan Rhein-Neckar formuliert Ziele und Grundsätze zur regionalen Freiraumstruktur und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Er greift die formalen Instrumente auf, um Freiraumressourcen zu schützen und zu sichern und schließt Flächennutzungen der Land- und Forstwirtschaft sowie der Rohstoffsicherung ein. Zusammen mit umsetzungsorientierten Aufgaben zur Freiraumentwicklung im Rahmen der Regionalentwicklung, die in der Region Rhein-Neckar über einen Staatsvertrag der beteiligten Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz verankert sind, soll es gelingen, die regionalen Landschaftsräume weiterzuentwickeln. Die hier vorgenommene Verwendung des Begriffs „Freiraum“ steht dabei in erster Linie für die regionalplanerischen Aufgabenstellungen im Rahmen der „regionalen Freiraumstruktur“. Der Begriff „Landschaft bzw. Kulturlandschaft“ öffnet die Sichtweise für eine landschaftsbezogene Regionalentwicklung und soll dazu beitragen, Landschaft als Thema der Raumordnung auch als strategisches Instrument zu stärken (z. B. Dialog Landschaft).

Die Region ist räumlicher Ausgangspunkt für diesen Beitrag. Er hat zum Ziel, besonders die Dialog- und Kommunikationsprozesse auf regionaler Ebene darzulegen, um die regionale Bedeutung von Freiräumen besser zu verankern. Gleichzeitig geht es darum, Freiräume nicht nur als Schutzgut mit vielfältigen Funktionen zu sichern, sondern diese auch für die Landschaft in ihrer Gesamtheit zur Grundlage zu machen, um regionale Entwicklung nachhaltig zu fokussieren.

Die Kapitel 2 und 3 widmen sich deshalb der wechselseitigen Verankerung der Rollenzuteilung von Freiraumstrategien in und für die Region. Kapitel 4 beschreibt die Notwendigkeit, eine Kombination regionalplanerischer und regionalentwicklungsbezogener Instrumente in der Metropolregion Rhein-Neckar zu nutzen, um das Bewusstsein für eine regionale Landschaftsgestaltung mittels Freiraumschutz und -entwicklung zu fördern und zu festigen.

Am Beispiel des „Dialog Landschaft“ in der Metropolregion Rhein-Neckar wird im Kapitel 5 die Rolle von Kommunikation, Vermittlung und deren Bezug zur Umsetzung behandelt. Die aktuellen Transformationsprozesse, die durch laufende Megatrends in der Gesellschaft notwendig werden, haben immer auch einen Raumbezug und damit auch deutliche Auswirkungen auf die Landnutzung. Deshalb soll im Kapitel 6 ein Zusammenhang zu strategischen Handlungsfeldern in Politik und Gesellschaft aufgezeigt werden, um die Synergien und die Anschlussfähigkeit zu laufenden Förderprogrammen und Aktionsplänen auf unterschiedlicher Ebene zu gewährleisten. Dabei geht es sehr stark um Kooperationen und Koproduktionen, um interdisziplinär verschiedene Sektoren und Handlungsebenen miteinander intelligent zu verbinden. Das Ziel: einen Mehrwert für Landschaft herstellen.

2 Die Rolle der Region für Freiraumstrategien

Mit dem Bezugsrahmen Region verbindet sich ein überörtliches Handlungsfeld. Hinsichtlich der Multilokalität von Lebensgewohnheiten wird immer deutlicher, dass der Bewegungsradius der Menschen weiterwächst und sich die unterschiedlichen Funktionen von Orten wie Wohnort, Arbeitsort, Einkaufsort oder Freizeitort weiter ausdifferenzieren. Damit setzt sich auch der Landschaftswandel weiter fort. Es reicht nicht mehr aus, die kommunale Ebene nur bezogen auf städtisches Grün mit Freiflächen zu betrachten, sondern es geht längst vermehrt um die Verbindung von städtischen Freiflächen mit der umliegenden Landschaft, die Betrachtung der Siedlungsränder, der Zwischenräume von Siedlungskörpern und um die größeren Landschaftsräume, die durch Landwirtschaft und Wald geprägt sind. Begriffe wie Alltagslandschaften, Stadtlandschaften, Waldlandschaften, Agrarlandschaften bis hin zu Naturerbelandschaften machen deutlich, dass eine großräumige und regionale Betrachtung unumgänglich ist. Landschaft manifestiert überall einen wichtigen Teil der Lebensumwelt und der Lebensqualität für die Menschen, sei es im städtischen als auch ländlichem Kontext (KORG 2020).

Auf der Ebene der Region wird der Wunsch verbunden nach qualitativ hochwertigen Landschaften. Bezüglich Standortkonkurrenzen werden seit Langem im Rahmen des Standortmarketings Regionen über spezifische Standortprofile beworben. Die Region

Rhein-Neckar profiliert sich maßgeblich durch die Zuordnung der Adjektive „fortschrittlich“ (im Sinne eines dynamischen Wirtschaftsstandorts), „engagiert“ (im Sinne eines bürgerschaftlichen Engagements mit großem Schwerpunkt auf Gemeinsamkeit und Integration) und „lebenswert“ (im Sinne von hoher Lebensqualität durch eine hohe Vielfalt verschiedener „Atmosphären“ und „Freizeiträume“). Auch die Ausrichtung der Region auf die 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und die Unterzeichnung der Musterresolution „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ der Vereinten Nationen (UN) setzen ein Zeichen, dass Nachhaltigkeit als Schwerpunktthema in der Region verstetigt werden soll. Damit stellt die nachhaltige Entwicklung auf der Basis eines ausgewogenen und harmonischen Verhältnisses zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen, der Wirtschaft und der Umwelt ein wichtiges Ziel dar (VRRN 2022).

Der Ausschuss für Regionalentwicklung und Regionalmanagement (ARR) des Verbandes Region Rhein-Neckar (VRRN) hatte zuvor bereits die Erstellung einer praxisnahen Entwicklungsstrategie zur Einbindung der UN-Nachhaltigkeitsziele in und für die Region beschlossen und die Verbandsversammlung mit der Umsetzung beauftragt (VRRN 2019c). Es ist nun wichtig, dass diese regionalpolitische Ausrichtung auch die Weiterentwicklung regionaler Freiraumstrategien festigt.

2.1 Aufgaben regionaler Kulturlandschaftsentwicklung

Die Diskussionen in der Raumordnung haben in den letzten 20 Jahren immer wieder die Aufgaben einer überörtlichen Planung bekräftigt, Kulturlandschaftsentwicklung als wichtige Aufgabe der Raumordnung zu begreifen. „Der Auftrag der Raumordnung zur planerischen Gestaltung von Kulturlandschaften umfasst mehr als nur die Konservierung historisch bedeutender Räume. Die eigentliche Herausforderung besteht in einer behutsamen Weiterentwicklung der Landschaften im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung“ (MKRO 2006: 24 f.)

„Ziel ist es, ein Gleichgewicht zwischen dem Erhalt regionaler Werte und neuen Nutzungs- und Gestaltungsanforderungen zu finden. Nutzungen im Außenbereich, wie erneuerbare Energien, Rohstoffabbau, Netzausbau, Deponien sowie sonstige technische Anlagen sollen verträglich in die Kulturlandschaften integriert werden“ (MKRO 2016: 24).

Die 42. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat sich 2017 in ihrer Entschliessung zur Kulturlandschaftsentwicklung auch verpflichtet gesehen, einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung von § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) zu leisten, wenn es darum geht, Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln (MKRO 2017). Auch in der Region Rhein-Neckar wurden im Rahmen der Regionalplanung stets Grundsätze formuliert, dass die Kulturlandschaften in der Region mit ihrer charakteristischen Eigenart maßgeblich zur regionalen und lokalen Identität beitragen. Sie sind das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte (VRRN 2014). Die regionalplanerische Herausforderung wird darin gesehen, historische Kulturlandschaften zu erhalten, aber auch den Landnutzungswandel mit zunehmendem Klimawandel zu

bewältigen. „Die regionstypischen Elemente der Kulturlandschaft, wie markante Gehölzbestände, Parks, Streuobstwiesen, Reste historischer Flurstrukturen, Hohlwege sowie siedlungsgeschichtliche Sachzeugen sollen in größtmöglichem Maße erhalten und so in künftige Nutzungen einbezogen werden, damit die Landschaften der Metropolregion Rhein-Neckar entsprechend ihrer Charakteristik gesichert und weiterentwickelt werden“ (VRRN 2014: 76). So formuliert der Einheitliche Regionalplan Rhein-Neckar auch: „Das Landschaftsbild und damit der landschaftsästhetische Eigenwert eines Naturraumes wird durch die geologischen Verhältnisse und natürlichen Gegebenheiten, wie Boden, Wasser, Klima, Tier- und Pflanzenwelt, bestimmt. Hinzu kommt die kulturhistorisch geprägte landschaftliche Eigenart mit ihren jeweiligen historisch ablesbaren Nutzungsstrukturen. Orts- und Landschaftsbild korrespondieren miteinander und bilden Gestaltwerte, die Eigenart, Besonderheit, Orientierungsmöglichkeit und Erlebniswerte durch visuell-sinnliche Wahrnehmung vermitteln“ (VRRN 2014: 77). Kulturlandschaftsentwicklung und -gestaltung muss als integrierte Querschnittsaufgabe verstanden werden und setzt ein Überwinden von sektoralen und fachdisziplinären Grenzen voraus. Es wird in Zukunft noch mehr darum gehen müssen, wie fachbezogene (Förder)instrumente und -programme mit den Zielen einer regionalen Kulturlandschaftsentwicklung verzahnt werden können. An einer Verbesserung der Kohärenz der bestehenden sektoralen Programme, Instrumente und gesetzlichen Vorgaben muss kontinuierlich gearbeitet werden.

2.2 Leitbilddiskussion / Zukunftsbilder

Ausgehend von der 42. Ministerkonferenz für Raumordnung wurde erneut deutlich, dass es Ziel sein müsse, in Zeiten eines verstärkten Landschaftswandels neue Handlungsansätze zur Umsetzung dieser Herausforderungen zu suchen. Genannt wird die Aufstellung regionaler Leitbilder zur Erhaltung und Entwicklung unterschiedlicher Kulturlandschaften und besonderer Kulturlandschaftsbereiche. Darüber hinaus wird die Unterstützung internationaler und interdisziplinärer Ansätze und Maßnahmen zur Kulturlandschaftsentwicklung vorgeschlagen (MKRO 2017).

Im Zuge der Regionalplanungs- und Regionalentwicklungsaufgaben des Verbandes Region Rhein-Neckar soll Landschaft sowohl als Schutzgut (regionalplanerische Steuerung der regionalen Freiraumstruktur) als auch als Gestaltungsaufgabe (regionales Entwicklungsprojekt Regionalpark Rhein-Neckar) angesehen werden. Hierfür ist die Frage bedeutend, wie Landschaften und auch der Landschaftswandel auf regionaler Ebene wahrgenommen werden. Darüber hinaus muss man sich ein Bild von der Landschaft machen, in der wir in Zukunft leben wollen (VRRN 2018). Regionale Kulturlandschaftsentwicklung und -gestaltung steht einer Vielzahl von Herausforderungen gegenüber und leistet gleichermaßen einen aktiven Beitrag zu wichtigen gesellschaftlichen Handlungsfeldern. Diese Multifunktionalität von Landschaft ist durch geeignete Strategien, Instrumente und Maßnahmen entsprechend zu fördern und zu gewährleisten und erfordert integriertes Handeln (KORG 2020).

3 Rolle der Freiraumstrategien für die Region

3.1 Mit Landschaft Region entwickeln

Städte und Regionen stehen in einem dynamischen Wettbewerb auf nationaler, europäischer und globaler Ebene. Standortpolitik kann sich deshalb heute nicht nur auf die wirtschaftliche Entwicklung und harte Standortfaktoren beziehen. Schlagworte wie „Flächenverfügbarkeit“ für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen ist längst nur eine Seite der Medaille. Lebensqualität, Image, Profil und Identität sind immer wichtiger geworden. Im Hinblick auf den Mangel an Arbeitskräften können diese weichen Standortfaktoren in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen. Damit stehen Wettbewerbsfähigkeit, Alleinstellungsmerkmale und Lebensqualität in einem engen Kontext. Aus diesem Grunde muss es auf der regionalen Ebene darum gehen, wie Landschaftsräume dazu beitragen können, Regionen zu entwickeln und ihnen eine charakteristische Identität zu geben. Die Wirtschafts- und Lebensweisen werden dynamischer und globaler und damit wird die Verankerung und Qualifizierung von Standorten für Wohnen und Arbeiten immer wichtiger.

3.2 Kulturlandschaft als zentraler Standortfaktor

Die Metropolregion Rhein-Neckar hat bereits 2019 ihre strategische Ausrichtung für ein „Zielbild 2025“ geschärft, um die gemeinschaftliche Regionalentwicklung weiter zu stärken. Das sollte dazu beitragen, bis 2025 als eine der attraktivsten und wettbewerbsfähigsten Regionen Europas bekannt und anerkannt zu sein. Zusammen mit dem Frankfurter Institut für Strategie und Kommunikation (ISK) hat die Metropolregion die Marke Rhein-Neckar einer Evaluation unterzogen. In diesem Zusammenhang wurde die Online-Wahrnehmung der Region untersucht und eine Wettbewerbsanalyse der Wahrnehmung anderer Metropolregionen erstellt. Im Ergebnis wurde sichtbar, dass es der Region in der öffentlichen Wahrnehmung gelingt, die Verbindung zwischen einem modernen Wirtschafts- und Technologiestandort mit Naturerlebnis, Freizeit und Genuss sowie einer aktiven Bürgerschaft herzustellen. Die Regionalentwicklung wurde auf die drei Schlüsselbegriffe „fortschrittlich, engagiert und lebenswert“ fokussiert. Während das Themenfeld „Fortschritt“ auf die wirtschaftsbezogenen wettbewerbsrelevanten Standortfaktoren abzielt und das Themenfeld „Engagement“ im besonderen Maß für die Weiterentwicklung eines offenen und engagierten gesellschaftlichen Miteinanders steht, vereint das Themenfeld „Wohlfühlen“ die Bestrebungen, die Region Rhein-Neckar für seine Bürger besonders lebenswert zu gestalten. Damit verbunden sind auch die Zielsetzungen nach vielfältigen Naherholungsgebieten und -einrichtungen, eine intakte und attraktive Natur sowie Spitzenangebote in Sport, Kultur und Genuss. Zu den hierfür notwendigen Handlungsschritten für eine nachhaltige Entwicklung der Region ist auch die bedarfsgerechte und ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur von entscheidender Bedeutung (MRN 2019).

Damit wird die Erkenntnis weiter gestärkt, dass der Faktor Lebensqualität, worauf auch eine intakte und attraktive Kulturlandschaft einzahlt, für eine wettbewerbsorientierte Regionalentwicklung von entscheidender Bedeutung ist.

4 Kombination regionalplanerischer und regionalentwicklungsbezogener Instrumente

Mit den formalen Gegebenheiten des Staatsvertrags für die Region Rhein-Neckar ist eine ideale Verknüpfungsmöglichkeit von Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung und Regionalentwicklung möglich. Landschaft soll stärker als Marke für die regionale Entwicklung erkannt werden, als ein Qualitätsmerkmal für eine nachhaltige Standortentwicklung einer prosperierenden Metropolregion. Es geht also um die regionalplanerische Sicherung der regionalen Freiraumstruktur über die bekannten formalen Instrumente der Raumordnungsplanung hinaus und schließt umsetzungsorientierte und kommunikationsorientierte Inwertsetzungs-Strategien von Landschaften und Freiräumen ein, um die Metropolregion Rhein-Neckar nach innen und außen in ihren vielfältigen Landschaftsqualitäten zu positionieren.

4.1 Plan und Planumsetzung

Im Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar als formalem Instrument der Regionalplanung werden Ziele und Grundsätze für die Sicherung und Weiterentwicklung der Regionalen Freiraumstruktur formuliert. Damit soll gewährleistet werden, dass die Freiräume in der Region entsprechend ihrem natürlichen Potenzial sowohl in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, z. B. für die Wasserversorgung, Rohstoff-, Land- und Forstwirtschaft sowie für die Erholung als auch zur Sicherung des natürlichen Gleichgewichts erhalten und entwickelt werden. Zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen verfolgt der Verband Region Rhein-Neckar das Ziel einer nachhaltigen und Ressourcen schonenden Raumentwicklung (VRRN 2014).

4.2 Masterplan Regionalpark Rhein-Neckar

„Landschaft in Bewegung“ wurde zum Motto des bereits 2009 politisch beschlossenen Masterplans für den Regionalpark Rhein-Neckar. Mit ihm liegt eine Art Regiekonzept vor, wie die Landschaften und Freiräume in der Metropolregion Rhein-Neckar nachhaltig weiterentwickelt und vernetzt werden sollen. Der Masterplan formuliert die Ziele für eine zukunftsfähige Landschaftsentwicklung und setzt Prioritäten für eine erste Umsetzungsphase. Mit dem Masterplan wird kein flächendeckendes Planwerk vorgelegt, sondern vielmehr perspektivisch ein Handlungsrahmen aufgezeigt, wie insgesamt drei definierte Bausteine konkretisiert werden können. Dazu zählen die Leitthemen „Blaue Landschaften“, „MRN_vernetzt“ und der „Wettbewerb Landschaft in Bewegung“. In enger Zusammenarbeit mit Gemeinden, Städten und Landkreisen soll das Profil der Region geschärft werden. Die gemeinsamen Projekte zum Regionalpark sollen in der Landschaft für den Bürger spürbar und sichtbar werden. Mit dem Masterplan wurde eine Grundlage vereinbart, um Landschaft als eine spannende Gestaltungsaufgabe zu kommunizieren (VRRN 2009).

Der Verband Region Rhein-Neckar sieht sich im Umsetzungsprozess des Regionalparks als Koordinator und Moderator und will gleichzeitig Anreize für die kommunalen und regionalen Partner geben.

4.3 Leitbilder und Narrative

In der Diskussion im Kontext des Dialogs Landschaft in der Metropolregion Rhein-Neckar wurde deutlich, dass die Metropolregion enorm vielfältig und facettenreich ist und sie sich in ihren unterschiedlichen Teilräumen sehr differenziert darstellt. Sie bietet eine große Bandbreite an unterschiedlichen Landschaftsräumen mit jeweils verschiedenen Charakteristika, Herausforderungen und Zukunftsperspektiven. Basierend auf den bereits bestehenden naturräumlich geprägten Großlandschaften, den Kenntnissen über die Entstehungsgeschichte der Landschaftsräume, den Analysen der Infrastrukturen, der Urbanisierung und der landschaftlichen Ausstattung sowie den Überlegungen im Masterplan zum Regionalpark Rhein-Neckar wurden entlang dieser räumlichen Einteilungen zehn Landschaften gebildet – „die Prächtigen 10“ (VRRN 2019a).

Mit der Erarbeitung von Leitbildern für diese zehn großen Landschaftsräume soll ein Beitrag für die Landschaftsentwicklung für die Region geleistet werden. Dieser Beitrag versteht sich als eine Anregung und wird als Orientierung gesehen, in welche Richtung Landschaft entwickelt werden soll und kann. Damit bilden die Leitbilder eine – auch von der Regionalpolitik beschlossene – Grundlage, die bei Bedarf ausgebaut werden kann. Ziel ist allerdings, mit Landschaft den unterschiedlichen Teilräumen mit ihren spezifischen Begabungen in der Metropolregion ein Gesicht und eine Identität zu geben. Mit Landschaft die Region entwickeln wird deshalb zugleich Herausforderung und Ziel. Landschaft soll eine Profilierung erfahren. Mit den darüber hinaus beschlossenen 10 Handlungszielen für die regionale Landschaftsentwicklung wird kundgetan, dass Landschaft mittels Freiraumschutz und Freiraumentwicklung eine Wertschätzung erfährt. Die Handlungsziele sind auch wesentliche Bausteine, um die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in die Regionalentwicklung einzubinden. Sie transportieren damit auch internationale Zielvorstellungen einer nachhaltigen Entwicklung der Metropolregion Rhein-Neckar (VRRN 2023).

4.4 Handlungsziele für die Prächtigen 10

Im Zuge der Erstellung von Leitbildern für die zehn großen Landschaftsräume – den sogenannten Prächtigen 10 – wurden zur Umsetzung zehn Handlungsziele definiert, anhand derer diese Landschaftsräume nachhaltig und lebenswert weiterentwickelt werden können. Die Ziele sind Teil einer politischen Beschlusslage der regionalen Gremien des Verbandes Region Rhein-Neckar, um aufzuzeigen, wie mit der Landschaft künftig verantwortungsvoll im Rahmen der regionalplanerischen Entwicklung der Freiraumstruktur umzugehen ist (VRRN 2020).

In den Zielen spiegelt sich zunächst die Erkenntnis, dass Landschaft als Standortfaktor eine große Rolle spielt. „Rhein-Neckar – Vielfalt kultivieren“ (#1) und „Rhein-Neckar leben“ (#2) verweisen darauf, dass die Qualität der Region der Landschaft in ihrer Vielfalt beruht, die es zu kultivieren gilt. Die individuellen Ausprägungen von Orten und Landschaften führen zu lokalen und regionalen Identitäten. Spezifische Räume wie etwa die Flusslandschaften an Rhein und Neckar werden als regionale Markenzeichen angesehen.

„Rhein-Neckar im Dialog – verhandeln und steuern“ (#3) verweist auf die Notwendigkeit, dass im Dialog Landschaft alle landschaftsgestaltenden Akteure mit eingeschlossen werden müssen, um gemeinsam eine nachhaltige regionale Zukunftsgestaltung zu verhandeln und bewusst zu steuern. Über die Kommunal- und Ressortgrenzen hinweg nimmt der Regionalpark Rhein-Neckar gleichzeitig regionale Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben wahr.

Um die Funktion der Landschaft als Ressource für die Region zu schärfen, gehen die Handlungsziele „Rhein-Neckar exzellent bewirtschaften“ (#4) und „Rhein-Neckar multicodieren“ (#5) darauf ein, bei einer zukunftsfähigen Raumentwicklung die regional unterschiedlichen Belange und Interessen zu berücksichtigen und exzellent zu bewirtschaften. Langfristiger Ressourcenschutz, intakte Naturräume, schöne und produktive Landschaften, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie besondere Kultur- und Freizeitangebote und touristische Infrastrukturen sind dabei zu beachten. Das alles wird als wichtige Basis gesehen, um die internationalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) planvoll zu verankern. Bei den vielfältigen Flächennutzungsansprüchen in der Region heißt es auch, nachhaltige Mehrfachnutzungen zu ermöglichen. Der Dialog Landschaft soll hier die sogenannte Multicodierung fördern, um zum Beispiel Klimaschutz und Naherholung oder auch Hochwasserschutz und Biotopverbund miteinander zu verknüpfen.

Die Handlungsziele korrespondieren mit den aktuellen Herausforderungen für die einzelnen Landschaftsräume. Zielsetzungen wie „Globale Transformationsherausforderungen regional gestalten“ (#6), aber auch „Rhein-Neckar mit Widersprüchen leben und zukunftsfähig gestalten“ (#7) sind darauf ausgerichtet, die vielfältigen Transformationsprozesse für die Qualifizierung von Landschaft zu nutzen. Strategien sollen auf die Charakteristik der „Prächtigen 10“ abgestimmt werden, beispielsweise auch um die Naturraumempfindlichkeit für kommende Generationen im Fokus zu haben. Widersprüchliches muss im Dialog Landschaft frühzeitig identifiziert und offen von den verschiedenen Akteuren diskutiert werden.

„Räume, Akteure und Stoffströme vernetzen“ (#8) und „Landschaften aktivieren und dabei experimentieren“ (#9) bedeutet, dass zunächst die Grenzen und sektoralen Zuständigkeiten zu hinterfragen und zu überwinden sind. Mobilitätsstrategien oder Klimaschutz bzw. Klimaanpassung bedürfen der regionalen Kooperation. Aus vernetzten Einzelprojekten sollen sich so gemeinsame, sich stärkende Kompetenzen für das zukünftige Handeln ergeben. Auf dem Weg zu einer Modellregion für innovative Landschaftsstrategien geht es auch darum, Landschaften zu aktivieren und mit ihnen zu experimentieren. Die Basis hierfür bildet das Wissen um lokale, historisch gewachsene Gegebenheiten sowie Begabungen der regionalen Natur und Landschaft. Mit Mut und Kreativität sollen schließlich Nachhaltigkeit und Experiment zusammenfinden. Schutz und Erhalt sind dabei zentral. Der Wettbewerb „Landschaft in Bewegung“ spielt hier eine besondere Rolle und informiert über Beispiele zu Freiraumschutz und Freiraumentwicklung.

Letztendlich stellen die Handlungsziele für die Prächtigen 10 einen Aufforderungscharakter für die sogenannten „Landschaftsakteure“ dar. „Die Prächtigen 10 zu etwas Besonderem zu machen“ (#10) fokussiert insgesamt auf die zehn großen Land-

schaftsräume, die die Region Rhein-Neckar in ihrer Vielfalt prägen. Im Dialog Landschaft sollen sie für die zukunftsfähige Regionalentwicklung genutzt werden. Dank einer engen Verzahnung von kommunalen und regionalen Akteuren entstehen Konzepte zur Landschaftsentwicklung. Der Verband Region Rhein-Neckar mit seiner Koordinierungsfunktion soll Projektische und Aktionspläne organisieren, mit deren Hilfe Begabungen, Stärken und Schwächen der „Prächtigen 10“ in eine Zukunftsstrategie münden (VRRN 2020).

Mit den Handlungszielen werden die Ziele und Handlungsfelder der regionalen Landschaftsentwicklung beschrieben. Die zeitliche Perspektive ist für die nächsten zehn bis 20 Jahre angelegt. Der Verband Region Rhein-Neckar fungiert hier als Initiator und Koordinator. Ihm obliegt die Koordination der weiteren strategischen Schritte in Kooperation mit den Partnern der Region. Damit werden auch die Aufgaben aus dem Staatsvertrag Rhein-Neckar bezüglich regionalplanerische Steuerung und die Koordinationsaufgabe für eine entwicklungsstrategische Ausrichtung von Landschaftsentwicklung umgesetzt (hier: Regionalpark Rhein-Neckar im Dialog Landschaft). Aktuelle Projekte wie „Freiraumpotentiale alter Neckarschlingen offenlegen“ im Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalparks“ sollen z. B. Möglichkeiten für eine multifunktionale und auf eine Mehrfachnutzung ausgerichtete Freiraumentwicklung aufzeigen (www.moro-regionalparks).

4.5 Wettbewerb Landschaft in Bewegung der Metropolregion Rhein-Neckar

Zu den Bausteinen des Masterplans Regionalpark Rhein-Neckar zählt seit 2010 der Wettbewerb „Landschaft in Bewegung“, der zweijährlich seitens des Verbandes Region Rhein-Neckar ausgeschrieben wird. Vorbildliche Freiraumprojekte (sogenannte Grünprojekte) werden von einer Fachjury mit dem Blick auf deren Kreativität, den regionalen Mehrwert und deren partnerschaftliches Miteinander bei der Konzeption und Umsetzung bewertet. Der Wettbewerb wendet sich an alle 290 Kommunen in der Region, die sich zusammen mit ihren Partnern bewerben können. Jedes der bislang prämierten und mit einem Geldpreis ausgezeichneten Grünprojekte ist ein Beweis für das Engagement der Akteure vor Ort. Gesucht werden Projekte, die die vorhandenen Potenziale der Prächtigen 10 aktivieren, vernetzen und weiterentwickeln. Im Zeichen der Nachhaltigkeit schließt dieses das Experimentieren und das Vernetzen von Partnern sowie eine multifunktionale Flächennutzung ein (VRRN 2023).

Bei den prämierten Grünprojekten mit dem Schwerpunkt „Vernetzung“ handelt es sich zum einen um die räumliche Verknüpfung der verschiedenen Landschaften und Landschaftsteile. Dabei geht es auch stets um die Verbindung der Partner in den 15 Stadt- und Landkreisen der Region. Die Projekte stellen lineare Verbindungen her, wie Rad- und Wanderwegen, verknüpfen Erlebnisstationen oder interkommunal ausgerichtete Naherholungsangebote. Solche Grünprojekte fördern die Sichtbarkeit und Erlebbarkeit größerer räumlicher Zusammenhänge. Damit entstehen neue Qualitäten und es bilden sich Synergien.

Bei den Projekten mit Schwerpunkt „Erlebnis Wasser“ wird deutlich, wie vielfältig multifunktional ausgerichtete, wasserbezogene Beispiele die Landschaftsräume der Region aufwerten und neu gestalten. Es gelingt damit, sowohl im städtischen als auch landschaftlichen Umfeld eine große Synergie aus Ökologie, Hochwasserschutz und Naherholung herzustellen und neue Landschaftsbilder zu schaffen. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz und zur Eindämmung der Gefahren durch Starkregenereignisse bilden die Projekte eine wichtige Basis für die notwendigen „grün-blauen Infrastrukturen“ in der Region.

Der Wettbewerb zeigt auch auf, wie die Grünprojekte dazu beitragen, Kulturlandschaft zu gestalten. Im Schwerpunkt der „Kulturlandschaftsentwicklung“ liefern sie beispielhafte Lösungsansätze, wie gemeinsam mit den Partnern der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft, dem Naturschutz und der Forstwirtschaft neue Landschafts- und Freiraumqualitäten entstehen und charakteristische und regional bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche erhalten und weiterentwickelt werden. Die bislang prämierten Projekte sind in einer Storymap des Metropolatlas Rhein-Neckar aufgeführt (www.metropolatlas.digitale-mrn.de).

5 Kommunikation, Vermittlung und Umsetzung

Planungskonzepte, Leitbilder oder Masterpläne sowie die Regionalplanung für sich allein genommen entfalten nur bedingt eine Wirkung. Wenn die Inhalte nicht rechtsverbindlich in rechtskräftigen Planwerken verankert werden können, so müssen diese auch medial kommuniziert und vermittelt werden. Es müssen Partner adressiert werden, mit denen gemeinsam auch die Umsetzung von Zielvorstellungen durch Überzeugung und Mitwirkung gelingen kann. Ein sogenanntes „Planmarketing“ ist erforderlich und entscheidend, um Umsetzungsprozesse in Gang zu bringen.

5.1 Dialog Landschaft

Beim Dialog Landschaft muss es in erster Linie darum gehen, über eine „gelingende Kommunikation“, die Themen „Landschaft-Region-Freiraum“ angemessen zu transportieren und zu vermitteln. Es soll erreicht werden, dass die Landschaft eine besondere Rolle einnimmt und zentrale Aufgaben übernimmt. Als Ausgangslage wurde das regionale Entwicklungsprojekt Regionalpark Rhein-Neckar mit dem oben genannten Masterplan herangezogen. Zur Weiterentwicklung dieses Regionalparkprojekts, das seit 2009 intensiv vom VRRN in der Kommunikation mit kommunalen und weiteren Partnern genutzt wird, wurden über einen politischen Beschluss des Planungsausschusses des VRRN die Leitbilder für die Prächtigen 10 großen Landschaftsräume der Region mit ihren Herausforderungen und beispielhaften Impulsen für die Zukunft sowie Ziele zur weiteren gemeinsamen Entwicklung der Prächtigen 10 beschlossen (VRRN 2020).

Um gemeinsam mit den Partnern aus Kommunen, Fachplanungsträgern und weiteren Akteuren die einzelnen Landschaftsräume weiterzuentwickeln, soll durch Projektische und Dialogrunden aufgezeigt werden, welche Projekte und Maßnahmen im

Sinne eines Aktionsplans für die jeweiligen Räume vom Pfälzerwald, der Weinstraße, der links- und rechtsrheinischen Rheinebene, der Rheinniederung bis hin zur Bergstraße, dem Odenwald mit dem Neckartal, dem Kraichgau und dem Bauland geeignet sind, regionale Landschaften zu gestalten. Damit wird das Ziel verfolgt, regionale Identitäten zu sichern, aber auch auf die Herausforderungen durch Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Erfahrungen aus der Corona-Pandemie oder dem Erfordernis einer regionalen Ernährungswende effizienter reagieren zu können.

Es geht also stets darum, Potenziale und auch prioritäre Aufgabenzuweisungen für die einzelnen Räume gemeinsam zu identifizieren. Und natürlich darum, wie die handelnden Akteure gemeinsam im Rahmen der interkommunalen Kooperation Freiräume besser vernetzen und sie damit wirkungsvoller und resilienter für die Zukunft gestalten können.

5.2 Intelligente „Akteurslandschaften“

Im Rahmen der Kommunikationsstrategie „Dialog Landschaft“ werden Partner aus verschiedenen Fachressorts angesprochen. Zum einen geht es um Fachplanungs-träger des Naturschutzes, der Wasser-, Forst- und Landwirtschaft, zum anderen aber auch um die kommunalen Partner – sowohl auf politischer als auch verwaltungsbezogener Ebene. Hinzu kommen Partner aus der Flurbereinigung, der Rohstoffförderung, den Landschaftserhaltungsverbänden oder den Leader-Aktionsgruppen mit ihren jeweiligen Netzwerken. Das Wissen der einzelnen Gruppen untereinander zu stärken ist ein wichtiges Ziel, das mit diesen Netzwerken verfolgt wird. Nach Möglichkeit werden auch zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden, um über Projektische oder Akteure-Workshops fachliche Konfliktfelder, Potenziale, aber auch deren Raumwissen und deren Expertise in den Dialog einzubringen. Viele Erkenntnisse werden aus Best-Practice-Beispielen aus der Region generiert. So geht es bei den bislang durch die Region prämierten Grünprojekten darum zu demonstrieren, wie unterschiedlich Kooperationspartner miteinander arbeiten und Projekte in die Umsetzung bringen. Regionalkonferenzen, wie das nunmehr zum elften Mal stattfindende „Regionalparkforum“, bieten Plattformen an, um auch im politischen Raum den Handlungsbedarf für Freiraumschutz und Freiraumentwicklung aufzeigen zu können. In der Region Rhein-Neckar kommt hinzu, dass in diesem grenzenüberschreitenden Planungsraum die Partner aus den unterschiedlichen Landesteilen nicht ausreichend vernetzt sind. So wird auch der fachliche Austausch der durch den Föderalismus geprägten, oft unterschiedlichen Fachverwaltungspolitiken der einzelnen Länder (z. B. in der Forstwirtschafts- oder der Wasserwirtschaftsverwaltung) ermöglicht und verbessert. Auch die unterschiedlichen Förderprogramme der Länder erfordern eine bessere Vernetzung in der Region Rhein-Neckar, um die Standortnachteile durch diesen durch drei Länder geprägten „Handlungsraum für Landschaft“ bestmöglichst zu überwinden. Es hat sich herausgestellt, dass strategische Allianzen und damit auch eine intelligente Akteurekonstellation und -mischung zu Schlüsselbegriffen für den Erfolg von regionalen Freiraumkompetenzen werden (VRRN 2019b).

5.3 Netzwerke nutzen (Konferenz der Regionalparks und Grüne Ringe)

Ziel einer zukunftsfähigen regionalen Landschaftsentwicklung soll es sein, die zehn großen Landschaftsräume in der Metropolregion Rhein-Neckar (die Prächtigen 10) mit ihren besonderen Qualitäten auch für künftige Generationen zu erhalten und nachhaltig zu entwickeln. Im Dialog Landschaft, der das regionale Entwicklungsprojekt Regionalpark Rhein-Neckar begleitet, sind die Netzwerkarbeit und starke Allianzen mehr denn je notwendig, um die Umweltqualitäten zu sichern. Der Dialog richtet sich zum einen an bundesdeutsche Netzwerke wie die „Konferenz der Regionalparks und Grünen Ringe“ (KORG) als informellem Zusammenschluss von deutschen Großstadt- und Metropolregionen, zum anderen auch intensiv an die kommunalen, regionalen und weiteren Partner innerhalb der Region. Hier geht es um die Entwicklung und kommunikative Vermittlung erfolgreicher Landschaftsstrategien: Wie wollen wir morgen leben? Wie stellen wir uns eine nachhaltig genutzte Landschaft vor? Es ist eine gemeinsame Idee zu entwickeln – im Sinne eines common sense –, wie auch interkommunal die Freiraumsicherung und -vernetzung nachdrücklicher gestärkt werden kann. Es gilt dabei, die Kommunen, Verbände, Vereine, Nicht-Regierungs-Organisationen, die Verwaltung, Politik, Medien, Wissenschaft und Wirtschaft stärker in das Thema einzubeziehen und in einen engeren Austausch zu bringen. Dialog Landschaft im regionalen Entwicklungsprojekt Regionalpark Rhein-Neckar erfüllt somit die Kriterien einer Plattform für Austausch und Wissenstransfer (VRRN 2023).

Hierzu formulieren die aufgeführten zehn Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Prächtigen 10 verschiedene Ansätze einer gemeinsamen, regional ausgerichteten Zusammenarbeit. Im Mittelpunkt steht, wie die Region über ihre Landschaften profiliert und wie die Wertschätzung der Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen für unser Leben erhöht werden kann.

6 Transformationserfordernisse

Vor dem Hintergrund der globalen Veränderungen wie dem Klimawandel, der wirtschaftlichen Entwicklungen in Zeiten globaler Abhängigkeiten, der weiter zunehmenden Urbanisierung sowie den sich wandelnden Lebensstilorientierungen steigt der Stellenwert der Landschaft als Standortfaktor.

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit den 17 Nachhaltigkeitszielen, den Sustainable Development Goals (SDGs) ist für den Verband Region Rhein-Neckar Orientierung und Verpflichtung zugleich. Eine verantwortungsvolle Regionalplanung und Regionalentwicklung berücksichtigt ökonomische, ökologische und soziale Belange und hält Gestaltungsspielräume für die kommenden Generationen offen. Die umweltbezogenen Nachhaltigkeitsziele 3, 6, 7, 11, 12, 13, 14 und 15 werden im Dialog Landschaft besonders im Fokus stehen (VRRN 2023). Im Rahmen vieler gesellschaftlicher Transformationserfordernisse, die durch globale Trends wie Digitalisierung, Klimawandel, sich verändernde Arbeitswelten beeinflusst werden, wird deutlich, dass sich die Bedeutung auch des Werts von Freiräumen weiter wandeln wird. Zuletzt wurde aufgrund der Einschränkungen während der Pandemie sichtbar, dass und wie diese Räume an Wertschätzung hinzugewonnen haben.

Auch hinsichtlich Gesundheits- und Mobilitätstrends sind unterschiedliche Lebensstile in einer heterogenen Gesellschaft zu verzeichnen. Unterschiedliche Wertesysteme, Alltagskulturen und Konsummuster bestehen parallel. Neben dem auch räumlichen Ermöglichen dieser Vielfältigkeit in der Nutzung und dem Erleben der Landschaft wird es auch in Zukunft darum gehen, Zugangsgerechtigkeit zu wahren, da Diversifizierung auch negative Aspekte in Hinblick auf Verteilungsgerechtigkeit beinhalten kann. Es geht also darum, Angebote mit kulturellen und landschaftlichen Qualitäten bei gleichzeitiger Wahrung der sogenannten Alltagslandschaften im Arbeits- und Wohnumfeld in beiden Richtungen im Blick zu behalten.

Es wird dabei deutlich, dass Landschaft viel leisten muss. Im Leitbildprozess zu den Prächtigen 10 in der Region Rhein-Neckar wurde deshalb auch der Begriff „Aufgabenlandschaften“ geprägt (VRRN 2019a). Gerade die aktuellen Entwicklungen zeigen, wie der Mensch die Landschaft auch mit Bezug auf den schnellen Landschaftswandel (siehe Energielandschaften, Landschaften mit großen Produktionsströmen wie in der Oberrheinebene) verändert. Die Regionalentwicklung muss deshalb in Zukunft zur besseren und nachhaltigeren Koordinierung von Freiraumnutzungen und zur Stärkung der unterschiedlichen Freiräume mit ihren spezifischen Funktionen genutzt werden. Hier steht vor allem die zunehmende Bedeutung des Klimawandels als Koordinierungsaufgabe der Raumordnung, bezogen auf den vorsorgenden Hochwasserschutz, den Trinkwasserschutz, das Management des Landschaftswasserhaushalts und die Stärkung der Multifunktionalität von Freiräumen, im Vordergrund. Damit wird der Begriff „Grün-Blau Infrastruktur“ aufgegriffen, um Freiraumsysteme zu sichern und in puncto Vernetzung und Multifunktionalität zu stärken – seien es offene agrargeprägte Landschaftsräume, Waldlandschaften oder vielfältige innerstädtische Freiräume.

6.1 Entwicklung von Landschaft

Landschaft sollte deshalb auch stärker als Markenzeichen und Impulsgeber für die Gesamtentwicklung von Stadt und Land wahrgenommen werden. Die Frage wird sein, wie sich Stadt-Umland-Beziehungen weiter neu ausrichten im Bereich Mobilität, Wohnen, Daseinsvorsorge oder Freiraumnutzung. Begriffe wie Zwischenlandschaften, die Ausgestaltung von Stadträndern, aber auch die Freiraumentwicklung entlang von Fuß- und Radwegeverbindungen sollten gezielt in den Fokus genommen werden (UBA in Bearbeitung).

In der Regionalplanung wird für die Zukunft zu diskutieren sein, inwieweit auch die räumliche Steuerung neue Instrumente braucht. Überlegungen sind denkbar, sogenannte Ressourcenlandschaften zu identifizieren, die zum Beispiel multifunktional auf die Kombination von ökologischen Funktionen, technischen Infrastrukturen zur Energiegewinnung und neuen Nutzungsformen im Rahmen der Landwirtschaft ausgerichtet sind. Es wird mithin zunehmend wichtiger, an Konzepten und Vereinbarungen zu arbeiten, wie mit Landschaft zukünftig verantwortungsvoll umgegangen werden soll. Die Region durch die Landschaft zu entwickeln und die Landschaft zeitgleich auch neu und nachhaltig in Wert zu setzen, ist in dem regionalen Prozess für die Region Rhein-Neckar eine besondere Herausforderung. Damit ist auch das Ziel verbunden,

Landschaft zu einem Impulsgeber für die Regionalentwicklung stärker in der Regionalpolitik zu verankern. In diesem Zusammenhang steht auch eine grundsätzliche Frage im Raum: Ob eine auf den Schutz, die Pflege und die Gestaltung der Landschaft ausgerichtete Landschaftspolitik zu erarbeiten und umzusetzen sei, wie das bereits das Europäische Landschaftsübereinkommen im Kapitel II, Artikel 5 formuliert?

6.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz für die Landschaftsentwicklung nutzen

Stichworte wie naturnahe Wälder, blau-grüne Infrastrukturen oder Schwammland-schaften verdeutlichen aktuell, dass natürliche Ökosysteme bewahrt, gestärkt oder renaturiert werden müssen, damit sie gleichzeitig multifunktionale Nutzungen übernehmen können. Mit dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz soll das Ziel verfolgt werden, den Erhalt, die Renaturierung und Wiederherstellung von natürlichen und resilienten Ökosystemen anzustreben, damit diese die Funktion eines Klimaschützers und eines wertvollen Lebensraumes für Pflanzen und Tiere gleichermaßen erfüllen können. Es sollen Synergien durch den gemeinsamen Klima- und Naturschutz erfasst und genutzt werden. Mit der Konzentration auf wassersensible Umbaumaßnahmen soll erreicht werden, den Landschaftswasserhaushalt zu verbessern, damit das Wasser länger in der Landschaft gehalten wird. Hier geht es vor allem auch um Wiedervernässungsmaßnahmen (wie Moore, Feuchtgebiete). Hierdurch sollen auch Dürren vorgebeugt werden sowie Retentionsräume geschaffen werden als Schutz vor lokalen Überschwemmungen nach Starkregenereignissen. Des Weiteren zielt das Aktionsprogramm auf den natürlichen Klimaschutz auf Siedlungs- und Verkehrsflächen ab. Hier soll es verstärkt um das Grünflächenmanagement gehen und um Maßnahmen im Sinne des Leitbildes einer wassersensiblen Stadt. Hierzu zählen Maßnahmen wie Flächenentsiegelung, Wasserspeicherung, Versickerung, Verdunstung und Nutzung von Regenwasser im städtischen Raum, Stärkung der Verdunstungskühlung, Verminderung der Risiken durch Überflutung.

Deutlich wird, wie wichtig eine enge Kommunikation mit den verschiedenen Akteuren ist, um die vielfältigen Maßnahmen auch umsetzen zu können.

7 Ausblick

In der Planungspraxis (er)wächst die Erkenntnis, dass der Umgang mit Freiräumen bereits in den Städten vor allem hinsichtlich Klimawandel und bioklimatischer Belastungssituation für die menschliche Gesundheit fokussiert und etabliert wird, während für die Freiräume am Stadtrand und im regionalen Kontext oftmals noch geeignete Leitbilder und Impulse zur Entwicklung und Qualifizierung fehlen. Unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels – gerade unter dem Aspekt des Klimawandels, des Biodiversitätsrückgangs und weiteren Anforderungen wie z. B. Ernährungssicherheit – wird eine räumliche Planung zunehmend für die Zukunftssicherung wichtiger. Die Wertmaßstäbe zu Mobilität, digitaler Kommunikation, Nahrungsmittelherstellung und -vermarktung oder gesundheitlicher Vorsorge durch gesunde Arbeits-, Wohn-

und Freizeitbedingungen ändern sich. Damit muss auch die Rolle von Landschaft und Freiraum in dieser Diskussion erneut geschärft werden. Sensibilisierung der Politik, Forderungen der jüngeren Generation an eine lebenswerte Umwelt und vor allem nachhaltige Umweltpolitik, aber auch die Sensibilisierung von Unternehmen für nachhaltige Wirtschaftsprozesse zusammen mit Standortsicherheit und Standortqualität müssen in der räumlichen Planung stärker in den Vordergrund gerückt werden.

Damit einher gehen auch Forderungen für die Zukunft der Freiraumsicherung und -entwicklung im Sinne einer Steigerung regionaler Freiraumkompetenzen.

Die aktuellen Transformationserfordernisse lassen sich nicht auf kommunaler Ebene allein bewältigen. Der Bezugsraum Region wird gerade bezüglich Transformation von regionalen Landschaften immer bedeutender. Befähigungen verschiedener Landschaftsräume müssen erkannt werden und zielgerichtet mithilfe von Leitbildern gesichert und weiterentwickelt werden. Die Multifunktionalität von Landschaft ist durch geeignete Strategien, Instrumente und Maßnahmen zu fördern und erfordert ein integriertes Handeln. Letztendlich geht es auch darum, mit regionaler Landschaftsgestaltung Lebens- und Wirtschaftsstandorte resilienter zu machen.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Regionale Landschaftsgestaltung – Eine Aufgabe der Raumplanung (Ergebnisse aus dem MORO-Forschungsfeld). Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (in Bearbeitung): Regionalparks – Strategien zur Freiraum- und Landschaftsentwicklung in Verdichtungsräumen. Bonn.

KORG – Konferenz der Regionalparks und Grünen Ringe (2020): Landschaft zum Leben – Stadt-regionale Freiraumstrategien. Berlin.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/sondervoeffentlichungen/2006/leitbilder.html> (07.03.2025).

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 09. März 2016.

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (07.03.2025).

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2017): Entschließung zur Kulturlandschaftsentwicklung. 42. Ministerkonferenz am 12.06.2017 in Berlin. Berlin.

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/mkro/mkro-42-beschluss-bericht-leitbilder.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (07.03.2025).

MRN – Metropolregion Rhein-Neckar GmbH (2019): Rhein-Neckar: fortschrittlich, engagiert und lebenswert. Presseinformation 07.02.2019. Mannheim.

UBA – Umweltbundesamt (in Bearbeitung): Forschungsprojekt „Aktive Mobilität und Freiräume im Zusammenspiel zwischen Umland und Stadt“. Dessau-Roßlau.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2009): Regionalpark Rhein-Neckar – Masterplan: Vision 2015 (Bearbeitung Planungsgruppe agl). Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2014): Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar. Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2018): Perspektiven auf den Landschaftswandel in der Metropolregion Rhein-Neckar im Rahmen des Dialogs Landschaft. Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2019a): Metropolregion Rhein-Neckar – Die Prächtigen 10 (Bearbeitung bgmr Landschaftsarchitekten). Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2019b): Endbericht im MORO Regionale Landschaftsgestaltung. Formelle und informelle Instrumente der Regionalplanung, der Landschaftsrahmenplanung und deren Verknüpfung mit der kommunalen Planung sowie der landwirtschaftlichen Fachplanung, unveröffentlicht.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2019c): 49. Sitzung des Ausschusses für Regionalentwicklung und Regionalmanagement (ARR): Beschluss zur Erstellung einer praxisnahen Entwicklungsstrategie zur Einbindung der UN-Nachhaltigkeitsziele in und für die Region. Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2020): 57. Planungsausschuss: Beschluss zur Weiterentwicklung des Regionalparks Rhein-Neckar. Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2022): Region Rhein-Neckar stärkt nachhaltige Regionalentwicklung. Pressemitteilung 30.07.2022. Mannheim.

VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2023): Regionalpark Rhein-Neckar – Ein Querschnitt. Mannheim.

Weitere Quellen:

Bundesraumordnungsgesetz (ROG): Fassung des ROG gültig ab 28.09.2023, geändert durch die ROG-Novelle vom 22.3.2023, BGBl. I Nr. 88.

Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet (2005).

Europäisches Landschaftsübereinkommen (Council of Europe Landscape Convention) (20.10.2000) – Council of Europe Portal.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=176> (24.03.2025).

Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz vom 14. Juni 2023.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/natuerlicher-klimaschutz-2182120> (24.03.2025).

Grünprojekte in der Storymap des Metropolatlas Rhein-Neckar

www.metropolatlas.digital-mrn.de (24.03.2025).

Autor

Ass. Dr. Claus Peinemann (*1961), *Studium der Landschaftsplanung in Berlin, Hannover, Edinburgh und Berkeley. Promotion an der Leibniz Universität Hannover, Baureferendariat und 2. Staatsexamen in der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz, Referent für Landschaftsrahmenplanung bei der ehemaligen Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, seit 1998 Referent für Regionalplanung beim Verband Region Rhein-Neckar in Mannheim.*

Hans-Jörg Domhardt

ERFOLGSFAKTOREN UND HEMMNISSE EINER REGIONALEN FREIRAUMSICHERUNG UND -ENTWICKLUNG. UNTERSUCHUNG DER WIRKSAMKEIT REGIONALPLANERISCHER STRATEGIEN

Gliederung

- 1 Untersuchungsansatz
 - 2 Zur Methodik und Durchführung der Untersuchung
 - 3 Ergebnisse der Fachgespräche
 - 3.1 Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung in den untersuchten Regionen
 - 3.2 Einsatz von Plan(ungs)instrumenten (formell und informell) für die regionale Freiraumsicherung und -entwicklung
 - 3.3 Wirksamkeit von Planungsprozessen für die Freiraumsicherung und -entwicklung
 - 3.4 Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung in der Regionalplanung
 - 4 Erkenntnisse hinsichtlich der Verbesserung des Freiraumschutzes auf regionaler Ebene
- Literatur
Anhang

Kurzfassung

Eine vergleichende Untersuchung der Anwendung von Planungsinstrumenten und -prozessen in sechs Stadtregionen in sechs Bundesländern stellt die wesentlichen Erfolgsfaktoren bzw. Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung heraus: Für erfolgreiche Planungskonzepte sind unter anderem gut strukturierte und gemanagte Planungsprozesse erforderlich, wobei eine sachgerechte Beteiligung der Adressaten eine Grundvoraussetzung ist (auf Augenhöhe kommunizieren). Zudem soll eine Verknüpfung mit Förder- und Finanzierungsinstrumenten angestrebt werden. So können freiraumbezogene Vorrang-/Vorbehaltsausweisungen als Grundlage finanzieller Zuwendungen dienen (finanzielle Inwertsetzung von Freiraumfestlegungen).

Bei der regionalplanerischen Aufgabe der Freiraumsicherung und -entwicklung gibt es kein Erkenntnisdefizit, sondern ein erhebliches Umsetzungsdefizit. Die Regionalplanung muss ihre Möglichkeiten besser wahrnehmen, indem sie sich stärker einmischt und ihre Koordinierungskompetenz in den Vordergrund stellt.

Schlüsselwörter

Freiraumsicherung/-entwicklung – Planungsinstrumente – Planungsprozesse – Regionalplanung/-entwicklung – Stadtregionen – Strategien

Success factors and obstacles to securing and developing regional open space. Investigating the effectiveness of regional planning

Abstract

A comparative study of the application of planning instruments and processes in six urban regions in six federal states provides the essential success factors and obstacles to regional open space protection and development: Successful planning concepts require well-structured and managed planning processes, whereby appropriate participation of the stakeholders is a basic requirement (communicating at eye level). In addition, a link with funding and financing instruments should be sought. Thus, open space-related priority/reservation settings can serve as a basis for financial donations (financial valorisation of open space designations). In the regional planning task of securing and developing open spaces, there is no lack of knowledge, but a considerable lack of implementation. Regional planning must make better use of its opportunities by becoming more involved and focusing on its coordination skills.

Keywords

Open space protection/development – Planning instruments – Planning processes – Regional planning/development – Urban regions – Strategies

1 Untersuchungsansatz

Zur Konkretisierung der Fragestellungen des Arbeitskreises „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ wurde eine Untersuchung zur Ermittlung von Erfolgsfaktoren und Hemmnissen einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung durchgeführt. Der Schwerpunkt lag auf der Analyse der Wirksamkeit regional(planerischer) Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung an Fallbeispielen.

Im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung dieser Strategien in ausgewählten Regionen, die auch durch Mitglieder aus dem Arbeitskreis vertreten sind, standen neben den Erfahrungen mit dem Einsatz bestehender Planinstrumente vor allem die Herausarbeitung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Ausgestaltung der Strategien bzw. der jeweiligen Planungsprozesse im Vordergrund. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Verknüpfung von formellen und informellen Konzepten bzw. Instrumenten. Auch wurde der Frage nachgegangen, wie in den jeweiligen Regionen versucht wird, eine Steigerung der Wirksamkeit der Planungsprozesse zu erreichen.

Die Untersuchung vergleicht anhand von ausgewählten Beispielen den unterschiedlichen Umgang mit dem „Freiraum“ in der Regionalplanung bzw. -entwicklung.

Da nur sechs ausgewählte Regionen durch gezielte Fragestellungen analysiert werden, handelt es sich um keine repräsentative Untersuchung. Diese sechs Stadtregionen bzw. Planungsregionen spiegeln trotz unterschiedlicher Entwicklungstendenzen zentrale Aufgaben der Regionalplanung im Bereich Freiraumsicherung und -entwicklung in Deutschland wider; sie stellen somit einen wesentlichen Querschnitt der regional-planerischen Herangehensweise dar.

2 Zur Methodik und Durchführung der Untersuchung

Die Untersuchung stützte sich auf Fachgespräche/Interviews anhand eines im Arbeitskreis abgestimmten Gesprächsleitfadens mit den zuständigen Planungsfachleuten (vgl. Fragestellungen im Anhang).

Folgende Regionen (Abbildung 1) wurden für die Untersuchung ausgewählt; es wurde darauf geachtet, dass die Mehrzahl der Regionen durch Mitglieder des Arbeitskreises vertreten waren:

- > Region München (Walter Kufeld, Leiter des Sachgebietes 24.2 - Landes- und Regionalplanung in den Regionen Ingolstadt (10) und München (14) bei der Regierung von Oberbayern),
- > Region Ruhr (Michael Bongartz, Referatsleitung Staatliche Regionalplanung beim Regionalverband Ruhr),
- > Region Rhein-Neckar (Dr. Claus Peinemann, Regionalplanung und Regionalentwicklung (Hessen), Umwelt & Freiraum beim Regionalverband Rhein-Neckar),
- > Region Stuttgart (Ulrich Dilger, Abteilungsleiter Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung, Stadt Fellbach und Mitglied der Verbandsversammlung des Verbandes Region Stuttgart),
- > Region Hannover (Dietrich Kraetzschmer, Planungsgruppe Umwelt, Büroleiter Standort Hannover, der als Auftragnehmer wesentliche Fachbeiträge für die Regionalplanung in der Region Hannover erarbeitet hat) und
- > Region Leipzig-West Sachsen (Prof. Dr. Andreas Berkner, Leiter Regionale Planungsstelle, Regionalplanerin Katrin Klama, beide sind nicht im AK vertreten).

Alle diese Regionen sind durch besonders starke Siedlungsflächeninanspruchnahme gekennzeichnet, die erhöhte Anforderungen an eine erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung nach sich ziehen.

Die Fachgespräche wurden zum Jahreswechsel 2021/2022 bzw. im Frühjahr 2022 durchgeführt und nahmen etwa 2,5 bis 3 Stunden in Anspruch (vgl. Tabelle 1).

Da in den sechs Regionen sehr differenzierte Strukturen der Landes- und Regionalplanungssysteme vorhanden sind, ist eine direkte Vergleichbarkeit schwierig, aber vergleichbare Analogien sind dennoch möglich, obwohl durchaus unterschiedliche Begriffsverständnisse und Erläuterungen bestehen. Sie werden hier in Einzelfällen beschrieben.

Datum	Ort bzw. Video	Region	Gesprächspartner	Mitwirkende Arbeitskreis
13.12.2021	Mannheim	Region Rhein-Neckar (VRRN)	Dr. Claus Peinemann <i>Regionalreferent</i>	
25.01.2022	Stuttgart	Region Stuttgart (VRS)	Thomas Kiwitt <i>Ltd. techn. Direktor</i>	Ulrich Dilger
04.02.2022	Essen	Regionalverband Ruhr (RVR)	Michael Bongartz <i>Referatsleiter</i>	
21.02.2022	Video	Region Hannover	Sonja Beuning <i>Fachbereichsleiterin</i> Dr. Wolfgang Jung <i>Teamleiter</i>	Dietrich Kraetzschmer
30.03.2022	Video	Region 14 München (Reg. München)	Walter Kufeld <i>Sachgebietsleiter</i>	
27.04.2022	Leipzig	Region Leipzig-West-sachsen	Prof. Dr. A. Berkner <i>Leiter Verbandsverwaltung</i> Katrin Klama <i>FB Regionalplanung</i>	

Tabelle 1: Übersicht zu den durchgeführten Fachgesprächen / Quelle: Eigene Darstellung

Die Fachgespräche wurden mithilfe eines Gesprächsleitfadens durchgeführt, der in vier Teilabschnitte gegliedert ist. Dieser Leitfaden wurde vom Autor entwickelt und im Vorfeld der Untersuchung im Arbeitskreis diskutiert und abgestimmt.

1. Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung in Ihrer Region
2. Einsatz von Plan(ungs)instrumenten (formell und informell) für die regionale Freiraumsicherung und -entwicklung
3. Wirksamkeit von Planungsprozessen für die Freiraumsicherung und -entwicklung
4. Fazit: Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung in der Regionalplanung

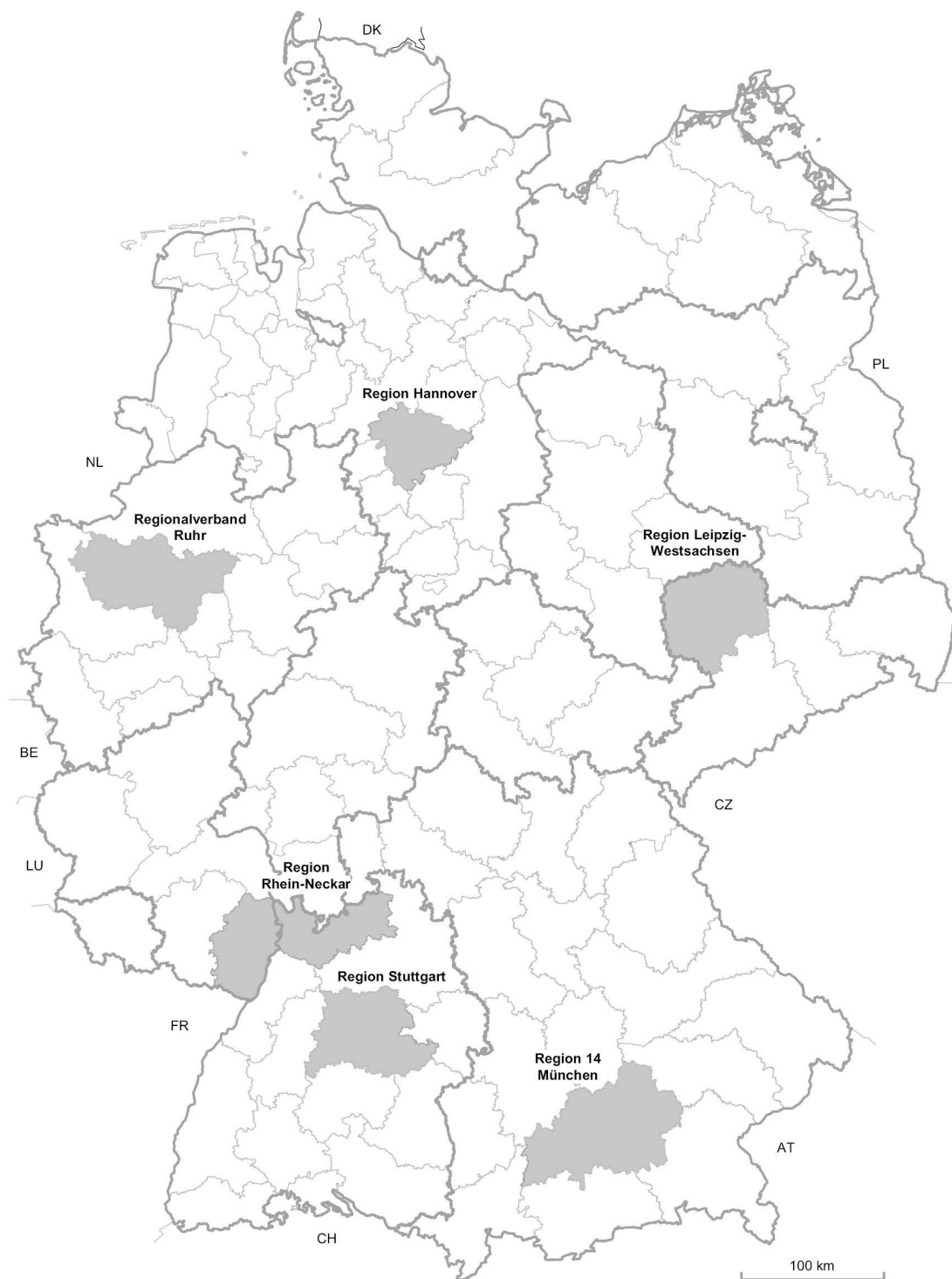


Abbildung 1: Untersuchte Planungsregionen / Quelle: Eigene Darstellung

Wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, sind die raum- und siedlungsstrukturellen Ausgangssituationen sowie die Entwicklungstendenzen in den sechs untersuchten Regionen unterschiedlich.

	Regionen (nach Flächengröße)					
	Rhein-Neckar	München	Ruhrgebiet	Leipzig-West-sachsen	Stuttgart	Hannover
Indikatoren	2019	2020	2019	2020	2020	2020
Flächengröße (km²)	5.636	5.500	4.435	3.978	3.654	2.297
Einwohnerzahl (2020)	2.416.548	2.933.000	5.112.000	1.053.323	2.787.000	1.155.330
Bevölkerungsdichte (EW/km²)	429	533	1.153	265	763	503
Siedlungsstruktur	polyzentral	monozen-tral	polyzentral	monozen-tral	monozen-tral	monozen-tral
Städte über 500.000 EW	0	1	2	1	1	1
Städte über 200.000 EW	1	1	4	0	0	0
Anzahl der Gemeinden	290	186	53	61	179	21
Bevölkerungs-entwicklung 2010–2020	2012–2019: + 95.496	+ 245.888	2010–2019: - 38.000	+ 82.293	+ 165.345	+ 23.200
Siedlungs- und Verkehrsfläche in % (2020)	18,3	18,29	(2019) 39,1	17	21,1	23,1
Anteil Freiraum in % (2020)	81,7	81,71	(2019) 60,9	83	78,9	76,9
Veränderung Anteil Sied-lungs- und Verkehrsfläche 2010–2020	2012: 18,0 % 2019: 18,3 % +0,3 % +1.800 ha	2010: 6,30 % 2020: 18,29 % +1,99 % +9.227 ha	2009–2018: +2% +1.748 ha	2016: 16,40 % 2020: 17,00 % +0,4 % +2.348 ha	2010: 22,4 % 2020: 23,1 % +0,7 % +2.400 ha	2011: 22,60 % 2020: 23,14 % +0,54 % +1.142 ha

Tabelle 2: Tabellarische Übersicht mit zentralen Kennziffern zu den untersuchten Regionen /
Quelle: Eigene Darstellung

3 Ergebnisse der Fachgespräche

Die Ergebnisse der sechs Gespräche werden nachfolgend entsprechend der Gliederung des Gesprächsleitfadens konkretisiert. Hierbei werden die einzelnen Äußerungen der jeweiligen Gesprächspartner nicht in allen Punkten wiedergegeben, sondern nur solche, die für die jeweilige Fragestellung von Bedeutung waren. Eine Reihenfolge der Äußerungen bzw. Antworten wurde weder nach der Bedeutung noch nach der chronologischen Abfolge vorgenommen.

3.1 Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung in den untersuchten Regionen

> Ursachen für Freiraumverlust

In diesem ersten Fragenkomplex sollte erfasst werden, worin die Regionalplanerinnen und Regionalplaner die wesentlichen Ursachen für (quantitative) Freiraumverluste durch neue Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) einerseits und für (qualitative) Beeinträchtigungen der Freiraumfunktionen durch Umnutzungen andererseits in ihrer Region sehen.

Zusammenfassend lässt sich trotz einzelner spezifischer Unterschiede festhalten, dass die wesentlichen Ursachen für (quantitative) Freiraumverluste durch neue Siedlungs- und Verkehrsflächen – in erster Linie durch Wohnen und Gewerbe – in unterschiedlicher Intensität bedingt sind. Trotz regional sehr differenziert zu beurteilender Situationen sind dies die beiden wesentlichen Treiber für den Freiraumverlust. Die Nachfrage nach Verkehrsflächen spielt eine eher nachgeordnete Rolle.

Während in einzelnen Regionen sehr gute Standortqualitäten vorherrschen, die sich als ideale Standorte für Siedlungstätigkeiten gerade im gewerblichen Bereich (unter anderem Logistikunternehmen mit sehr hoher Flächenintensität) anbieten, ist im Bereich des Wohnungsbaus infolge der Zuwanderung und steigender Haushaltszahlen aufgrund des demographischen Wandels eine starke Überforderung der Wohnungsmärkte festzustellen. Zudem ist in vielen Regionen der Wunsch nach Einfamilienhäusern weiterhin ungebrochen, was sich vor allem in den Umlandgemeinden der Kernstädte auswirkt.

Ein Spezifikum der Region Stuttgart ist eine eher dörfliche Siedlungsstruktur, die eine regional abgestimmte städtebauliche Entwicklung schwierig macht.

> Freiraumabgrenzung

In diesem Zusammenhang war es interessant nachzufragen, wie eigentlich der „Freiraum“ in den jeweiligen Regionen methodisch-inhaltlich erfasst und abgegrenzt wird und welche Indikatoren hierfür verwendet werden.

Durch die Gespräche wurde deutlich, dass die Regionalplanung zwar weitgehend ähnlich bei der Freiraumdefinition vorgeht („Negativdefinition“), aber dennoch eine Vielzahl von Fragen zu klären ist. Vor allem ist die Herangehensweise an die

hierfür erforderliche Siedlungsraumdefinition und -abgrenzung unterschiedlich. In allen untersuchten sechs Regionen wird der Freiraum über eine sogenannte „Negativdefinition“ erfasst: Freiraum ist alles, was nicht Siedlungsraum ist.

Hier zeigt sich, dass Freiraumsicherung primär gegenüber der Siedlungs-/Verkehrsentwicklung planerisch-konzeptionell erfolgt und nicht – als eigenständige Raumkategorie – aus sich selbst heraus. So ist die Einordnung als Freiraum in den jeweiligen Regionen wie folgt vorgenommen worden:

Region Rhein-Neckar	Alles, was nicht bebaut bzw. beplant ist, gehört zum Freiraum
Region Stuttgart	Alles, was nicht Siedlungsfläche ist, gehört zum Freiraum (Negativdefinition); hierbei verbleiben aber auch „weiße Flächen“ im Regionalplan, die Spielräume für gemeindliche Siedlungsentwicklung aufzeigen. Diese „weißen Flächen“ unterliegen zwar nicht dem regionalplanerischen Freiraumschutz, zählen aber zum – nicht bebauten – Freiraum.
Region München	Alles außerhalb von Siedlungsflächen ist als Freiraum anzusehen.
Region Leipzig-Westsachsen	Freiraum ist alles, was nicht Siedlungsfläche ist; aber eine Darstellung der Siedlungsfläche wird im Regionalplan nicht vorgenommen.
Region Hannover	Verwendung von ATKIS-Daten; Freiraum ist alles außerhalb der Siedlungsflächen; Siedlungsfläche ist Realnutzung, vorliegendes Baurecht, Darstellungen im Flächennutzungsplan (FNP) und regionalabgestimmte Siedlungsentwicklung (Vorranggebiet Siedlungsentwicklung).
Regionalverband Ruhr	Unter Freiraum wird alles subsumiert, was nicht nach Anlage 3 zur LPlG DVO ¹ , Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne bereits als Siedlungsraum (Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) oder Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)) gekennzeichnet ist.

> Freiraumnutzungen und Freiraumfunktionen

Durch die Frage sollte herausgefunden werden, welche Freiraumnutzungen und -funktionen in den jeweiligen Regionen im Fokus regionalplanerischer Konzeptionen stehen. Folgende Ergebnisse lassen sich feststellen:

Trotz aller Unterschiede in den konkreten Formulierungen, den Bezeichnungen bzw. ihrer methodischen Herleitungen stellen die Regionalen Grünzüge in Kombination mit Siedlungszäsuren (Grünzäsuren) zentrale Planelemente zur Freiraumsicherung und zum Freiraumschutz in den jeweiligen Regionen dar. Sie stehen somit im Zentrum regionalplanerischer Ausweisungen, wobei die weiteren freiraumbezogenen Festlegungen und das Zusammenspiel all dieser Ausweisungsmöglichkeiten zum Erfolg der jeweiligen Konzeptionen beitragen.

¹ Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (LandesplanungsgesetzDVO – LPlG DVO).

Regionale Grünzüge sowie Siedlungszäsuren werden als multifunktionale Instrumente, die viele Freiraumfunktionen wie Bodenschutz, Siedlungsklimaschutz, Erholung etc. sowie Gliederung von Tallagen räumlich zusammenfassen, als „sehr gut“ für die Aufgaben der Freiraumsicherung und -entwicklung bewertet. Sie leisten wertvolle Hilfe beim Aufbau eines regionalen Freiraumverbundsystems. Hierbei sollen die Regionalen Grünzüge weiterentwickelt werden, indem die Begründung für die Festlegung Regionaler Grünzüge möglichst durch mehrere Freiraumfunktionen erreicht werden soll (Verbesserung der Begründungsqualität).

Für die methodische Unterfütterung der Festlegung von Regionalen Grünzügen werden in erster Linie drei Freiraumfunktionen genannt (siedlungsklimatische Funktion, Erholungsnutzung, Siedlungsgliederung), die als Begründungen für die Festlegung von Regionalen Grünzügen dienen können.

> **Leitbild und Strategien**

Zur Einordnung wurde konkret nach dem jeweiligen Leitbild sowie der Strategie zur Freiraumsicherung und -entwicklung in den einzelnen Regionen gefragt. Die Antworten aus den jeweiligen Regionen unterschieden sich dabei sowohl in inhaltlicher Ausprägung als auch im Umfang der Ansätze. Häufig wird darauf verwiesen, dass ein solch spezifisches Leitbild in die allgemeinen Leitbilder zur räumlichen Entwicklung der Region integriert ist.

Sehr differenziert und mit eigenständigen Zielsetzungen und Strategien versehen besteht ein solches Leitbild in der Region Rhein-Neckar (die „prächtigen Zehn“, www.m-r-n.com/landschaft; siehe auch den Beitrag Peinemann in diesem Band). Im Interview wurde deutlich, dass sich die Strategie zur Freiraumsicherung und -entwicklung in dieser Region dabei an der Kernthese orientiert, dass sich „ohne resiliente Landschaften keine erfolgreiche und nachhaltige Regionalentwicklung“² erreichen lässt. Es wurde vom Interviewpartner konstatiert, dass in der Region immer noch zu wenig integrativ geplant und gehandelt wird. So wird bei der Flächenbereitstellung zu wenig „vom Freiraum her gedacht“.

In der Region Stuttgart wird zwischen dem Ansatz der konservierenden Freiraumsicherung einerseits und der Freiraumentwicklung durch den „Regionalen Landschaftspark“ als regionales Förderprogramm andererseits differenziert, während in der Region Hannover das Leitbild der „vernetzten Grünräume“ existiert, wobei durch eine eng verzahnte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ein wesentlicher Beitrag zur Freiraumsicherung und -entwicklung geleistet wird.

Beim Regionalverband Ruhr sowie in der Region München existiert kein eigenständiges Leitbild zur Freiraumsicherung und -entwicklung, vielmehr sind diese Aufgaben im räumlichen Leitbild für die Region integriert.

> **Vernetzung von Freiräumen**

Eine anschließende Frage erfolgte zu den Stichworten „Regionales Freiraumverbundsystem“ und „stadt-regionale Freiraumvernetzung“, mit der erfahren werden

2 Dieses und weitere Zitate entstammen den Antworten zum Fragebogen.

sollte, wie in den Regionen versucht wird, die Vernetzung und Verzahnung von Freiräumen zu verbessern.

Von den Gesprächspartnern wurde übereinstimmend die Zielsetzung zur Schaffung eines „Regionalen Freiraumverbundsystem“ und einer verbesserten „stadt-regionalen Freiraumvernetzung“ betont. Trotz aller Unterschiede zwischen den jeweiligen landesspezifischen Ansätzen werden die regionalen Grünzüge aufgrund ihrer Multifunktionalität und der räumlichen Zusammenfassung verschiedener Freiraumnutzungen als das zentrale Planinstrument angesehen.

In der Region Rhein-Neckar, der Region Stuttgart sowie in der Region Leipzig-West-sachsen wird die Landschaftsrahmenplanung von der Regionalplanung selbst im Verband durchgeführt; mit dieser Regelung gibt es sehr positive Erfahrungen und sie hat sich sehr bewährt. Ebenso hat sich das enge Zusammenwirken der drei Aufgabenbereiche Landschaftsrahmenplanung, strategische Umweltprüfung und Regionalplanung als sehr gut erwiesen.

In der Region Hannover wird als Verbundsystem die Festlegung der regionalplanerischen Vorranggebiete Freiraumfunktionen (entspricht Regionalen Grünzügen) vorgenommen; dies erfolgt auch innerhalb des Stadtgebietes Hannover.

In ähnlicher Weise werden in der Region München die Regionalen Grünzüge auch im Stadtgebiet von München festgelegt. Regionale Grünzüge und die Festlegung des Planelementes Trenngrün (entspricht Siedlungsäsuren) sowie die Vorbehaltsgebiete Landschaft bilden das Grundgerüst für ein regionales Freiraumverbundsystem.

Ähnlich wird in der Region Leipzig-West-sachsen verfahren. Ein Freiraumverbundsystem wird in erster Linie durch Regionale Grünzüge gebildet, die um die Vorranggebiete Biotop- und Artenschutz ergänzt werden. Auch die Kooperation mit der Stadt Leipzig gestaltet sich positiv, sie ist durch gute Aushandelsprozesse gekennzeichnet. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist der sogenannte Aktionsraum „Grüner Ring Leipzig“: Ausgleichsmaßnahmen sollen in diesen räumlichen Bereichen konzentriert werden. Allerdings zeigen sich dabei häufig Probleme mit der Flächenverfügbarkeit.

> **Hemmnisse**

Abschließend wurde noch nach politischen oder rechtlichen Hemmnissen gefragt, die fachübergreifende Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung besonders erschweren.

Allgemeine Hemmnisse können immer wieder in unterschiedlicher Form auftreten; dies ist von den jeweiligen spezifischen regionalplanerischen Festlegungen abhängig. Grundsätzlich kann aus den Gesprächen gefolgert werden, dass die Akzeptanz und somit auch die Umsetzungsfähigkeit gegenüber der kommunalen Bauleitplanung entscheidend ist.

So wird häufig von der Politik die Gefahr formuliert, dass zu viele Restriktionen gegenüber der Siedlungsentwicklung aufgebaut werden könnten (z. B. 5%-Grenze bei Eigenentwicklung in der Region Hannover). Politische Egoismen bestimmen immer noch weitgehend die kommunalen Siedlungsplanungen.

Außerdem werden die einzelnen Fachinteressen immer stärker und diese drängen auf Kompensationsleistungen. Aber gerade in Verdichtungsräumen ist eine Abkehr von solchen Sektoralinteressen wichtig; eine sektorübergreifende Herangehensweise auf regionaler Ebene ist dagegen erforderlich und sachgerecht. Der Freiraum wird häufig noch als Restfläche – und somit als Reserve für weitere Siedlungsentwicklungen – verstanden. Jedoch ist teilweise festzustellen, dass sich das Verständnis pro Freiraum ändert; insbesondere die Aufgabe des Klimaschutzes befördert diesen Verständniswandel.

Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung – ein erstes Fazit

In diesem ersten Fragenkomplex wird schon die große föderale Vielfalt bei der regionalplanerischen Handhabung der Freiraumsicherung bzw. -entwicklung deutlich. Während unabhängig von kleineren Unterschieden bei den sechs untersuchten Regionen die Ursachen für Freiraumverluste bzw. Freiraumbeeinträchtigungen und ebenso die konzeptionellen Ansätze zur Sicherung und Entwicklung von Freiraumnutzungen und -funktionen weitgehend ähnlich sind, zeigen sich dagegen hinsichtlich der vorhandenen Leitbilder und Strategien wesentliche Unterschiede. So bestehen Unterschiede zwischen der Formulierung eigenständiger Leitbilder zur Freiraumsicherung bzw. -entwicklung gegenüber der Integration von freiraumbezogenen Zielsetzungen und Strategien in ein Leitbild zur gesamträumlichen Entwicklung. Es ist allerdings schwer einzuschätzen, welche Herangehensweise eine höhere Wirksamkeit erreichen kann.

Dennoch kann eine spezifische freiraumbezogene Leitbilderarbeit und deren laufende Weiterentwicklung überzeugen, da hierdurch das Bewusstsein für den Freiraum als unverzichtbarer Teil der verdichteten Stadtregionen geschärft wird. So kann Freiraum nicht nur als „Reserve für spätere Siedlungsentwicklung“ verstanden werden, sondern es wird stärker zum Umdenken angeregt („vom Freiraum her denken“).

Problematisch erscheint nach dieser Gesprächsrunde ein einheitliches Verständnis des Freiraums in der Regionalplanung zu sein („Was ist eigentlich unter Freiraum in den jeweiligen regionalplanerischen Konzeptionen zu verstehen?“). Insbesondere die Definition und die Methodik der Abgrenzung in den jeweiligen Plänen scheint doch sehr unterschiedlich zu sein, sodass nicht von einem klaren einheitlichen Verständnis auszugehen ist. Für eine Stärkung von Freiraumsicherung und -entwicklung insgesamt ist es nicht förderlich, wenn in den Regionen einzelne Flächen als Teile des Freiraums verstanden und festgelegt werden, während diese in anderen Regionen nur als Spielräume für spätere Siedlungsentwicklungen angesehen werden.

3.2 Einsatz von Plan(ungs)instrumenten (formell und informell) für die regionale Freiraumsicherung und -entwicklung

Im zweiten Themenblock wird die Bedeutung und Wirksamkeit der verwendeten Instrumente – insbesondere des Regionalplans – diskutiert. Hierzu sollten in einer ersten Frage die Planinstrumente ermittelt werden, die für die Sicherung von Freiräumen in der Region vorrangig und erfolgreich angewendet wurden. Drei Nennungen sollten abgegeben werden, wobei die Reihenfolge keine Rangfolge darstellt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 aufgelistet.

Regionen Instrumente	Rhein-Neckar	Stuttgart	Ruhrgebiet
1. Nennung	Regionale Grünzüge (RGZ)	Formell: RGZ + GZ, informell: Landschaftspark	RGZ am erfolgreichsten
2. Nennung	Vorrang Arten- und Biotopschutz	Zudem Beratungsfunktion, insbesondere für kleinere Gemeinden („Vermittlung von Notwendigkeiten“) ³	Festlegung Waldbereiche
3. Nennung	Überzeugungsarbeit durch informelle Instrumente (Dialogformate)	Direkt gewähltes Regionalparlament ⁴	Bereiche für den Schutz der Natur
³ Obwohl es sich hierbei um kein klassisches Planinstrument handelt, wurde seine Bedeutung in diesem Zusammenhang vom Verband Region Stuttgart als sehr hoch eingeschätzt, sodass es in dieser Darstellung mit aufgeführt wird. ⁴ Dto			

Regionen Instrumente	Hannover	München	Leipzig-West Sachsen
1. Nennung	Regelung zur Eigenentwicklung	RGZ	VR für alle Freiraumfunktionen
2. Nennung	VR Freiraumfunktionen	Trenngrün (entspricht GZ)	RGZ (nur im Umland von Leipzig); GZ (regionsweite Ausweisung)
3. Nennung	VR Natur und Landschaft	VB Landschaft	Vorbehaltsgebiete für alle Funktionen
RGZ = Regionale Grünzüge		GZ = Grünzäsuren	
VR = Vorranggebiete		VB = Vorbehaltsgebiete	

Tabelle 3: Angewendete Planinstrumente / Quelle: Eigene Darstellung

Es ist festzuhalten, dass es eine weitgehend ähnliche Einschätzung der verwendeten Planinstrumente gibt. Insbesondere der Regionale Grünzug als multifunktionales Planelement sowie die monofunktionalen Vorranggebiete für spezifische Freiraumfunktionen werden hier genannt.

Auffällig ist hierbei die Nennung aus der Region Stuttgart, die die Beratungsfunktion insbesondere für kleinere Gemeinden („Vermittlung von Notwendigkeiten“) hinsichtlich der Freiraumsicherung hervorhebt.⁵ Allerdings wird vom direkt gewählten Regionalparlament eine politische Programmatik zur Entwicklung der Region vorgegeben, die auf diese Weise den kleineren Gemeinden vermittelt werden kann.

Ebenso betont die Region Hannover die dort angewendete Regelung zur Eigenentwicklung kleinerer Gemeinden. Mit dieser klaren Regelung zur zukünftigen Siedlungsentwicklung wird auch erfolgreich Freiraumsicherung und -entwicklung betrieben.

Ähnlich bewertet die Regionalplanung in München das sogenannte „Anbindegebot“ der Landesplanung (LEP Z 3.3) als ein durchaus „scharfes Schwert“ für die Freiraumsicherung bzw. -entwicklung.

Es ist festzuhalten, dass die regionalen Grünzüge und Vorranggebiete, beide mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung, eindeutig im Mittelpunkt der freiraumbezogenen Konzepte stehen. Doch werden auch in Einzelfällen Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung genannt, die sich indirekt als sehr wirksam für die Freiraumsicherung und -entwicklung erwiesen haben (vgl. Regionen Hannover, München, Stuttgart).

> **Verhältnis formelle und informelle Planung**

Auch die Verzahnung von formellen und informellen Instrumenten bzw. Konzepten in den jeweiligen Regionen sollte erfasst werden. In allen untersuchten sechs Regionen wird die Erforderlichkeit gesehen, die Umsetzung durch inhaltliche Verzahnung formeller Regionalpläne mit verschiedenen informellen Instrumenten zu verbessern.

Immerhin stellt sich dieses Verhältnis sehr heterogen dar, was auf die sehr unterschiedlichen institutionell-organisatorischen Strukturen und die spezifischen Herangehensweisen in diesen Regionen zurückzuführen ist. So wird einerseits ein recht gutes Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Planungsansätzen hervorgehoben (Aufgreifen und Andocken an gute kommunale Konzepte, Masterpläne in Teilräumen etc.), andererseits wird bemängelt, dass dies teilweise noch zu wenig entwickelt bzw. die Steuerungsleistung nicht sehr hoch ist.

Insgesamt gesehen existieren in den untersuchten Regionen verschiedene Ansätze der Verzahnung von formellen und informellen Instrumenten bzw. Konzepten, allerdings sind die Intensitäten sowie die Erfolge sehr unterschiedlich zu bewerten. Eine einheitliche Kooperationsstruktur ist nicht zu erkennen und die Herangehensweise sehr stark von den jeweiligen regionalen Aufgabenfeldern abhängig.

5 Im Verband Region Stuttgart gibt es insgesamt 179 Gemeinden, davon haben circa zwei Drittel keine eigene Fachverwaltung.

> **Verhältnis Landschaftsrahmenplanung zu Regionalplanung**

Da sich die regionalplanerischen Ansätze zu Freiraumsicherung und -entwicklung fachlich und inhaltlich auf die Beiträge der Landschaftsrahmenplanung stützen, ist es erforderlich herauszuarbeiten, welche Beiträge die Landschaftsrahmenplanung bisher liefert und welche diese gegebenenfalls darüber hinaus in Zukunft erarbeiten sollte.

Bei den Gesprächen wurde die bundesweite Vielfalt bei dem Verhältnis der Landschaftsrahmenplanung zur Regionalplanung deutlich, dies betrifft vor allem die in den verschiedenen Bundesländern vorzufindende Primär- bzw. Sekundärintegration. Grundsätzlich lässt sich aus den Gesprächen keine eindeutige Priorisierung für eine bestimmte Verknüpfung zwischen Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung ableiten.

Es werden in der Landschaftsrahmenplanung große Potenziale erkannt, die aber bislang – nach Aussagen einzelner Gesprächspartner – nicht ausgeschöpft werden; deshalb ist die Landschaftsrahmenplanung zeitgemäß weiter zu entwickeln. In erster Linie gehe es nicht darum, Pläne zu machen, sondern diese auch umzusetzen.

In einigen Fällen besitzt der Landschaftsrahmenplan aufgrund laufender Anpassungen und neuer Erhebungen eine hohe Aktualität sowie eine gute Begründungsqualität. Jedoch könnten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf regionaler Ebene besser abgestimmt werden (Ökokonto und verbesserte räumliche Abstimmung sowie Basis für einen regionalen Ökoflächenpool).

> **Erforderlichkeit neuer Instrumente**

Bei der Diskussion um die Stärkung der Regionalplanung wird häufig auch von neuen Ausweisungsmöglichkeiten gesprochen, die derzeit noch nicht zur Verfügung stehen, aber für eine wirksame Regionalplanung erforderlich wären. Deshalb wurde auch die Frage erörtert, welche Instrumente noch nicht zur Anwendung gekommen sind bzw. zukünftig zur Verfügung stehen sollten (neue Instrumente).

Bis auf einige Wünsche nach Modifikationen bzw. Weiterentwicklungen wird grundsätzlich keine Erforderlichkeit gesehen, im Freiraumbereich neue Instrumente einzusetzen.⁶ Der Instrumentenkasten wird als ausreichend bezeichnet, allerdings werden grundsätzliche Umsetzungsprobleme angesprochen.

Bei vier der untersuchten Regionen wurde argumentiert, dass es keiner neuen Instrumente bedarf, da der „Instrumentenkasten ausreichend und gut gefüllt“ ist bzw. man in dieser Richtung eher „wunschlos glücklich“ sei (Rhein-Neckar, Stuttgart, Region Ruhr, Leipzig-West Sachsen). Vielmehr stellen die Umsetzung bzw. der Vollzug das eigentliche Problem dar.

⁶ Hierbei zeigen sich durchaus andere Auffassungen hinsichtlich zukünftiger Freiraumsicherung und -entwicklung in der Regionalplanung. Vgl. hierzu den Beitrag von Hüppauff/Kufeld in diesem Band.

Vonseiten des Verbandes Region Stuttgart (VRS) wurde gleichzeitig verdeutlicht, dass schlussendlich der Regionalplan regelt, wo gebaut wird und wo nicht. Dabei ist dann eine stärkere Beratung und Unterstützung der (kleineren) Gemeinden erforderlich, um durch Politikberatung klar zu machen, dass „keine Gemeinde eine Insel ist“. Somit muss die Kommunikation besser werden; eine verständlichere Vermittlung sei hierfür erforderlich.

In der Region Hannover sollten die Vorbehaltsgebiete Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes systematischer ausgerichtet werden und die fachlichen Grundlagen hierzu sind zu verbessern.

Für die Regionalplanung in der Region München wurden auf zunächst wissenschaftlicher Ebene sogenannte „Regionale Bodensicherungsgebiete“ als neue Plankategorie in die Diskussion gebracht. Es sind bereits Vorranggebiete Klimaschutz und Klimawandelanpassung als neue optionale Planelemente im Regionalplan (in Umsetzung des neuen LEP Bayern vom 01. Juni 2023) vorgesehen.⁷

➤ **Best-Practices für den Instrumenteneinsatz**

Des Weiteren ist die bisherige erfolgreiche Praxis der Instrumentenanwendung von Interesse. So wurde nach den Best Practices (zielführend und erfolgversprechend) für den Instrumenteneinsatz (formelle und informelle) in den jeweiligen Regionen gefragt.

Hinsichtlich der Anwendung und Wirksamkeit der Vorranggebiete und der regionalen Grünzüge herrscht weitgehende Übereinstimmung bei den sechs Gesprächspartnern. Besonders hervorzuheben sind die Ansätze zum Instrumenteneinsatz, die sich durch prozessuale Flankierungen sowie durch Unterstützung mit regionalspezifischen Förderungen als sehr wirkungssteigernd erwiesen haben.

In der Region Rhein-Neckar steht vor allem der Dialog Landschaft als Regional-Governance-Projekt im Vordergrund. Hierbei werden entsprechende Themen auf die regionale Ebene gehoben und dort diskutiert. Ähnlich ist es in der Region Stuttgart, wo insbesondere auf die regionalen Grünzüge und Siedlungszäsuren sowie den Landschaftspark als spezifisches Förderprogramm seitens der Region gesetzt wird.

Im Regionalverband Ruhr wird besonders auf Festlegungen mit der Qualität von Zielen der Raumordnung gesetzt. In der Region Hannover bestehen die Überlegungen, die Festlegung von Vorranggebieten mit Freiraumfunktionen im Rahmen der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms über die Kernstadt Hannover und die angrenzenden Städte und Gemeinden hinaus weiter in das Umland auszuweiten. In ähnlicher Weise in der Region München, wo der Fokus auf den regionalen Grünzügen liegt und in Leipzig-West-sachsen, wo alle Festlegungen in der Qualität von Zielen der Raumordnung (alle Vorranggebiete sowie die regionalen Grünzüge) im Mittelpunkt stehen.

7 Vgl. hierzu den Beitrag von Hüpfauff/Kufeld in diesem Band.

> **Formulierung von Zielen der Raumordnung**

Noch spezifischer sollte in Erfahrung gebracht werden, welche beispielgebenden konkreten Formulierungen von Zielen der Raumordnung in entsprechenden Plänen der jeweiligen Region vorhanden sind (Best Practice).

Insgesamt gesehen sind in vielen der untersuchten Regionen die Formulierungen aus der Sicht der Planerinnen und Planer zielführend und wirksam. Dennoch wird in Einzelfällen eine Schärfung der Formulierungen bzw. eine klarere Strukturierung angemahnt (vgl. Kufeld 2021).

> **Multifunktionalität von Freiräumen**

Eine wichtige Bedeutung für die räumliche Entwicklung hat die Multifunktionalität von Freiräumen und wie diese in den regionalen Konzepten berücksichtigt wird. Deshalb wurde mit der Frage „Wodurch erfassen Sie Mehrfachnutzungen und Mehrfachfunktionen von Freiräumen in Ihrer Region für eine Verbesserung der Freiraumsicherung bzw. -entwicklung?“ versucht, die Bestrebungen hierzu in den untersuchten Regionen herauszuarbeiten.

Unisono wurde auf die Datengrundlagen der jeweiligen Fachbehörden bzw. der Landschaftsrahmenplanung verwiesen, ohne dass sich eine eindeutige Einschätzung der Qualität bzw. der erforderlichen Verbesserungen dieser Datengrundlagen ableiten ließe.

So wurde in der Region Rhein-Neckar bemängelt, dass die methodische Fundierung zur Erfassung von Multifunktionalität und Ökosystemleistungen noch nicht ausgereift und weiter zu entwickeln ist, während sich in der Region Stuttgart der große Vorteil darin erweist, dass die Grundlagendaten durch die Region weitestgehend selbst ermittelt und bereitgestellt werden.

In den anderen Regionen werden die Grundlagen entweder durch Fachbehörden des Landes oder durch die Landschaftsrahmenplanung mit einer hohen Begründungsqualität (laufende Aktualisierung als Daueraufgabe) geliefert.

> **Verzahnung mit kommunalen Instrumenten**

Eine Verbesserung bei der Freiraumsicherung bzw. -entwicklung wird auch durch eine enge Verzahnung von regionalplanerischen Instrumenten zur Freiraumsicherung und -entwicklung mit den kommunalen Planungsinstrumenten erwartet.

Insgesamt liegen positive Einschätzungen der Gesprächspartner in Bezug auf die Verzahnung mit kommunalen Instrumenten vor. Viele Festlegungen werden von der kommunalen Bauleitplanung bzw. der Lokalpolitik mittlerweile besser akzeptiert. Als Gründe hierfür wurden entweder eine hohe „Kommunikative Planungskultur“ (Abstimmungsgespräche mit Kommunen, intensiver informeller Austausch, Betonung der Rahmensetzung durch den Regionalplan, die Beratungsfunktion der Regionalplanung und insbesondere für kleinere Gemeinden „Vermittlung von Notwendigkeiten“) genannt oder die enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden (laufender Austausch im Prozess der Konzepterarbeitung, Festlegungen im Regionalplan in enger Zusammenarbeit mit der kommunalen

Bauleitplanung) hervorgehoben. Somit ist z. B. „das Bewusstsein für Regionale Grünzüge stärker geworden“, wie es ein Interviewpartner ausdrückte. In einem Falle gibt es sogar einen spezifischen Fördertopf für regionale Erholungsprojekte, aus dem sowohl eigene regionalplanerische Projekte als auch Anträge von Kommunen, Verbänden oder Einzelinitiativen finanziell unterstützt werden können (Region Hannover).

Zu diesem Aspekt der engen Verzahnung sind die Ergebnisse der Gespräche in Abschnitt 3.3 Wirksamkeit von Planungsprozessen mit zu berücksichtigen.

> **Hemmnisse**

Bei der Fragestellung, ob es planungsrechtliche Hemmnisse gibt, die eine fachübergreifende Vernetzung der Instrumente zur Freiraumsicherung und -entwicklung erschweren, waren die Antworten eindeutig.

Von allen Gesprächspartnern wurde die Frage unisono verneint. Zusätzlich wurde von der Regionalplanung in der Region München der Hinweis gegeben, dass das existente Doppelsicherungsverbot sich als nicht förderlich erwiesen hat.

Von der Regionalplanung in Leipzig-West Sachsen wurde bemängelt, dass oftmals die Förderrichtlinien der Fachplanungen zu wenig Rücksicht auf regionalplanerische Festlegungen (insbesondere bei der Landwirtschaft) nehmen. Schlussendlich bleibt die Umsetzung das zentrale Problem.

Einsatz von Planinstrumenten für die Freiraumsicherung und -entwicklung – ein erstes Fazit

Bezüglich des Einsatzes von Planinstrumenten der Regionalplanung stehen die monofunktionalen Festlegungen als Vorranggebiete sowie die multifunktionalen Regionalen Grünzüge eindeutig im Mittelpunkt der jeweiligen Konzeptionen. Insbesondere deren Ausgestaltung in der Form von zu beachtenden Zielen der Raumordnung verleiht ihnen eine hohe Wirksamkeit und trägt zu einem effektiven Schutz von Freiräumen vor Besiedlung bzw. entgegenstehenden Nutzungen und Maßnahmen bei.

Allerdings sind auch einzelne spezifische Instrumente aus dem Bereich der Siedlungsstruktur sehr zielführend, da diese auf die Begrenzung der Siedlungsentwicklung und somit indirekt zur Freiraumsicherung beitragen.

Es kann festgehalten werden, dass zum Einsatz der Instrumente vor allem die vorlaufenden Planungsprozesse von großer Bedeutung sind, da hierin bereits frühzeitig eine enge Abstimmung mit kommunalen Entwicklungsstrategien und Konzeptionen erfolgt und ebenfalls durch eine umfangreiche Kommunikation eine hohe Akzeptanz für regionale Strategien und Konzeptionen erreicht wird (vgl. hierzu Kapitel 3.3).

Ebenso ist das Verhältnis zu informellen Instrumenten als ergänzende Funktion hervorzuheben, jedoch stehen nach den Aussagen in den Gesprächen diese informellen Instrumente nicht im Mittelpunkt. Es wurde zudem das wichtige Zusammenspiel zwischen Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung betont, die eine wichtige Basis für freiraumbezogene Festlegungen in Regionalplänen darstellen. Andererseits

spiegelten sich in den durchgeführten sechs Fachgesprächen die große bundesdeutsche Vielfalt in dem Zusammenwirken zwischen beiden Planungsarten wider (vgl. Schmidt 2018: 1355 ff. mit dort angegebenen Quellen zur sogenannten Primär- und Sekundärintegration). Obwohl es keine eindeutigen Hinweise für das Best-Practice-Beispiel gibt, ist dennoch festzuhalten, dass durch die fundierte Vorarbeit der Landschaftsrahmenplanung eine sehr wichtige Basis für Bestimmung und Festlegung der Multifunktionalität von Freiraumen erreicht wird.

Abschließend ist festzuhalten, dass in den Fachgesprächen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Planinstrumente in den jeweiligen Regionalplänen keine größeren Unterschiede auffallen.

3.3 Wirksamkeit von Planungsprozessen für die Freiraumsicherung und -entwicklung

Im dritten Fragenkomplex stehen Aspekte der Planungsprozesse im Vordergrund. In erster Linie werden Erfahrungen allgemeiner Art und das Zusammenwirken mit den Akteuren sowie schlussendlich Ansätze zur Akzeptanzsteigerung der Konzepte als ein Weg zur Steigerung der Wirksamkeit diskutiert.

> Positive Erfahrungen bei Planungsprozessen

Welche formellen und informellen Planungsprozesse kommen in den Regionen für eine wirksame Freiraumsicherung und -entwicklung in besonderem Maße zur Anwendung und welche positiven Erfahrungen wurden bei den entsprechenden Planungsprozessen gemacht?

Unterschiedliche Erfahrungen und weitgehend positive Einschätzungen prägten die sechs Fachgespräche. Es stellt sich heraus, dass umfangreiche und breit angelegte Prozesse sehr zeitaufwendig sind und viele Ressourcen binden. Dabei muss zwischen den formell vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren auf der einen Seite und den weitergehenden informellen Prozessen mit intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. Leitbildprozess) auf der anderen Seite unterschieden werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird von den Gesprächspartnern in erster Linie für informelle Instrumente bzw. Konzepte als sehr hilfreich bezeichnet; diese diene vor allem der Akzeptanzsteigerung.

Vonseiten der Region Rhein-Neckar wurde hervorgehoben, dass „die Leute besser abgeholt werden können“ und die Region eine Plattform zum Dialog/Austausch schaffe. Dies fördert die Kommunikationsprozesse insgesamt, wobei der Regionalplan der Schlüssel zum Zweck ist. Bei der Region Hannover wurde vor allem auf den Leitbildprozess, der sich sehr umfassend und aufwendig gestaltete, verwiesen.

In der Region Leipzig-Westsachsen gilt das Projekt „Grüner Ring Leipzig“ als ein sehr positives Beispiel. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Freiwilligkeit und die Einstellung der Akteure entscheidend für den Erfolg des Prozesses sind.

> **Erfolgreiche Argumentationsmuster**

Hier sollte in Erfahrung gebracht werden, welche Argumentationsmuster für spezifische Zielsetzungen förderlich sind. In erster Linie geht es um die Verdeutlichung von wichtigen Erfordernissen und Aufgaben der Regionalentwicklung auf regionaler Ebene, denn nicht immer sind diese Aufgaben den Akteuren in der Region (insbesondere bei den Kommunen) bewusst und sie stoßen somit auf ein geringes Maß an Akzeptanz.

Wesentlich für die Argumentation wird eine erfolgreiche Vermittlung von regionalen Erfordernissen an viele regionale Akteure sein. Allerdings wurde teilweise auch bemängelt, dass es an ausreichenden finanziellen Anreizen mangelt.

> **Einbeziehung von Akteuren in die Planungsprozesse**

Weiterhin sollte in Erfahrung gebracht werden, wie in den einzelnen Regionen versucht wird, eine „intelligente Akteurslandschaft“ aufzubauen, die für eine effektive Freiraumsicherung und -entwicklung genutzt werden kann, und wie versucht wird, relevante Akteure (auch informelle) in die regionalen Prozesse zielgerichtet einzubeziehen (Stichwort: Stakeholder).

Relevante regionale Akteure werden in unterschiedlicher Weise angesprochen und einbezogen, wobei es Unterschiede gibt, welche Akteure besondere Aufmerksamkeit erhalten sollen. Hierbei wird wiederum deutlich, dass intensive Planungsprozesse sehr zeitaufwendig sind und viele Ressourcen binden. Zweifelsohne gibt es hohe Erwartungen an qualitativ gute Planungsprozesse, die zu besseren Planungsergebnissen führen.

Wichtig ist es, dass die jeweiligen Akteure direkt von der Regionalplanung angesprochen werden und versucht wird, sie miteinander zu vernetzen.

Ebenso sind vorlaufende intensive Abstimmungsgespräche mit den Kommunen sowie eine direkte politische Ansprache verschiedener Akteure zielführend. Teilweise haben sich auch sogenannte runde Tische als sehr förderlich erwiesen. Inhaltlich kann die Diskussion um das Flächensparen als Ansatzpunkt dienen, um eine entsprechende Landschaft mit Akteuren aufzubauen.

Es wurde allerdings auch angemerkt, dass sich eine „Akteurslandschaft“ selbst entwickelt, bei der die Regionalplanung bislang eher nur ein Beteiligter, aber nicht unbedingt der Initiator ist.

> **Fokussierung auf wichtige Akteure**

In diesem Zusammenhang wurde die Frage diskutiert, welche Akteure bei einer künftigen Freiraumsicherung und -entwicklung im Fokus stehen und wie diese die Zielsetzungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung befördern können.

Ebenfalls sehr unterschiedlich ist die Ansprache der relevanten Akteure in den jeweiligen Regionen. Interessant und weiterführend sind hierbei die Aktionen des Verbandes Region Stuttgart, um sich Anregungen von anderen Stadtregionen zu

holen, sowie in der Region Hannover die explizite Beteiligung der privaten Eigentümer von Flächen im Freiraum. Der Träger der Regionalplanung hat es in der Hand, die für die Freiraumsicherung und -entwicklung wichtigen Akteure direkt in den Planungsprozess zu integrieren.

> **Ansätze zur Akzeptanzsteigerung**

Wichtig ist es, die erfolgversprechenden Ansätze zur Akzeptanzsteigerung von Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung herauszufiltern. Um eine Akzeptanzsteigerung zu erreichen, bieten sich insbesondere zwei Punkte an:

Zum einen im Planungsprozess gegenüber den Adressaten bzw. Akteuren zu verdeutlichen, was die Aufgabe der Regionalplanung bzw. Regionalentwicklung ist und was der Regionalplan überhaupt im Bereich Freiraumsicherung und -entwicklung leisten kann und zum anderen eine frühzeitige Information und Kommunikation im Planungsprozess anzustreben.

Hierbei ist es von Bedeutung, die fachspezifischen Begrifflichkeiten adressatenorientiert auszurichten (einfache verständliche Sprache).

Beispielsweise werden von der Region Hannover Leitbildprozesse und teilräumliche Austauschprozesse (runde Tische) als Ansätze zur Akzeptanzsteigerung von Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung betrachtet und in der Region München wird in erster Linie auf sogenannte „Bürgergutachten“ und laufende Vermittlung der Gründe, warum Freiraumsicherung erforderlich ist, gesetzt. Von der Regionalplanung in der Region Leipzig-West-sachsen wird darüber hinaus auf eine frühzeitige Umweltbildung (bereits in der Schule) hingewiesen.

> **Verstärkung der Wertigkeit von Freiräumen**

die Frage, ob es in den „Akteurslandschaften“ der untersuchten Regionen Tendenzen und Ansätze gibt, die die Bedeutung und Wertigkeit von Freiräumen quantitativ und qualitativ verstärken können.

Insgesamt werden überwiegend positive Ansätze in den untersuchten Regionen zur Steigerung des Bewusstseins für Freiraumsicherung und -entwicklung und der Wertigkeit der regionalen Freiräume gesehen. Diese sind allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet und werden aus der jeweiligen regionalen Sichtweise nur teilweise als zielführend eingeschätzt.

Wirksamkeit von Planungsprozessen – ein erstes Fazit

Neben der regionalplanerischen Konzeption und der hierbei eingesetzten Instrumente sind die durchgeführten Planungsprozesse von wesentlicher Bedeutung für die Wirksamkeit einer erfolgreichen Freiraumsicherung und -entwicklung.

Die umfassende Einbeziehung aller bedeutsamen Akteure, die identifiziert und gezielt angesprochen werden müssen, ist ebenso wichtig wie die frühzeitige Verdeutlichung der Aufgabenstellung der Regionalplanung. Eine offen gestaltete Kommunikation mit allen Akteuren ist für einen intensiven Planungsprozess zielführend; dies erfordert jedenfalls Kosten, Zeit und Ressourcen.

Die Voraussetzungen für solche Planungsprozesse sind aber aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Regionalplanung nicht immer ausreichend gegeben.

Allerdings wurde aus den Gesprächen deutlich, dass durch gut strukturierte und gut gemanagte Planungsprozesse ein Mehrwert erreicht wird, der auch den entsprechenden Mehraufwand lohnt. Dennoch gilt es, überbordende Gesprächsrunden zu begrenzen und streng zielorientiert vorzugehen.

Die Regionalplanung ist nicht automatisch der Initiator und Leiter dieser Prozesse; nur die Durchführung von formal vorgeschriebenen und geregelten Beteiligungsverfahren erweist sich dennoch als zu wenig, um die Freiraumsicherung und -entwicklung in der Region zu verbessern.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass es gute Ansätze gibt, die weiterentwickelt werden können. Die Regionalplanung muss dies gegenüber den Mittelgebern deutlich machen und auf einer adäquaten Mittelausstattung dafür bestehen.

Zudem ist immer darauf zu achten, dass in den Planungsprozessen mit ihren sehr unterschiedlichen Akteuren nicht ausschließlich mit fachlichen Begrifflichkeiten gearbeitet wird, sondern die Verständlichkeit und somit die Nachvollziehbarkeit im Mittelpunkt zu stehen hat. Dies trifft insbesondere auf Prozesse mit einer umfangreichen Bürgerbeteiligung zu.

3.4 Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung in der Regionalplanung

Im vierten und abschließenden Fragenkomplex werden zusammenfassend Einschätzungen zu den angewendeten Planungsprozessen und zukunftsweisende innovative Ansätze zur Anwendung von Freiraumstrategien erörtert und etwaige Erfahrungen damit ermittelt.

Abschließend wurden die Gesprächspartner nach ihrer Einschätzung befragt, wie Freiraumsicherung und -entwicklung (als zentrale Aufgabe nachhaltiger Raumentwicklung) über formelle und informelle Planungsprozesse verstärkt etabliert und auf welches Instrumentarium sich hierbei bezogen werden kann.

> Bedeutung von Planungsprozessen

Überwiegend wird den Planungsprozessen eine hohe Bedeutung für eine erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung zugesprochen. Hierdurch werden die Ergebnisse aus Kapitel 3.3 zur Wirksamkeit von Planungsprozessen bestätigt.

Planungsprozesse haben bei der Anwendung der jeweiligen Instrumente großes Gewicht und es liegt im Interesse der Regionalplanung, die Prozesse „am Laufen zu halten“.

Die hohe Bedeutung der Planungsprozesse erfordert aber eine strukturierte Vorgehensweise und die entsprechenden Beteiligungsformen sind sehr zeitaufwendig. Wichtig ist es, auf Augenhöhe mit den betroffenen Städten und Kommunen zu kommunizieren. Gut strukturierte und durchgeführte Planungsprozesse führen in der Regel zu besseren Planungsergebnissen.

Allerdings wird in einzelnen Regionen den Planungsprozessen über die formalen Beteiligungsverfahren hinaus nur eine geringere Bedeutung zugemessen, da diese schlussendlich nur eine geringe Verbindlichkeit herstellen.

Von wesentlicher Bedeutung in diesem Kontext ist die besondere Rolle von direkt gewählten Regionalparlamenten (Politikrelevanz) hervorzuheben. In der Region Stuttgart wird ausdrücklich betont, dass hierdurch ein reales Abbild der regionalpolitischen Willensbildung dargestellt werde. Gesellschaftliche Aushandlungsprozesse haben hier ihre Plattform. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Region Hannover und den Regionalverband Ruhr.

> **Positive und negative Erfahrungen**

Als wesentliche positive Erfahrung wird auf drei Erfolgsfaktoren bei regionalen Planungsprozessen verwiesen (konkrete Benennung durch die Region Stuttgart):

- frühzeitiges und aktives Zugehen auf Akteure und Adressaten,
- Abschätzen von Optionen und Festlegen von „roten Linien“ sowie
- Mitdenken von Umsetzungsmöglichkeiten (frühzeitiges und aktives Zugehen).

Diese Faktoren sollten bei allen regionalplanerischen Prozessen als Leitlinien Beachtung finden. Positive Erfahrungen bei entsprechenden Planungsprozessen werden unter anderem darin gesehen, dass Aufmerksamkeit für regionale Thematiken erzeugt wird und gleichzeitig Angebote zum Dialog gemacht werden, die dann die entsprechenden Akteure aufgreifen können.

Auf der Seite der negativen Erfahrungen können stellvertretend die Äußerungen von der Regionalplanung in der Region Hannover gelten:

Einerseits sind zu aufgeblähte Prozesse wenig zielführend („Viele Beteiligte sind wenig zielführend!“) und andererseits prägen Einzelkonflikte die politische Diskussion.

So sollte der Mehrwert für lokale Akteure noch deutlicher herausgestellt und eine agile Diskussionskultur angestrebt werden. Zudem sind zum einen die klassischen Naturschutzverbände zu wenig auf regionale Themen ausgerichtet und zum anderen müssen die kommunalen Akteure besser abgeholt werden.

Auch wurde von einzelnen Gesprächspartnern das grundsätzliche Problem der „nicht Integrationswilligen“ angesprochen, deren Anregungen und Bedenken kaum in den Planungsprozessen Berücksichtigung finden.

> **Innovative Freiraumstrategien**

Innovative Freiraumstrategien sind teilweise vorhanden, aber regionalspezifische Ansätze und Erfahrungen sind prägend. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass es im Wesentlichen um die Umsetzung regionalplanerischer Konzepte und Strategien geht. Regionalplanerische Festlegungen auch erfolgreich umzusetzen und die ausgewiesenen Freiräume besser in Wert zu setzen, sollte dabei im Vordergrund stehen. Die Antworten auf die Frage nach Ansätzen zur Anwendung von innovativen Freiraumstrategien und den entsprechenden Erfahrungen fielen unterschiedlich aus.

Bei den kommunalen Akteuren wird teilweise noch zu wenig Aktivität gesehen, um die klare Vermittlung der Zielvorstellungen und somit die Nachvollziehbarkeit der Zielsetzungen in den Vordergrund zu stellen. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass grundsätzlich mehr Zielsetzungen nicht unbedingt eine bessere Planung bedeuteten. Es gelte, die multifunktionalen Freiräume auch entsprechend zu nutzen sowie die Freiräume „in Wert zu setzen“. Zudem ist auf eine begriffliche Präzisierung zu achten, indem zukünftig besser von einer „freiraumorientierten nachhaltigen Raumentwicklung“ gesprochen werden soll.

> **Stärkung von Freiraumsicherung und -entwicklung**

Abschließend wurde noch diskutiert, wie Freiraumsicherung und -entwicklung (als zentrale Aufgabe nachhaltiger Raumentwicklung) über formelle und informelle Planungsprozesse in verstärktem Maße etabliert werden kann und auf welches Instrumentarium sich bezogen werden soll.

Trotz aller Herausforderungen und Probleme im Hinblick auf die Stärkung von Freiraumsicherung und -entwicklung sehen alle Gesprächspartner eine positive Entwicklung, die gleichwohl aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen noch einen langen und anspruchsvollen Weg vor sich hat. Insbesondere sollten die *sustainable development goals* (SDG) auf der regionalen Ebene besser überprüfbar sein und die Zielsetzung in der Entwicklung in Richtung auf eine resiliente Region ausgerichtet sein.⁸ Allerdings gibt es eine verbesserte Freiraumsicherung und -entwicklung nicht für umsonst; eine adäquate Personal- und Sachausstattung in der Regionalplanung ist hier erforderlich.

Neben der Zielsetzung, die vorhandenen Freiräume besser in Wert zu setzen, ist auch ein neues Verständnis in der Politik (Freiraum ist wertvoll und zu schützen) und in der Planung (bei allen Schwierigkeiten innovativer und mutiger agieren) anzustreben. Ebenso sollten (finanzielle) Förderinstrumente besser mit regionalplanerischen Festlegungen verknüpft werden.

8 Das könnte z. B. durch Freiraumkategorien erfolgen. Vgl. hierzu den Beitrag von Hüppauff/Kufeld (Stichwort: Landdegradationsneutralität, SDG 15.3) in diesem Band.

4 Erkenntnisse hinsichtlich der Verbesserung des Freiraumschutzes auf regionaler Ebene

Welche Erkenntnisse lassen sich nun aus den Gesprächen mit den Akteuren aus den sechs Untersuchungsregionen ziehen?

Diese sechs Regionen sind zwar nicht repräsentativ für die bundesdeutsche Regionalplanung – so sind einzelne Bundesländer wie Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und andere – ausgeblendet, aber diese untersuchten Regionen sind prägend für regionalplanerische Strategien in großen bedeutsamen Stadtregionen.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass sowohl Best Practices für erfolgreiche Strategien der Freiraumsicherung und -entwicklung auf regionaler Ebene als auch vielfältige Best Practices für die wirksame Anwendung von entsprechenden Instrumenten auf regionaler Ebene vorhanden sind.

Hervorzuheben ist, dass für die Durchführung effektiver Planungsprozesse in enger Verbindung mit erfolgreichen Ansätzen zur Akzeptanzsteigerung von Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung auf regionaler Ebene viele erfolgreiche Beispiele existieren. Die Planungsprozesse haben eine hohe Bedeutung, sie erfordern aber eine strukturierte Vorgehensweise und die entsprechenden Beteiligungsformen sind sehr zeitaufwendig. Als Grundlage für eine gute Planung sind sie aber erforderlich, da gut strukturierte und durchgeführte Planungsprozesse in der Regel zu besseren Planungsergebnissen führen. Die sachgerechte Beteiligung der Adressaten (in erster Linie Städte und Kommunen) ist dabei eine Grundvoraussetzung („auf Augenhöhe kommunizieren“).

Zudem sind die Chancen für den Freiraumschutz, die sich durch die Herausforderungen des Klimawandels ergeben, gezielt aufzugreifen. Insbesondere durch eine Bewusstseins-schärfung bei allen Akteuren in der Region mit der Botschaft „Freiräume sichern hilft Herausforderungen des Klimawandels besser zu meistern“ lassen sich die Zielsetzungen einer verbesserten Freiraumsicherung und -entwicklung erfolgreich transportieren und umsetzen. Hierzu gehören ebenso Anpassungsstrategien an den Klimawandel (Adaption) wie Maßnahmen zum aktiven Klimaschutz (Mitigation).

Dies bedeutet auch eine konsequente Festlegung von Taburäumen/-flächen. Insbesondere Regionale Grünzüge bzw. Siedlungs-zäsuren sind deshalb als unverzichtbare Freiräume in großen Stadtregionen zu kennzeichnen, die in der rechtlichen Qualifizierung als endabgewogene Ziele der Raumordnung nicht für weitere potenzielle Siedlungsflächen zur Verfügung stehen.

Hierbei muss stärker auf eine Schärfung der verwendeten Begrifflichkeiten hingewirkt werden. Die Verwendung der Begriffe „grüne und blaue Infrastrukturen“ in Analogie zu Siedlungsstrukturen macht die große Bedeutung der Freiräume in Stadtregionen (und nicht nur dort) sichtbar und führt zu einer verbesserten Verständlichkeit, die zu einer erhöhten Akzeptanz entsprechender Festlegungen in Regionalplänen führt.

Im Rahmen einer verständlicheren Begrifflichkeit ist die Novellierung der Formulierungen in § 13 (5) Raumordnungsgesetz (ROG) dringend erforderlich. Im Sinne einer erfolgreichen Freiraumsicherung und -entwicklung sind die derzeitigen Formulierungen viel zu unspezifisch, es bedarf dort einer Präzisierung im Sinne einer Verbesserung von Freiraumsicherung und -entwicklung.

Ziel muss es sein, den Freiraum nicht mehr als (verfügbare) Restkategorie zu verstehen, sondern als zentrales Element einer nachhaltigen Raumentwicklung zu etablieren („Vom Freiraum her denken!“).

Auch sind bereits bestehende erfolgreiche Ansätze zur zielführenden Verknüpfung von nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik/Flächenmanagement und effektiver Freiraumsicherung aufzugreifen und weiterzuführen (vgl. Hoymann/Goetzke 2018: 675 ff. sowie Scholich/Neubert 2013).

Da die freiraumbezogenen Festlegungen in den Regionalplänen in der Regel nicht an den Ursachen des quantitativen Freiraumverbrauchs und der qualitativen Freiraumbeeinträchtigung ansetzen, wird es immer wichtiger, die altbekannte Forderung nach Verknüpfung der regionalplanerischen Festlegungen mit Förderprogrammen und Finanzierungsinstrumenten anzustreben. Hinsichtlich der Verknüpfung mit Finanzierungsinstrumenten ist es praktikabel, „freiraumbezogene Vorrang-/Vorbehaltsausweisungen in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich (FA) heranzuziehen, dies quasi als Ausgleich für die durch die Ausweisung eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten. Durch diese finanzielle Inwertsetzung der Freiraumausweisungen erfahren die gemeinwohlorientierten Flächensicherungen eine höhere Akzeptanz durch die Gemeinden. Neben der Verbreiterung und Verstetigung der gemeindlichen Einnahmebasis wären so Anreize gegeben, um nachhaltige Entwicklung zu betreiben (Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme, Schutz der Artenvielfalt, Klimaschutz etc.)“ (ARL 2022: 159).

Schlussendlich hat diese exemplarische Untersuchung von sechs Stadtregionen in Deutschland gezeigt, dass es hinsichtlich der regionalplanerischen Aufgabe kein Erkenntnisdefizit gibt. Allerdings existiert noch ein erhebliches Umsetzungsdefizit, das durch einige hier aufgezeigte Weiterentwicklungen und Verbesserungsvorschläge reduziert werden kann. Die Regionalplanung muss in diesem Aufgabenfeld ihre Möglichkeiten besser ausschöpfen und wahrnehmen, indem sie sich stärker einmischt und ihre Koordinierungskompetenz in den Vordergrund stellt. Dies ist vor allem hinsichtlich ihrer Rolle in Planungsprozessen zu fordern. Die Lösung der vielfältigen Ursachen für den quantitativen Freiraumverlust und die qualitativen Freiraumbeeinträchtigungen kann die Regionalplanung allein nicht leisten, aber Lösungswege dorthin können von ihr aufgezeigt werden.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2022): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 159. = Arbeitsberichte der ARL 35.
- Hoymann, J.; Goetzke, R. (2018): Stichwort: Flächenmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 675–686.
- Kufeld, W. (2021): Rolle der Landes- und Regionalplanung im Großraum München. In: Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, Z. (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover, 90. = Forschungsberichte der ARL 15.
- Scholich, D.; Neubert, L. (Hrsg.) (2013): Nachhaltiges Flächenmanagement – Flächensparen, aber wie? Stadt und Region als Handlungsfeld, Band 12. Frankfurt a. M.
- Schmidt, C. (2018): Stichwort: Landschaftsplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1355–1366.

Autor

Hans-Jörg Domhardt, *Studium der Raumplanung an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund. Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und im ARL-Forum Mitte-Südwest aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.*

Anhang

Fragebogen

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung – Untersuchung der Wirksamkeit regionalplanerischer Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung

1. Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung in Ihrer Region

- a) Welche wesentlichen Ursachen sind für (quantitative) Freiraumverluste durch neue Siedlungs- und Verkehrsflächen und für (qualitative) Beeinträchtigungen der Freiraumfunktionen durch Umnutzungen in Ihrer Region verantwortlich?
- b) Welche Freiraumnutzungen und -funktionen stehen in Ihrer Region im Fokus regionalplanerischer Konzeptionen?
- c) Welches Leitbild zur Freiraumsicherung und -entwicklung besteht bei Ihnen in der Region?
- d) Welche Strategie zur Freiraumsicherung und -entwicklung wird in Ihrer Region verfolgt?
- e) Wie wird der „Freiraum“ in Ihrer Region methodisch-inhaltlich erfasst und abgegrenzt? Welche Indikatoren verwenden Sie hierfür?
- f) Wie wird in Ihrer Region versucht, die Vernetzung und Verzahnung von Freiräumen zu verbessern (Stichworte: Regionales Freiraumverbundsystem, stadt-regionale Freiraumvernetzung)?
- g) Gibt es politische oder rechtliche Hemmnisse, die fachübergreifende Strategien zur Freiraumsicherung und -entwicklung erschweren?

2. Einsatz von Plan(ungs)instrumenten (formell und informell) für die regionale Freiraumsicherung und -entwicklung

- a) Welche Instrumente sind vorrangig für die Sicherung von Freiräumen in Ihrer Region erfolgreich angewendet worden? (Nennen Sie bitte drei Instrumente.)
- b) Wie erfolgt die Verzahnung von formellen und informellen Instrumenten bzw. Konzepten in Ihrer Region?
- c) Welche Beiträge liefert die Landschafts(rahmen)planung bisher und welche sollte diese gegebenenfalls darüber hinaus in Zukunft erarbeiten?
- d) Welche Instrumente sind Ihrer Ansicht nach noch nicht zur Anwendung gekommen bzw. sollten zukünftig zur Verfügung stehen (neue Instrumente?)?
- e) Welche Best Practices für den Instrumenteneinsatz (formelle und informelle) in Ihrer Region gibt es (zielführend und erfolgversprechend)?
- f) Welche beispielgebenden konkreten Formulierungen von Zielen der Raumordnung in entsprechenden Plänen Ihrer Region gibt es? (Best Practice)
- g) Wodurch erfassen Sie Mehrfachnutzungen und Mehrfachfunktionen von Freiräumen in Ihrer Region für eine Verbesserung der Freiraumsicherung bzw. -entwicklung?

- h) Wie werden die regionalplanerischen Instrumente zur Freiraumsicherung und -entwicklung mit den kommunalen Planungsinstrumenten verzahnt?
- i) Gibt es planungsrechtliche Hemmnisse, die eine fachübergreifende Vernetzung der Instrumente zur Freiraumsicherung und -entwicklung erschweren?

3. Wirksamkeit von Planungsprozessen für die Freiraumsicherung und -entwicklung

- a) Welche formellen und informellen Planungsprozesse kommen in Ihrer Region für eine wirksame Freiraumsicherung und -entwicklung in besonderem Maße zur Anwendung? Welche positiven Erfahrungen haben Sie in Ihrer Region bei den entsprechenden Planungsprozessen gemacht?
- b) Welche Argumentationsmuster sind dabei für welche Zielsetzungen förderlich?
- c) Wodurch haben Sie in Ihrer Region versucht, eine „intelligente Akteurslandschaft“ aufzubauen, die für eine effektive Freiraumsicherung und -entwicklung genutzt werden kann? Wie versuchen Sie, relevante Akteure (auch inoffizielle) in die Prozesse in Ihrer Region zielgerichtet einzubeziehen (Stichwort: Stakeholder)?
- d) Welche Akteure stehen bei einer künftigen Freiraumsicherung und -entwicklung im Fokus und wie können sie die Zielsetzungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung befördern?
- e) Welche Ansätze zur Akzeptanzsteigerung von Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung halten Sie für erfolgversprechend?
- f) Gibt es in der „Akteurslandschaft“ Ihrer Region Tendenzen, die Bedeutung und Wertigkeit von Freiräumen quantitativ und qualitativ zu heben bzw. zu verstärken?

4. Fazit: Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Freiraumsicherung und -entwicklung in der Regionalplanung

- a) Welche Bedeutung haben Planungsprozesse bei der Anwendung der von Ihnen verwendeten Instrumente?
- b) Welche positiven Erfahrungen haben Sie in Ihrer Region bei den entsprechenden Planungsprozessen gemacht?
- c) Welche negativen Erfahrungen haben Sie in Ihrer Region bei den entsprechenden Planungsprozessen gemacht?
- d) Welche innovativen Ansätze zur Anwendung von Freiraumstrategien sehen Sie (z. B. doppelte bzw. dreifache Innenentwicklung) und welche Erfahrungen haben Sie damit in Ihrer Region gemacht?
- e) Wie kann Freiraumsicherung und -entwicklung (als zentrale Aufgabe nachhaltiger Raumentwicklung) über formelle und informelle Planungsprozesse verstärkt etabliert und auf welches Instrumentarium soll sich hierbei bezogen werden?

Michael Bongartz

FREIRAUMSICHERUNG ALS AUFGABE DER REGIONALPLANUNG – VON DEN ANFÄNGEN DER REGIONALPLANUNG ZUM REGIONALPLAN RUHR

Gliederung

- 1 Notwendigkeit einer verbindlichen Flächenraumsicherung
 - 2 Anfänge einer systematischen Freiraumbetrachtung
 - 3 Freiraumsicherung in der formalen Regionalplanung
 - 4 Aufteilung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung
 - 5 Landesplanerische Vorgaben für die Freiraumsicherung
 - 5.1 Landesentwicklungsplan 1995
 - 5.2 Landesentwicklungsplan 2019
 - 5.3 Planzeichen für die Freiraumsicherung
 - 6 Freiraumsicherung im Regionalplan Ruhr 2023
 - 6.1 Berücksichtigung der Funktionen von Regionalen Grünzügen (Ziel der Raumordnung)
 - 6.2 Bereiche für den Schutz der Natur (Ziel der Raumordnung)
 - 6.3 Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (Grundsatz)
 - 6.4 Landwirtschaftliche Nutzflächen erhalten (Grundsatz)
 - 6.5 Wald und Forstwirtschaft (Ziel)
 - 6.6 Inanspruchnahme von Freiräumen durch Freiraumnutzungen
 - 7 Einschätzung des Regionalplans als Instrument der Freiraumsicherung (Fazit)
- Literatur

Kurzfassung

Die Historie lässt erkennen, dass Regionalplanung ursprünglich aus dem Erfordernis einer wirksamen Freiraumsicherungsstrategie entstanden ist und sich über die Jahre zu einer querschnittsorientierten Aufgabenstellung entwickelt hat. Regionalplanung hat zwischen Siedlungsentwicklung, Freiraumsicherung und den Anforderungen unterschiedlicher Fachplanungen an den Raum zu vermitteln. Innerhalb dieses planerischen Aushandlungsprozesses hat sich die Regionalplanung über Jahre hinweg als verlässliches Instrument gerade auch der Freiraumsicherung bewährt. Im Folgenden werden die Anfänge der Regionalplanung skizziert und deren weitere Entwicklung auch vor dem Hintergrund sich ändernder landesplanerischer Vorgaben erläutert. Anschließend wird die Freiraumsicherung durch die Regionalplanung am Beispiel des aktuell in der Neuaufstellung befindlichen Regionalplanes Ruhr spezifiziert.

Schlüsselwörter

Landesplanung – Landesentwicklungsplan – Regionalplanung – Regionalplan – Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Safeguarding open spaces as a task of regional planning. From the beginnings of regional planning to the Ruhr Regional Plan

Abstract

History shows that regional planning originally arose from the need for an effective open space protection strategy and has developed over the years into a cross-sectional task. Regional planning has to mediate between settlement development, securing open space and the requirements of different specialist planning for the space. Within this planning negotiation process, regional planning has proven itself over the years as a reliable instrument, especially for securing open spaces. In the following, the beginnings of the regional planning are outlined, and its further development is explained against the background of changing planning requirements. Subsequently, the safeguarding of open space by regional planning is explained by using the example of the Ruhr Regional Plan, which is currently being restructured.

Keywords

Regional planning – Regional development plan – Regional plan – Objectives and principles of spatial planning

1 Notwendigkeit einer verbindlichen Flächenraumsicherung

Die sich konkretisierenden planerischen Überlegungen des damaligen Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) im Bereich der Freiraumsicherung wurden zunächst in Form informeller Konzepte erstellt (SVR 1927; vgl. Abbildung 1: Plan der von jeder Art der Bebauung frei gehaltenen Grünflächen; von Petz, U. (2016)). Die informellen Konzepte waren nicht an inhaltliche Vorgaben gebunden, sondern der Plan- oder Konzeptersteller konnte sein Werk weitgehend unabhängig nach eigenen Vorstellungen ausgestalten. Im Rahmen der planerischen Fachdiskussion setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass wirksamer Freiraumschutz nicht allein über informelle Konzepte erreicht werden kann. Informelle Konzepte hatten zwar den Vorteil, dass sie ohne aufwendige formale Verfahren erstellt werden konnten, jedoch zugleich die Bereitschaft aller Beteiligten voraussetzt, sich zu den verabredeten Inhalten zu bekennen und die getroffenen Planaussagen auch tatsächlich umsetzen zu wollen oder auch zu können. Gerade bei auftretenden Raumnutzungskonflikten ist selten eine Lösung über die freiwillige Übereinkunft in Form abgestimmter Konzepte zu erzielen. Hier bedarf es einer verbindlichen Vereinbarung bzw. einer Vorgabe, an die alle Akteure gebunden bzw. zu deren Verfolgung die Akteure verpflichtet sind. Vor diesem Hintergrund entstand die Forderung nach einem verbindlichen Instrument.

In diesem Zusammenhang wurde die Regionalplanung als formales Instrument erarbeitet. Sie entwirft ein abgestimmtes Leitbild einer räumlichen Entwicklung als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses unterschiedlicher Raumnutzungsinteressen, das über den nachfolgenden politischen Beschluss als Handlungsrichtlinie legitimiert wird. Damit werden alle Plananwender über die verbindliche Vorgabe zu einer zielkonformen Anwendung verpflichtet. Für die politische Legitimation wurden politische Gremien in Form Regionaler Planungsträger eingerichtet, die alle verfahrens-

leitenden Entscheidungen treffen. Im Ruhrgebiet wird dieses Gremium, ähnlich wie in der Region Hannover und der Region Stuttgart, im Rahmen einer Direktwahl bestimmt.

Die Schaffung eines solchen, verbindlichen Handlungsrahmens ist stets das Ergebnis eines fachlich-inhaltlichen Aushandlungsprozesses, aber zugleich auch eines intensiven politischen Meinungsbildungsprozesses. Auf diese Weise entsteht eine politisch legitimierte Grundlage, die den Handelnden eine verbindliche Entscheidungsgrundlage vorgibt.

2 Anfänge einer systematischen Freiraumbetrachtung

Bei einem Treffen auf Einladung des Regierungspräsidenten Dr. Francis Kruse am 29.11.1910 beschäftigten sich die geladenen Vertreter der Städte und der Stadt- und Landkreise mit der Grünflächenentwicklung im Regierungsbezirk Düsseldorf. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie der Inanspruchnahme von Grünflächen angesichts der durch die Industrialisierung ausgelösten immensen Siedlungsflächenentwicklung Einhalt geboten werden könnte. Unter anderem wurde die Idee eines „Nationalparks“ diskutiert, der „als Wiesen- und Waldgürtel definiert, der von allen beteiligten Gemeinden leicht erreichbar den Bezirk in möglichst zusammenhängenden Zügen durchzieht“ (Schmidt 1912: Vorwort). Damit wurden erstmals Ansätze für die Entwicklung eines Freiflächensystems als Leitbild der Freiflächenentwicklung eingefordert. Freiflächensicherung sollte dabei nicht als Einzelflächensicherungsauftrag verstanden werden, sondern als übergreifende Aufgabe der Verflechtung verschiedener Grünflächen ausgerichtet werden.

Diese Zusammenkunft führte dazu, dass Robert Schmidt den Auftrag zur Erarbeitung einer „Denkschrift“ zur Sicherung der Grünflächen im Ruhrgebiet erhielt (Schmidt 1912: Vorwort). Nach mehreren Ortsbereisungen war sich die Kommission darüber im Klaren, dass Freiraumschutz zugleich die Siedlungsentwicklung mitberücksichtigen müsse. In diesem Zusammenhang dürfte nicht unerheblich gewesen sein, dass Robert Schmidt noch unter dem Einfluss der Eindrücke der „Allgemeinen Städtebau-Ausstellung“ in Berlin 1910 und der Internationalen Städtebauausstellung in Düsseldorf (ebenfalls 1910) stand, auf denen unter anderem auch die Pläne der Stadt Boston gezeigt wurden, in denen der Landschaftsplaner Charles Eliot erstmalig Ideen für die Vernetzung verinselter Grünflächen im Stadtgebiet vorstellte (von Petz 2016: 68). Eliot veranschaulichte damit die Chancen und Möglichkeiten einer systematischen Freiflächenvernetzung.

Robert Schmidt erstellte nach einer Analyse der Siedlungs- und Freiflächensituation in den Städten des Regierungsbezirks Düsseldorf seine „Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf“, die er 1912 vorlegte. Die Bedeutung von Grünflächen beschrieb Schmidt wie folgt:

„Diese Grünflächen sind überall da, wo sich Ansiedlungen von Menschen befinden, ein unbedingtes Erfordernis im Interesse der Gesundheit, denn die Pflanzen geben der Luft den Sauerstoff, ohne den der Mensch nicht leben kann. Sie sind die natürlichen Luftgeneratoren. Die Beziehung zwischen der Pflanzenwelt, den grünen Lebewesen und denjenigen mit rotem Blute sind also derartig, dass erstere die Vorbedingungen sind für die Existenz der letzten“ (Schmidt 1912: 65).

„Aber alle diese Maßnahmen bekämpfen einzelne Missstände. Sie können selbst in ihrer Vereinigung keine endgültige Verbesserung bringen, solange es nicht gelingt, der gesamten Menschenmasse eine einwandfreie Ansiedlung in Gegenwart und Zukunft zu ermöglichen nach einem umfassenden, sogenannten General-Siedlungsplan“ (Schmidt 1912: Schlussergebnis). Schmidt erkannte, dass eine wirksame Freiraumentwicklung nicht an den administrativen Grenzen der Kommunen enden darf, sondern den Gesamttraum vor Augen haben müsse.

„Der General-Siedlungsplan stellt einen Organismus dar, dessen einzelne Teile in Wechselwirkung zueinander alle Bedürfnisse der modernen Massenansiedlung erfüllen müssen. Er soll geben die Lösung der Wohnfrage verbunden mit den Erholungsstätten in der erquickenden Natur; die Großarbeitsstätten getrennt von den Wohnstätten, so dass sie sich wechselseitig nicht ungünstig beeinflussen; außerdem muss durch ihn die Regelung der Verkehrsfragen jeder Art erfolgen mit dem Endzweck, ein in allen Teilen und Formen den Bedürfnissen voll entsprechendes Kunstwerk zu formen, dessen Aufbau ohne Zerstörungen, ohne Irrwege stetig fortschreitend möglich ist“ (Schmidt 1912: Schlussergebnis).

Seine für die damalige Zeit fortschrittlichen planerischen Überlegungen trugen sicherlich dazu bei, dass Robert Schmidt zum ersten Verbandsdirektor des 1920 gegründeten Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk (SVR) berufen wurde. Nach der Gründung beschäftigte sich der Verband unter anderem mit der Frage des Schutzes der verblie-



Abbildung 1: SVR: Plan der von jeder Art der Bebauung freizuhaltenden Grünflächen, Quelle: v. Petz 2016: 140

benen Grünflächen vor der Inanspruchnahme durch die sich ungehindert entwickelnden Siedlungsflächen. Im Jahr 1927 erstellte der SVR ein erstes, verbandweites Konzept zur Freihaltung eines Grünflächensystems.

Später, in den sechziger Jahren entwickelte der Verband im Rahmen des Entwicklungsprogramms ein Freiraumkonzept (SVR 1960), das zugleich der inhaltlichen Vorbereitung des in der Aufstellung befindlichen ersten Gebietsentwicklungsplanes (GEP) diene.

3 Freiraumsicherung in der formalen Regionalplanung

Der SVR hat 1966 erstmalig einen in einem formalen Verfahren aufgestellten Regionalplan vorgelegt, der dem Wortlaut des damaligen Landesplanungsgesetzes (LPIG) folgend noch die Bezeichnung Gebietsentwicklung trug. Zur Vorbereitung des Planwerkes hat der SVR 1960 ein Grünflächenentwicklungsprogramm als informelles Plankonzept erstellt, in dem insbesondere die die Siedlungsbereiche gliedernden Grünflächen in Verbindung mit den Grünflächensystemen außerhalb des Ballungsraumes erkennbar sind.

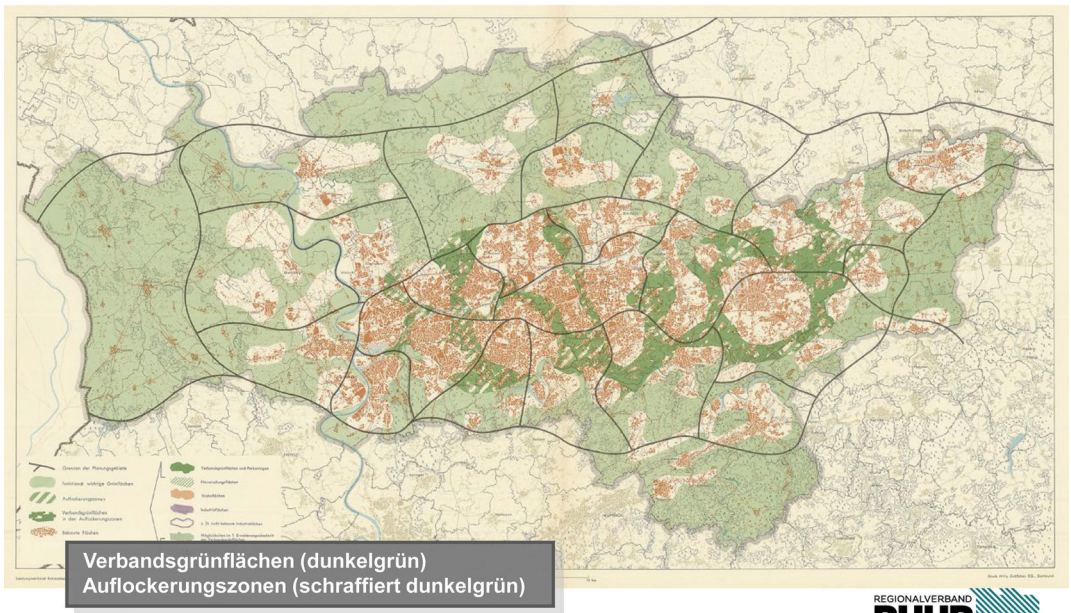


Abbildung 2: Grünflächen im Entwicklungsprogramm / Quelle: SVR 1960

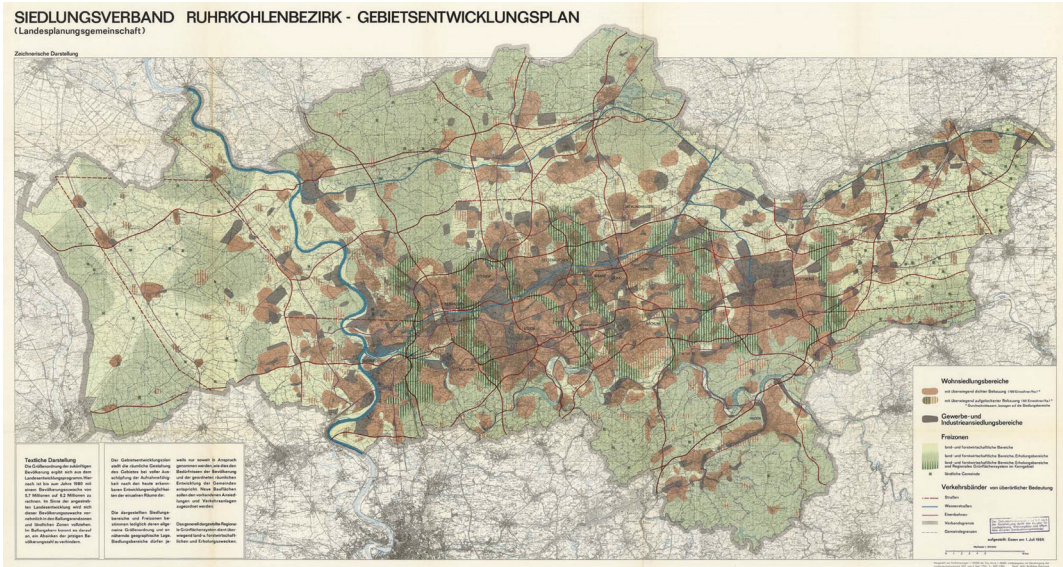


Abbildung 3: Gebietsentwicklungsplan 1966 des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk / Quelle: SVR 1966

Die zeichnerischen Festlegungen des Gebietsentwicklungsplanes markieren, neben Wohnsiedlungs- und Gewerbeansiedlungsbereichen, die Freiraumsicherung für land- und fortwirtschaftliche Bereiche, Erholungsbereiche sowie ein regionales Grünflächensystem im Kerngebiet. Neben den zeichnerischen Festlegungen enthält der Gebietsentwicklungsplan des SVR auch textliche Regelungen, denen zufolge der Siedlungsraum des Kerngebietes durch ein Regionales Grünflächensystem gegliedert werden soll:

„Die besondere Bedeutung der Gliederung des Siedlungsraumes resp. der Freiraumsicherung wird in den sozialhygienischen Funktionen der Regionalen Grünflächensysteme gesehen (SVR 1966: 66).

Der unbestimmte Begriff „sozialhygienische Funktion“ ist zweifelsohne dem Zeitgeist geschuldet. Aktuell dürfte im heutigen Sprachgebrauch die klimaökologische Ausgleichsfunktion und die lufthygienische Relevanz der Freifläche gemeint sein. In den textlichen Festlegungen wird dargelegt, dass das Regionale Grünflächensystem entscheidend zur Verbesserung der mangelhaften Siedlungsstruktur des Kerngebietes beiträgt (SVR 1966: 70). Hier trifft der Gebietsentwicklungsplan eine sehr eindeutige Wertung der weitgehend planlos verlaufenden Siedlungsentwicklung im Ballungsraum. Deshalb wird das Ziel formuliert, die regionalen Grünflächen im südlichen und westlichen Verbandsgebiet zu erhalten, während in der Kernzone erhebliche Verbesserungen des Bestandes an Grünflächen notwendig sei, um den regionalen Zusammenhalt zwischen der freien Landschaft und den städtischen Grünflächen herzustellen (vgl. SVR 1966: 70). Die Zielaussage impliziert die planerische Ausrichtung, ein abgestuftes Grünflächensystem zu entwickeln, für das neben der Sicherung der Regionalen Grünflächen die Anreicherung der Grünflächen im Ballungsraum offenkundig ein Handlungsschwerpunkt ist. Unklar bleibt, welche Bindungswirkung die textlichen Aussagen des Gebietsentwicklungsplanes für den Plananwender entfalten.

4 Aufteilung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes“ vom 8. April 1975 (GV. NRW. S. 294) wird die Zuständigkeit für die Regionalplanung vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk auf die Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster übertragen. Statt der Landesplanungsgemeinschaften (der SVR übernahm damals die Funktion einer Landesplanungsgemeinschaft) trugen nunmehr die eigens hierfür eingerichteten Bezirksplanungsräte (heute Regionalräte) als Regionale Planungsträger bei den Bezirksregierungen die politische Verantwortung für die im Zusammenhang mit der Regionalplanung stehenden Entscheidungen. In die Bezirksplanungsräte wurden entsprechend dem Stimmenanteil der jeweiligen Parteien bei den Kommunalwahlen die Vertreter der kreisfreien Städte und Kreise entsandt.



Abbildung 4: Bis 2023 rechtsgültige Regionalpläne im Gebiet des Regionalverbands Ruhr /
Quelle: RVR 2018

Mit der Übernahme der Zuständigkeit für die Regionalplanung ab dem 01.01.1976 als Ergebnis der 1975 durchgeführten Kommunalreform stellten die drei Bezirksplanungsbehörden bei den Bezirksregierungen ihre Regionalpläne in ihrem hinzugekommenen Zuständigkeitsbereich neu auf. Interessanterweise wurde in den nach der Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz erstellten Regionalplänen (frühere Bezeichnung: Gebietsentwicklungspläne) auf die gesonderte zeichnerische Festlegung eines Regionalen Grünflächensystems verzichtet.

Nachdem der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) als Nachfolger des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk 1979 die Zuständigkeit für die Regionalplanung verloren hatte, konzentrierte der Verband seine Kompetenz im Bereich der Freiraumentwicklung in der Form konzeptioneller Überlegungen. In dieser Zeit entstanden das regionale

Freiraumentwicklungskonzept (Regionales Freiraumsystem Ruhrgebiete 1985; RFR '85 2023) sowie konzeptionelle Überlegungen zur funktionalen und qualitativen Aufwertung der einzelnen Äste des Regionalen Grünzugsystems. Für die Emscherzone wurden planerische Überlegungen für die Schaffung eines regionalen Parks in Form des Emscher Landschaftsparks entwickelt (KVR 1996).



Abbildung 5: Ausschnitt aus dem „Räumlich strukturellen Gesamtkonzept“ im RFR '85 / Quelle: RVR 2015

Mit der „Internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park“¹ 1989 erfuhr die Flächenentwicklung eine deutlich stärkere ökologische Ausrichtung. In diesem Zusammenhang wurde auch die Notwendigkeit der Sicherung des Freiraumsystems in der Emscherzone erkannt und die Forderung erhoben, dieses in Form Regionaler Grünzüge wegen ihrer besonderen Bedeutung über die Regionalplanung verbindlich zu sichern. Hierzu vereinbarten die für die Regionalplanung zuständigen politischen Gremien bei den Bezirksregierungen, die Bezirksplanungsräte (heutige Bezeichnung: Regionalräte), eine gemeinsame Vorgehensweise in Form einer weitreichenden Leitentscheidung, um die Regionalpläne um diese bedeutsame Plankategorie zu ergänzen.

Dies erforderte die Änderung von vier bestehenden Regionalplänen:

- > 5. Änderung GEP Arnsberg, Teilabschnitt Bochum, Herne, Hagen, Ennepe-Ruhr-Kreis
- > 15. Änderung GEP Arnsberg, Teilabschnitt Dortmund/Unna/Hamm
- > 44. Änderung GEP Düsseldorf
- > 7. Änderung GEP Münster Teilabschnitt Nördliches Ruhrgebiet

¹ <https://www.internationale-bauausstellungen.de/geschichte/1989-1999-iba-emscher-park-zukunft-fuer-eine-industrieregion/> (03.04.2024).

In vier parallelen Änderungsverfahren wurden 1994 die den Emscherraum umfassenden vier Regionalpläne geändert und die zeichnerischen Festlegungen der Regionalen Grünzüge zusätzlich aufgenommen. Für die Regionalen Grünzüge wurden in den vier Planwerken einheitlich folgende Ziele formuliert (KVR 1996: 88):

§ Regionale Grünzüge

(1) Die regionalen Grünzüge sind als wesentliche Bestandteile des regionalen Freiflächensystems im Sinne der notwendigen Ausgleichsfunktionen insbesondere in den Verdichtungsgebieten gegen die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke besonders zu schützen. Zur Herstellung ihrer Durchgängigkeit sind sie flächenmäßig zu vergrößern und untereinander zu vernetzen. Zur Verbesserung der Umweltbedingungen werden insbesondere die zusammenhängende Verbindungsfunktion eines Ost-West-Grünzuges im Verlauf der Emscher bzw. des Rhein-Herne-Kanals und die Seseke nach Osten hin fortgesetzt. Die Durchgängigkeit der Regionalen Grünzüge zur freien Landschaft ist zu gewährleisten.

(2) Die Regionalen Grünzüge sollen insbesondere die siedlungsräumliche Gliederung, den klimaökologischen Ausgleich, die Biotoperhaltung und -vernetzung sowie die freiraumgebundene Erholung sichern. Sie sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln. Planung und Maßnahmen, die diese Aufgaben und Funktionen beeinträchtigen, sind grundsätzlich auszuschließen.

(3) Die Regionalen Grünzüge sollen durch eine qualitative ökologische Aufwertung des Freiraums, den Wiederaufbau von zerstörter oder beeinträchtigter Landschaft sowie durch die Vernetzung vereinzelt vorhandener ökologischer Potentiale entwickelt und verbessert werden. Ein Verbund der innerörtlichen Grünflächen mit den Grünzügen ist im Rahmen der Bauleitplanung anzustreben.

In der Zielvorgabe wurden die Regionalen Grünzüge als wesentliche Bestandteile des regionalen Freiflächensystems hervorgehoben. Sie erfüllen neben dem Nutzen für die siedlungsräumliche Gliederung notwendige Ausgleichsfunktionen insbesondere in den Verdichtungsgebieten für „den klimaökologischen Ausgleich, die Biotoperhaltung und -vernetzung sowie die freiraumgebundene Erholung“. Dabei spielten Erhaltung bzw. Herstellung ihrer Durchgängigkeit eine zentrale Rolle.

Zur Aufwertung des Freiraums, dem Wiederaufbau der Landschaft und zur Vernetzung vorhandener ökologischer Potenziale“ sollen die Regionalen Grünzüge an die innerörtlichen Grünflächen angebunden werden. Damit greifen die vier Regionalpläne den im Gebietsentwicklungsplan 1966 vorgelegten Vernetzungsgedanken wieder auf.

5 Landesplanerische Vorgaben für die Freiraumsicherung

Mit den späteren Regionalplänen setzen die Regionen auf ihrer Ebene die Ziele der Landesplanung um. Sie sind an die Zielvorgaben der übergeordneten Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm (LEPro) gebunden. Diese ursprüngliche gesetzliche Grundlage der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen trat 2011 außer Kraft.

Hierin ist in § 20 der Auftrag normiert worden (LEPro NRW 1989), Freiraum wegen seiner ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Substanz entsprechend zu sichern und funktionsgerecht zu entwickeln. Auffällig ist, dass in der Ausgestaltung dieser Vorschrift der Gleichklang zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Belangen angestrebt wird. Freiraumschutz soll dieser Regelung zufolge über die Begrenzung des Siedlungsraumes erreicht werden. Für eine Inanspruchnahme von Freiraum ist die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme nachzuweisen. Damit werden die Planungsträger auf den nachfolgenden Planungsebenen verpflichtet, im Einzelfall nachzuweisen, dass die Freirauminanspruchnahme unabwendbar ist. In aller Regel geschieht dies im Rahmen einer Standortalternativenprüfung.

5.1 Landesentwicklungsplan 1995

Mit dem Landesentwicklungsplan 1995 (LEP NRW 1995) wird das Landesentwicklungsprogramm ersetzt (MURL 1995). Der Landesentwicklungsplan (LEP 1995) enthält die landesplanerischen Vorgaben für den Freiraumschutz. Freiraum wird definiert als „der durch Agrargebiete, Wald und Gewässer bestimmte Freiraum als Lebensraum und ökologischer Ausgleichsraum für Menschen, Fauna und Flora, der zu erhalten und in seinen Funktionen zu verbessern ist. Die Freiraumsicherung soll grundsätzlich der Erhaltung, Regeneration und Regulation von Gewässern, Boden und Luft, dem Biotop- und Artenschutz sowie der Land- und Forstwirtschaft und der landschaftsorientierten Erholung dienen“ (Ziel B. III. 1.21). Freiraumschutz wird im LEP über ein verbindliches Ziel geregelt. Für die Freirauminanspruchnahme werden eindeutige Ausnahmetatbestände definiert (Ziel B. III. 1.23): Danach „[darf] Freiraum nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall,

- > wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder
- > wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.“

Der Regionalplanung wird der Auftrag zugewiesen, „den Freiraum durch Bereiche mit Freiraumfunktionen weiter zu entwickeln und durch zusätzliche regionale Bereiche mit Freiraumfunktionen zu ergänzen“ (Ziel B. III. 1.22). Zusätzlich wurde auch ein entsprechender Sicherungs- und Entwicklungsauftrag für die Grünflächensysteme (regionalbedeutsame Grünzüge) in Verdichtungsräumen formuliert, die „als Grünverbindungen und Grüngürtel im Hinblick auf ihre freiraum- und siedlungsbezogenen Funktionen zu erhalten, zu entwickeln oder wiederherzustellen und vor anderweitiger Inanspruchnahme besonders zu schützen sind“ (Ziel B. III. 2.27).

5.2 Landesentwicklungsplan 2019

Mit der Novellierung des LEP NRW im Jahre 2019 wurden auch die Vorgaben für die Freiraumsicherung geändert (LEP NRW 2019). Dabei wurden erstmalig die sehr unterschiedlichen Funktionen des Freiraumes näher spezifiziert (Grundsatz 7.1-1) (hier und im Folgenden zitiert aus LEP NRW 2024):

Freiraum „als

- > *klimatischer und lufthygienischer Ausgleichsraum,*
- > *Raum mit Bodenschutzfunktionen,*
- > *Raum mit bedeutsamen wasserwirtschaftlichen Funktionen,*
- > *Raum für Land- und Forstwirtschaft,*
- > *Raum weiterer wirtschaftlicher Betätigungen des Menschen,*
- > *Raum für landschaftsorientierte und naturverträgliche Erholungs-, Sport- und Freizeitnutzungen,*
- > *Identifikationsraum und prägender Bestandteil historisch gewachsener Kulturlandschaften und*
- > *als gliedernder Raum für Siedlungs- und Verdichtungsgebiete“.*

Entgegen dem im LEP NRW 1995 geregelten Ausschluss der Freirauminanspruchnahme wird in der Novelle des LEP 2019 Freiraumsicherung abgeschwächt und nur noch nur über den Grundsatz (Grundsatz 7.1-1) geregelt, der von der Rechtswirkung lediglich als Direktive bei Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen ist und im Rahmen der planerischen Abwägung, im Gegensatz zu verbindlichen Zielen, auch überwunden werden kann (§ 3 Abs. 1 Pkt. 3 ROG). „Der Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Freiraums ist bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen“ (Grundsatz 7.1-1).

Der Regionalplanung wird in der Novelle in diesem Zusammenhang ein raumbezogener Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbindlich zugewiesen. Sie „hat den Freiraum durch Festlegung spezifischer Freiraumfunktionen und -nutzungen zu ordnen und zu entwickeln und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen im Freiraum zu treffen“ (Ziel 7.1-2). Der Sicherungsauftrag der Regionalplanung wird mit der Novelle durch die Nennung bestimmter zeichnerischer Festlegungen konkretisiert (Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Waldbereiche und Oberflächengewässer), die in den Regionalplänen festzulegen sind.

In Grundsatz 7.1-3 des LEP NRW 2019 wird erstmals das planerische Leitbild des Bundeskonzepts „Grüne Infrastruktur - Unzerschnittene verkehrsarme Räume in Deutschland“ (Lassen 1987) in Form von unzerschnittenen, zusammenhängenden

verkehrsarmen Freiräumen in die Vorgaben des Landesentwicklungsplanes aufgenommen. Insbesondere solche „Räume, die eine Flächengröße von mindestens 50 km² haben, sollen nicht durch eine linienhafte Verkehrsinfrastruktur zerschnitten werden“. Zudem soll „Freiraum, der nur noch wenige natürliche Landschaftselemente aufweist oder in seiner Landschaftsstruktur oder in seinem Erscheinungsbild geschädigt ist, durch geeignete landschaftspflegerische Maßnahmen aufgewertet werden“ (Grundsatz 7.1-6).

Mit der Novelle des LEP NRW werden zudem Regelungen zum Bodenschutz aufgenommen, die unter anderem auch der Regionalplanung vorgeben, „bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Leistungsfähigkeit, Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit der Böden mit zu berücksichtigen“ (Grundsatz 7.1-4).

Erstmals werden nun im LEP NRW „Regionale Grünzüge“ (Ziel 7.1-5) erwähnt, die „auch als

- > siedlungsnahen Freiflächen für freiraumorientierte Erholung, Sport und Freizeitnutzungen,
- > Biotopverbindungen und
- > in ihren klimatischen und lufthygienischen Funktionen

zu erhalten und zu entwickeln“ sind und zur siedlungsräumlichen Gliederung in den Regionalplänen als Vorranggebiete festzulegen sind. Mit der Festlegung als Vorranggebiet gemäß § 4 Abs. 7 Pkt. 1 ROG werden „Regionale Grünzüge“ zu einer von allen Plananwendern zu beachtenden Zielvorgabe.

„Regionale Grünzüge sind im Hinblick auf ihre freiraum- und siedlungsbezogenen Funktionen vor einer siedlungsräumlichen Inanspruchnahme zu schützen“ (Ziel 7.1-5). Für die Inanspruchnahme von Regionalen Grünzügen wird hier ein Ausnahmetatbestand definiert. Regionale Grünzüge dürfen für siedlungsräumliche Entwicklungen ausnahmsweise nur dann in Anspruch genommen werden, „wenn für die siedlungsräumliche Entwicklung keine Alternativen außerhalb des betroffenen Grünzuges bestehen und die Funktionsfähigkeit des Grünzuges erhalten bleibt“ (Ziel 7.1-5). So können beispielsweise Siedlungserweiterungen oder Infrastrukturvorhaben in einzelnen Ausnahmefällen in Regionalen Grünzügen realisiert werden, wenn nachweislich hierfür außerhalb keine geeigneten Flächen gefunden werden können.

Innerhalb der Freiräume sollen aus Gründen des biozentrischen Freiraumschutzes für den Arten- und Bioschutz ausreichend große Lebensräume mit einer Vielfalt von Lebensgemeinschaften und landschaftstypischen Biotopen funktional zu einem übergreifenden Biotopverbundsystem vernetzt, gesichert und entwickelt werden (Ziel 7.2-1). Zusätzlich sind die „im LEP zeichnerisch festgelegten Gebiete für den Schutz der Natur für den landesweiten Biotopverbund zu sichern und in den Regionalplänen über die Festlegung von Bereichen zum Schutz der Natur zu konkretisieren“ (Ziel 7.2-2). Auch hier begründet der LEP eine klare Handlungsanweisung für die Regionalplanung, die für den Arten- und Biotopschutz erforderlichen Flächen und Flächensysteme in

den Regionalplänen verbindlich zu sichern. Aktuell sollen vor dem Hintergrund des beabsichtigten deutlichen Ausbaus der Windenergie künftig auch Windenergieanlagen innerhalb der Gebiete für den Schutz der Natur auf den nicht durch verbindliche Naturschutzfestlegungen gesicherten Flächen ermöglicht werden. Diese potenziellen Entwicklungsflächen sind bislang planerisch mit gesichert worden, um hierüber zusätzlich zu den verbindlich gesicherten Schutzgebieten einen landesweiten Biotopverbund aufzubauen. Durch die Nutzung für die Windenergieanlagen würden diese Entwicklungsflächen anderweitig genutzt und damit entfallen. Der Aufbau des regionalen Biotopverbundes würde je nach Umfang der für die Windenergienutzung vorgesehen Flächen eingeschränkt bzw. es müsste je nach standörtlichen Bedingungen hierauf verzichtet werden.

5.3 Planzeichen für die Freiraumsicherung

Die in den Regionalplänen zu verwendenden Inhalte sind – ähnlich der Baunutzungsverordnung – in der in der Anlage 3 der Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (LPIG DVO)² „Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne“ definiert. Für die Freiraumsicherung sind folgende Planzeichen vorgesehen:

Planzeichen gemäß Anlage 3 zur LPIG DVO Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne	
Planzeichen 2.a) Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche (Vorbehalts- gebiete):	Flächen für landwirtschaftliche Nutzung, die aus agrarwirtschaftlichen oder ökologischen Gründen zu erhalten oder zu entwickeln sind, Agrarbrachen, Grün-, Sport- und sonstige Gemeinbedarfsflächen sowie Freizeit- und Erholungsflächen, deren Erscheinungsbild nicht durch Bebauung oder Bodenversiegelung geprägt ist, bisherige Siedlungsbereiche oder Teile von Siedlungsbereichen, die zum Ausgleich für die planerische Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke im Sinne der Planzeicheninhalte 1.a) bis 1.ec) als Freiraum zu sichern sind (Tausch- und Ersatzflächen), sonstige Flächen, die als Freiraum zu sichern sind.
Planzeichen 2.b) Waldbereiche (Vorranggebiete):	Wald, der zur Sicherung oder Verbesserung seiner Nutz-, Schutz- oder Erholungsfunktion zu erhalten ist, Flächen, die zur Verbesserung ihrer Freiraumfunktionen oder als Tausch- und Ersatzfläche für die Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke zu Wald zu entwickeln sind, Grünflächen mit überwiegendem Waldanteil.
2.da) Schutz der Natur (Vorranggebiete):	Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Waldbereiche und Oberflächengewässer, in denen die natürlichen Gegebenheiten durch besondere Maßnahmen gesichert oder entwickelt werden sollen (insbesondere Schutz, Pflege und Entwicklung wertvoller Biotope; Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes), regionalplanerische Konkretisierung der Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung gemäß LEP, festgesetzte Naturschutzgebiete und Freiraumbereiche, die künftig in ihren wesentlichen Teilen entsprechend geschützt werden sollen bzw. über eine Ausnahmeregelung ermöglicht werden soll.

2 Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (Landesplanungsgesetz DVO – LPIG DVO) vom 8. Juni 2010 (Fn 1) auf Grund von § 38 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212).
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=14580 (07.04.2025).

Planzeichen gemäß Anlage 3 zur LPiG DVO Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne	
2.db) Schutz der Landschaft und landschafts- orientierte Erholung (Vorbehalts- gebiete):	Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Waldbereiche und Oberflächengewässer, in denen wesentliche Landschaftsstrukturen und deren landschaftstypische Ausstattung mit natürlichen Landschaftsbestandteilen gesichert oder zielgerichtet entwickelt werden sollen, die hinsichtlich der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes und anderer Bedingungen für die landschaftsgebundene Erholung gesichert oder zielgerichtet entwickelt werden sollen, festgesetzte Landschaftsschutzgebiete und Freiraumbereiche, die künftig in ihren wesentlichen Teilen entsprechend geschützt werden sollen.
Planzeichen 2.dc) Regionale Grünzüge (Vorranggebiete):	Freiraumbereiche – insbesondere in Verdichtungsgebieten –, die als Grünverbindung oder Grüngürtel wegen ihrer freiraum- und siedlungsbezogenen Funktionen (insb. räumliche Gliederung und klimaökologischer Ausgleich, Erholung, Biotopvernetzung) zu erhalten, zu entwickeln oder zu sanieren und vor anderweitiger Inanspruchnahme besonders zu schützen sind. Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist anzustreben, dass außerhalb des Siedlungsraumes zusätzliche Flächen für siedlungszwecke nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist und geeignete, nicht mehr genutzte Siedlungsflächen nicht zur Verfügung stehen oder nicht bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden können. Für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, sind für Freiraumfunktionen zu sichern.

Tabelle 1: Planzeicheninhalte und -merkmale für die Freiraumsicherung gemäß Anlage 3 zur LPiG DVO „Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne“/Quelle: LPiG DVO 2010

6 Freiraumsicherung im Regionalplan Ruhr 2023

Nach der Rückübertragung der Regionalplanung durch die Landesregierung auf den Regionalverband Ruhr im Jahre 2009 beauftragte die Verbandsversammlung die Regionalplanungsbehörde beim RVR mit der Neuaufstellung des Regionalplanes Ruhr. Damit war die Erwartung der Verbandsversammlung verbunden, für das Verbandsgebiet, nach mehr als 50 Jahren, wieder einen flächendeckenden Regionalplan zu erstellen. Die Verwaltung hat hierzu eine Entwurfsfassung erarbeitet, die im Februar formal beschlossen wurde. Der Plan ist seitdem rechtskräftig (RVR 2023a). Damit ist der Regionalplan Ruhr einer der neueren Regionalpläne in Nordrhein Westfalen. Die mit dem Planwerk intendierte Aufgabe der Freiraumsicherung entspricht demzufolge auch dem neuesten Stand der planerischen Überlegungen und fachlichen Anforderungen.

Ergänzend zu den planerischen Vorgaben enthält der Regionalplan Ruhr die planerischen Vorgaben für die Bauleitplanung und die raumbedeutsamen Fachplanungen. Die grundsätzlichen Aussagen zum Freiraumschutz und zur Freiraumentwicklung wurden als Grundsätze den einzelnen Fachkapiteln vorangestellt. Hiernach sollen „Freiraumbereiche und ihre Funktionen [...] als großräumiges regionales Freiraumsystem Ruhrgebiet gesichert und entwickelt werden“ und „durch Festsetzungen der Landschaftsplanung konkretisiert werden“ (Grundsatz 2.1-1). Dabei sollen unzerschnittene verkehrsarme Räume insbesondere mit einer Größe von 10 km² vor Zerschneidung und Fragmentierung bewahrt bzw. nicht durch linienhafte Verkehrsinfrastruktur zerschnitten werden (Grundsatz 2.1-2) (RVR 2023b).



Abbildung 6: Lage der Planungsregion des Regionalverbands Ruhr innerhalb Nordrhein-Westfalens /
Quelle: RVR 2023b

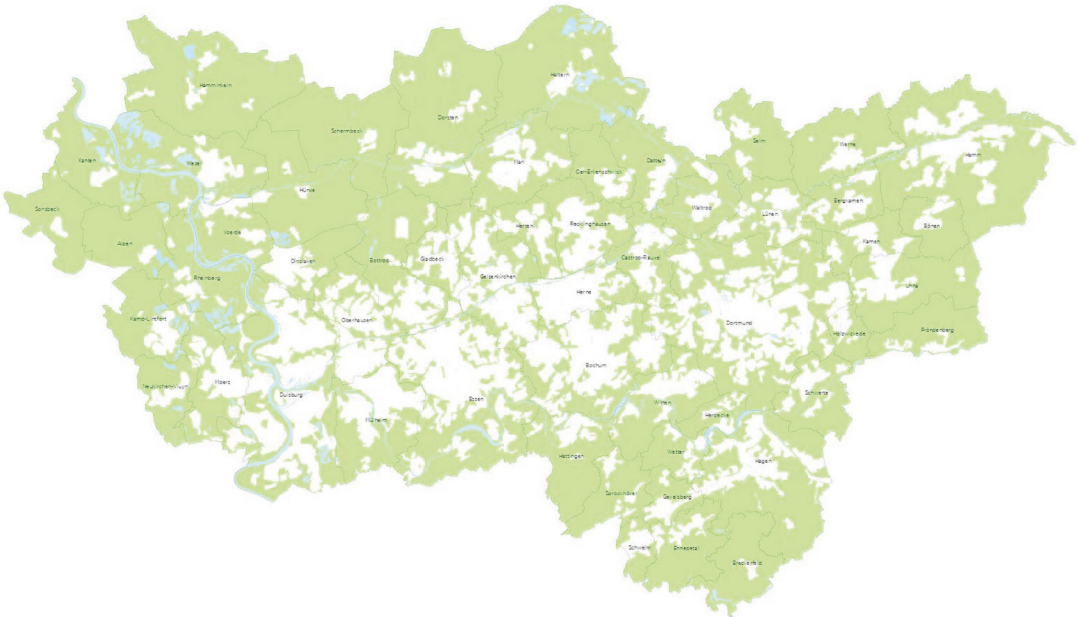


Abbildung 7: Freiräume im Regionalplan Ruhr / Quelle: Eigene Darstellung RVR

Für die jeweiligen Landschaftsräume wurden in Abstimmung mit den Fachbehörden konkrete Leitbilder erarbeitet, die bei Planungen und Maßnahmen zur Sicherung, Entwicklung und Inanspruchnahme von Freiraum und bei der Planung und Umsetzung damit verbundener Kompensationsmaßnahmen berücksichtigt werden und im Zuge der Landschaftsplanung konkretisiert werden (Grundsatz 2.1-3). Die jeweiligen Leitbilder sind in tabellarischer Form als Anhang 1 des Regionalplans Ruhr aufgelistet (siehe Tabelle 2).

Der Regionalplan Ruhr enthält in den Grundsätzen auch eine Klausel zur Verortung der für den Ausgleich von Eingriffen erforderlichen flächenintensiven Kompensationsflächen, die vorrangig in den Bereichen zum Schutz der Natur, in den Bereichen zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung oder in den Regionalen Grünzügen realisiert werden sollen, um damit einen Beitrag zur Entwicklung eines regionalen Biotopverbundes zu leisten (Grundsatz 2.1-5).

Ergänzend zu den textlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplanes gibt der Regionalplan Ruhr verbindliche Ziele für die Entwicklung und Sicherung der Regionalen Grünzüge vor. Hiermit sollen die im Regionalplan Ruhr zeichnerisch festgelegten Regionalen Grünzüge als wesentliche Bestandteile des regionalen Freiraumsystems gesichert, ihre siedlungs- und freiraumbezogenen Funktionen und ihre Durchgängigkeit durch Maßnahmen und Planungen im Rahmen der Bauleitplanung und Landschaftsplanung erhalten und entwickelt werden (Ziel 2.2-1). Die Inanspruchnahme von Regionalen Grünzügen wird dabei an Ausnahmetatbestände geknüpft, denen zufolge die Durchgängigkeit der Regionalen Grünzüge gewährleistet werden muss und die Zerschneidung bzw. die Schaffung neuer Engstellen vermieden werden soll.

Name	Leitbild	Zielvorstellungen / Hinweise zur Umsetzung
LR I-001 Altstrom und Bruchland- schaften am Rande der Rheinniederung	Nachhaltige Grünland- oder Ackerbewirtschaftung auf fruchtbaren Böden der hochwasserfreien unteren Rheinniederung Bruchlandschaften mit Stillgewässern und historisch bedeutsamen Grabensystemen im Bereich der ehem. Altrheinrinnen und am Fuß der Terrassen Feuchtwälder und kopfbaum- und heckenreiches Feuchtgrünland	Sicherung und Entwicklung der Altrheinrinnen, Bruchlandschaften und Dünen Sicherung und Entwicklung der durch Grünland-Kleingehölz-Komplexe geprägten traditionellen Kulturlandschaften als Brut-, Nahrungs- und Rastbiotop für Wiesen-, Wasser- und Watvögel sowie als Überwinterungsraum für arktische Gänse Sicherung und Entwicklung der Altarme und Kolke
LR-I-003 Rhein- und Lippeauen- korridor (rezent überflutet)	Episodisch überflutete Auen von Rhein und Unterer Lippe Gliederung der Landschaft durch zahlreiche naturnahe und halbnatürliche Biotoptypen wie Altarme, Flutrinnen und Röhrichte, Flussdünen mit Magerrasen, Auenwiesen, Auwälder, Baumreihen und Hecken Kleinräumiger Wechsel zwischen Wiesen, Weiden, Hochstaudenfluren und Brachen	Sicherung und Entwicklung von Rhein und Lippe mit autotypischen Kleinstrukturen und Reliefelementen, naturnahen Auwäldern und landschaftstypischen Kleingehölzen (Kopfbäume, Baumreihen, Hecken)
LR-I-004 Niederrheinische Höhen	Eichen-Buchenwälder und Birken-Eichenwälder, die durch naturnahe Bewirtschaftung teilweise in die Altholz- und Totholzphase hineinwachsen Niederwälder und kleine Heiden, die von historischen Wirtschaftsweisen zeugen	Erhaltung und Entwicklung großflächiger Wälder Erhaltung und Entwicklung von Heiden, Magerrasen und Magerweiden als Zeugnisse extensiver, historischer Landwirtschaft
LR-I-005 Millingen- Bocholter Ebene	Überwiegend durch ländliche Strukturen geprägter Raum mit einer vielfältigen Gliederung in Form von Wäldern, Hecken und Feldgehölzen Feuchte Grünlandflächen	Erhalt und Neuanlage von Gehölzstrukturen wie Hecken und Feldgehölze Erhalt und Förderung extensiv genutzter artenreicher feuchter Grünlandflächen
LR-I-006 Sandplatten und Flugsanddünen am Rande der Isselaue	Naturnah bewirtschaftete Wälder auf Dünen und Sandplatten am Rande der Isselaue Heiden und Heidemoore Naturnahe Fließgewässer als Verbindung unterschiedlicher Bereiche des Landschaftsraumes	Sicherung und Entwicklung naturnaher Wälder Sicherung und Entwicklung von Heiden und Mooren Sicherung und Entwicklung der nachhaltigen landwirtschaftlichen Nutzung auf den durchlässigen Sandböden Renaturierung von naturfernen Fließgewässern und ihren angrenzenden Niederungsbereichen

Tabelle 2: Regionalplan Ruhr 2023, Anhang 1 Landschaftsräume. Leitbild und Zielvorstellungen (Auszug aus der Tabelle) / Quelle: RVR 2023b, Anhang 1

6.1 Berücksichtigung der Funktionen von Regionalen Grünzügen (Ziel der Raumordnung)

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Neuaufstellung des Regionalplanes Ruhr wurden, neben anderen fachlichen Grundlagen und Konzepten, erstmals die Funktionen der jeweiligen Äste der Regionalen Grünzüge ermittelt und detaillierter beschrieben. Auf diese Weise können die jeweiligen Funktionen der Grünzugäste im nachfolgenden planerischen Abwägungsprozess genauer aufgezeigt und spezifiziert werden. Da bislang bei planerischen Entscheidungen eher auf die allgemeinen Funktionen der Grünzüge verwiesen wurde, wurden diese wegen der mangelnden räumlichen Konkretisierung im Rahmen der Abwägungsentscheidungen oft ohne großen Aufwand verworfen. Durch die konkrete Benennung der Funktionen der jeweiligen Grünzugäste erhalten die Entscheidungsträger im nachfolgenden planerischen Abwägungsprozess damit zusätzliche Entscheidungsgrundlagen. Sie müssen diese dann auch bei Entscheidungen z. B. über die Inanspruchnahmen von Flächen des Regionalen Grünzugs einbeziehen und entsprechend gewichten. Damit erhalten die Entscheidungsträger wichtige zusätzliche Informationen, die zu einer gesicherteren Abwägungsentscheidung und auch zu einer stärkeren Berücksichtigung der Bedeutung der Regionalen Grünzüge beitragen können.

Nachfolgend werden Beispiele hierfür aufgeführt:

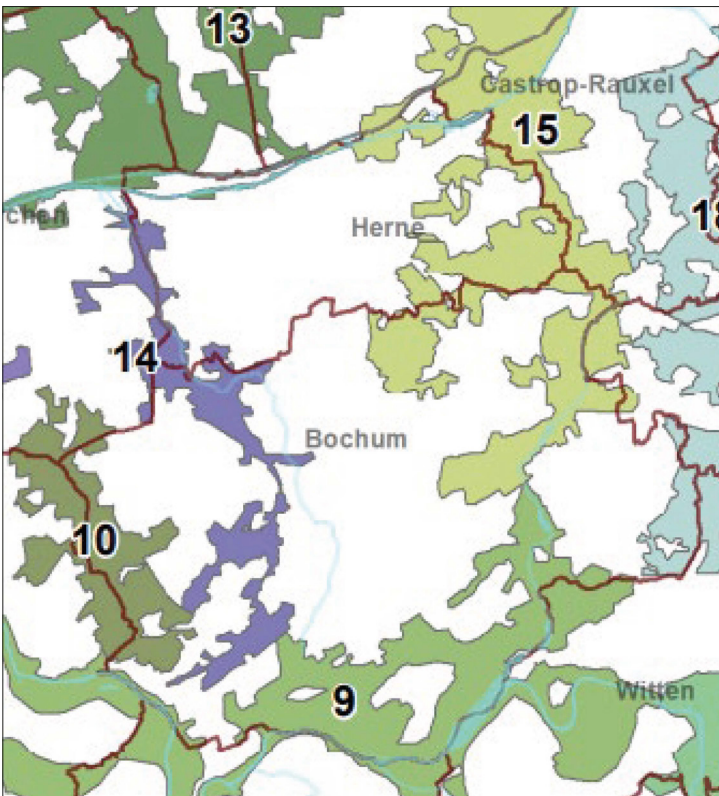


Abbildung 8: Karte der unterschiedlichen Funktionen der Grünzugäste. Unterschiedliche Farben stellen ihre jeweiligen Funktionen dar / Quelle: RVR 2023b, Anhang 2, Teilbereiche Regionale Grünzüge

Grünzüge können folgende Funktionen übernehmen:

1) Siedlungsräumliche Gliederungsfunktion

Grünzüge als Trennlinien oder Grünachsen zwischen Siedlungsflächen oder Siedlungsräumen, um hier dazwischen gelegene Freiflächen/Freiräume zu schaffen, die zur Bereicherung oder Anreicherung des Stadt- oder des Landschaftsbildes beitragen.

2) Klimatische Ausgleichsfunktion/wasserwirtschaftliche Ausgleichsfunktion

Innerhalb von Grünzügen können Bereiche liegen, in denen Kaltluft entsteht, die über die Grünzugäste als Frischluftleitbahnen in überwärmte Teile der Stadträume geführt werden können.

3) Biotopfunktion

Regionale Grünzüge stellen, gerade wenn sie als zusammenhängendes Freiraumsystem existieren, wichtige Wanderungskorridore für die Fauna dar, über die ein räumlicher Austausch von Tieren erfolgen kann.

4) Erholungsfunktion

Durchgängige, zusammenhängende Erholungsräume oder durchgängige Freiraumsysteme können für Erholungssuchende, gerade in Ballungsräumen, attraktive Erholungsflächen sein.

Durch die genaue Benennung der jeweiligen Funktion(en) der Grünzugäste kann im Rahmen einer nachfolgenden planerischen Abwägung die Funktion des infrage kommenden Grünzugs präziser beschrieben und damit dessen Schutzwürdigkeit fachlich eindeutiger begründet werden. Damit können die Belange des Grünzugschutzes entgegen der bislang üblichen Praxis, bei der eher globalere Funktionskategorien wie Klimaschutz, Arten- und Biotopschutz, Erholungsfunktion fachlich qualifiziert in die Abwägung eingestellt wurden, als freiraumbeanspruchende Nutzungen begründet durchgesetzt werden. So konnte in Regionalen Grünzügen geplante Vorhaben unter Hinweis auf die spezifischen Funktionen im Rahmen des hierfür in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen landesplanerischen Anpassungsverfahrens verhindert und die Aufrechterhaltung des Regionalen Grünzugs gewährleistet werden.

Nachfolgend werden die jeweiligen Kartenausschnitte mit den spezifischen Grünzugfunktionen beispielhaft abgelichtet:

1. Siedlungsstrukturelle Gliederungsfunktion

-  Verdichtungszone
-  Übergangszone
-  Engstellen/Handlungsräume
-  Prinzipskizze Verlauf der Regionalen Grünzüge
-  Regionale Grünzüge

2. Klimatische Ausgleichsfunktion / Wasserwirtschaftliche Funktion

-  Potentielle Luftleitbahn
-  Trinkwasserschutz
-  Hochwasserschutz
-  Klimatischer Ausgleichraum gegenwärtig
-  Klimatische Ausgleichraum zukünftig

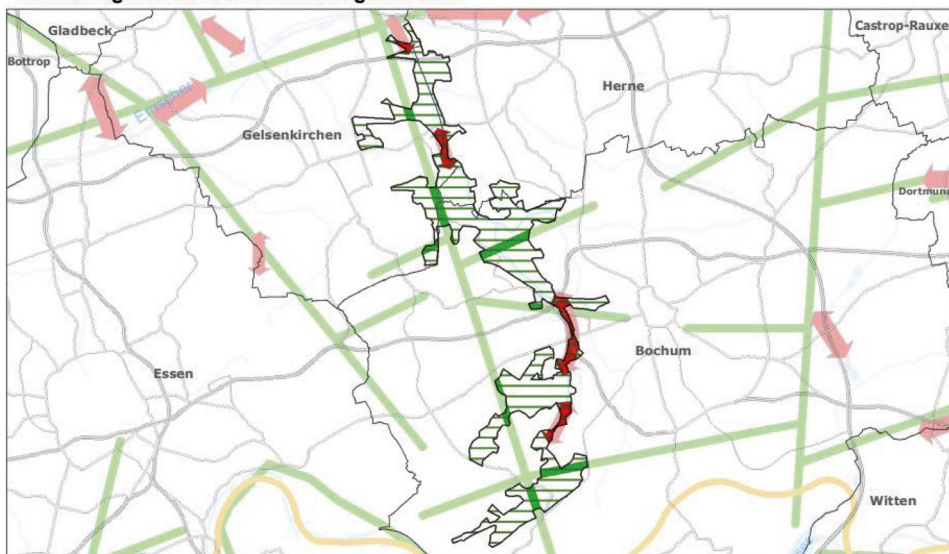
3. Erholungs- / Biotopverbundfunktion

-  Panoramen - Route der Industriekultur
-  Besucherzentren - Route der Industriekultur
-  Ankerpunkte - Route der Industriekultur
-  Siedlungen - Route der Industriekultur
-  Seen mit hohem Freizeit- und Erlebniswert
-  Halden mit hohem Freizeit- und Erlebniswert
-  Regional bedeutsame touristische Radrouten
-  Landschaftsschutzgebiete
-  Biotopverbund - herausragende Bedeutung
-  Biotopverbund - besondere Bedeutung
-  Landschaftsbild hoher Bewertung
-  Lärmarme Erholungsräume
-  Wald

4. Bodenschutzfunktionen /Bedeutsame

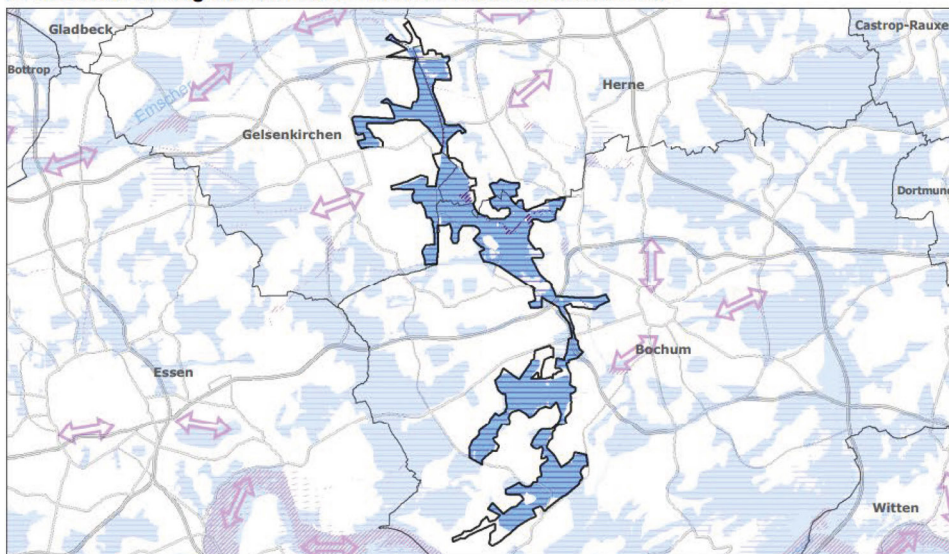
-  Kulturlandschaftsbereiche (Freiraum)
-  Böden mit mineralisierender Kohlenstoffspeicherfunktion
-  Böden mit Wasserspeichervermögen in 2m-Raum
-  schutzwürdige Böden (Archiv-, Biotopentwicklungsfunktion, hohe Bodenfruchtbarkeit)

1. Siedlungsstrukturelle Gliederungsfunktion



Sicherung des Freiraumzusammenhangs, Lage des Teilbereiches in der Verdichtungszone, mehrere Engstellen Handlungsräume

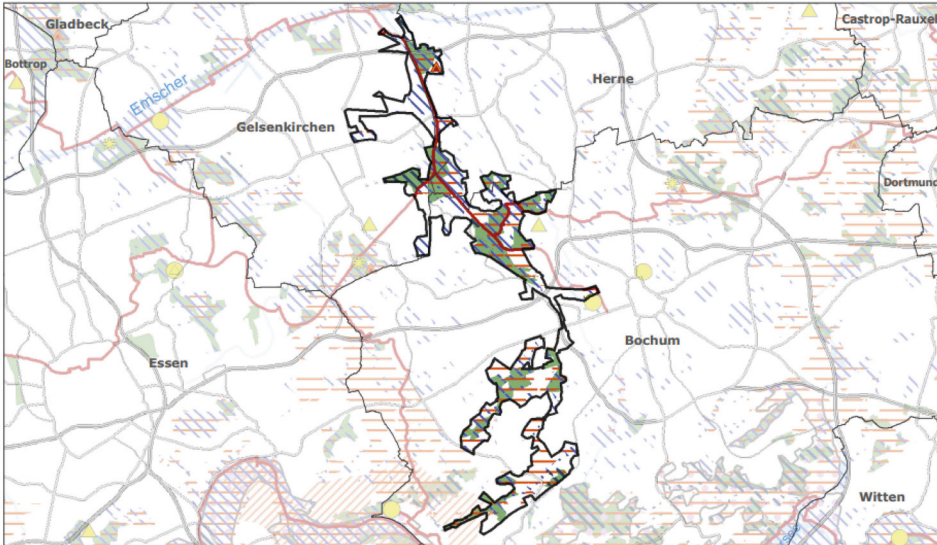
2. Klimatische Ausgleichsfunktion / Wasserwirtschaftliche Funktion



Fast flächendeckend klimatischer Ausgleichsraum

Hochwasserschutz/ Wasserrückhaltung vorhanden (vorl. ges. ÜSG Hüller Bach)

3. Erholungsfunktion / Biotopverbundfunktion

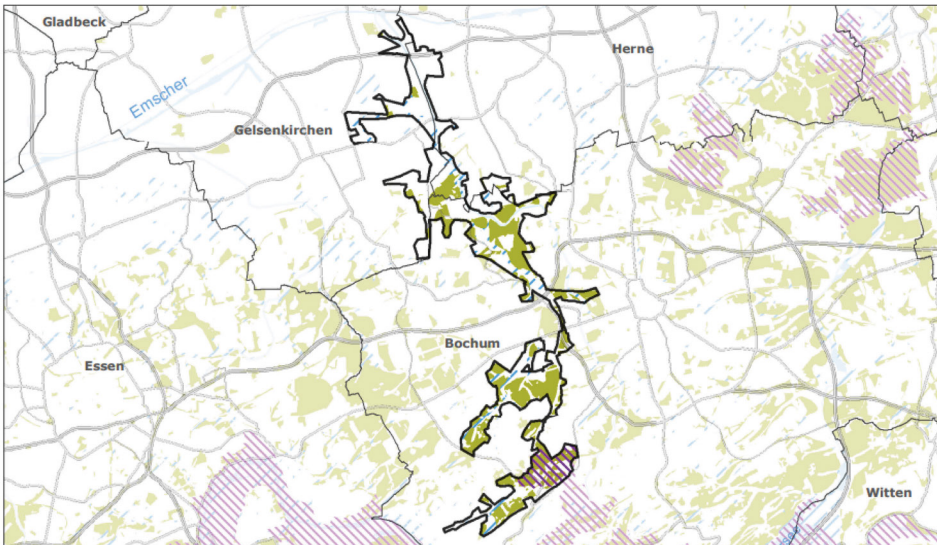


Großflächig LSG vorhanden, Halde mit Freizeit- und Erlebniswert: Halde Pluto-Wilhelm, regionale Radwege, mehrere Waldflächen,

Flächen der Biotopverbundstufe I kleinflächig vorhanden mit Verbundschwerpunkten Wald, Gehölz-Grünland-Acker-Komplex, Ruderalfläche

Flächen der Biotopverbundstufe II großflächig vorhanden mit den Verbundschwerpunkten Wald, Gehölz-Grünland-Acker-Komplex, Aue-Gewässer, Ruderalfläche

4. Bodenschutzfunktion / Kulturlandschaftsbereiche



Schutzwürdige Böden überwiegend vorhanden mit hoher Bodenfruchtbarkeit, auch Biotopentwicklungspotential und Archivfunktion; klimarelevante Böden vorhanden

Kulturlandschaftsbereich der Kategorie "Wald" (Weitmarer Holz, Sundern und Brockhausen)

6.2 Bereiche für den Schutz der Natur (Ziel der Raumordnung)

Für den Bereich des Schutzes der Natur als Teil des Freiraumschutzes bzw. der Freiraumentwicklung gibt der Regionalplan Ruhr verbindlich Ziele vor. Hiernach sind die Bereiche zum Schutz der Natur (BSN) zum Aufbau eines regionalen Biotopverbundsystems zu erhalten und zu entwickeln, um die für die wildlebenden Pflanzen- und Tierarten notwendigen, wertvollen Lebensräume und Lebensgemeinschaften zu erhalten, zu entwickeln und wiederherzustellen (Ziel 2.3-1).

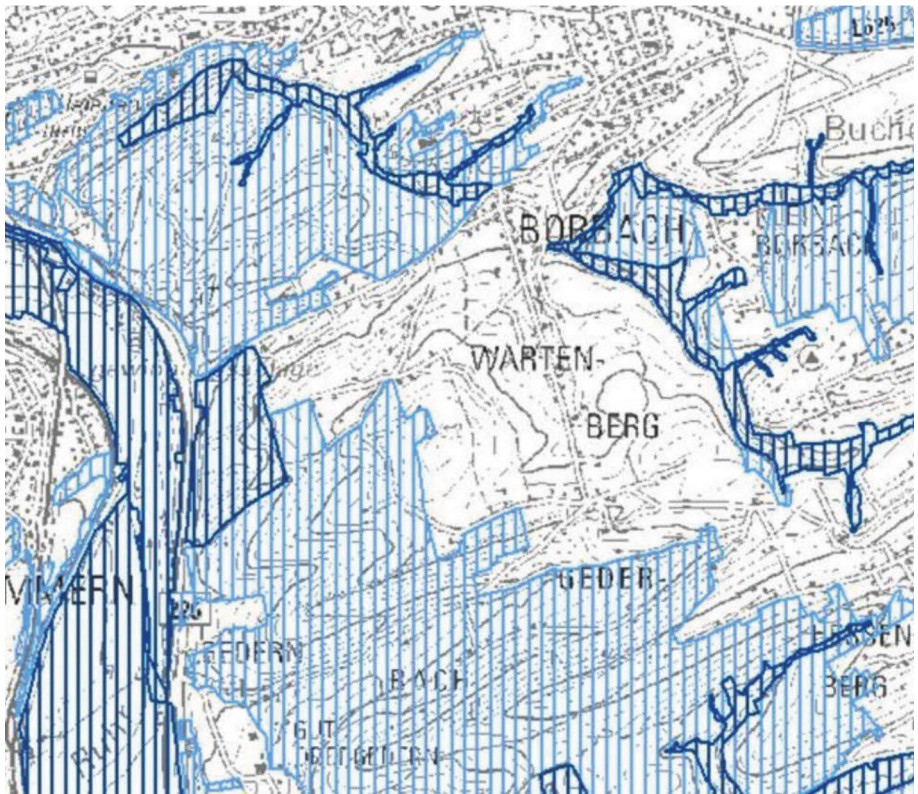


Abbildung 12: Schutzwürdige Biotope in Nordrhein-Westfalen.../ Quelle: LANUV o.J. Biotopkataster; dunkelblaue Schraffur: Biotopverbundfläche 1: „herausragende Bedeutung“ für den regionalen Biotopverbund; hellblaue Schraffur: Biotopverbundfläche 2: „besondere Bedeutung“ für den regionalen Biotopverbund

Für die Festlegungen der Bereiche für den Schutz der Natur wurde der Fachbeitrag des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) verwendet, in dem die „Schutzwürdigen Biotope“ (siehe Karte in Abbildung 12) aufgelistet und bewertet worden sind.

Im Fokus steht die biozentrische Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der raumbedeutsamen Erfordernisse des Arten- und Biotopschutzes. Die formale Sicherung der naturschutzwürdigen Flächen erfolgt im Rahmen der Landschaftsplanung, für die die Unteren Naturschutzbehörden zuständig sind. Über die Raumordnungsklausel im Naturschutzgesetz sind sie zur Umsetzung verpflichtet. Die Umsetzung erweist sich oft als schwierig, da sie gegen die Interessen der anderen Raumnutzer umgesetzt werden muss. Die „innerhalb von Siedlungsbereichen gelegenen, für den Biotopverbund funktional bedeutsamen Flächen“ sollen insbesondere zur „Vernetzung mit den Bereichen zum Schutz der Natur hergestellt werden“ (Grundsatz 2.3-3). Damit greift der Regionalplan Ruhr 2023 den Vernetzungsgedanken wieder auf, der schon mit dem Gebietsentwicklungsplan aus dem Jahr 1966 (SRV 1966) angelegt worden ist. „Bei der Konkretisierung des Biotopverbundes durch die nachfolgende Fachplanung sollen insbesondere der Schutz und die Entwicklung solcher Flächen berücksichtigt werden, die für klimasensible Arten aufgrund des Klimawandels von besonderer Bedeutung sind oder die aufgrund ihrer Eigenschaften eine besondere Funktion für die Anpassung an den Klimawandel übernehmen“ (Grundsatz 2.3-5). Damit soll den Erfordernissen des Artenschutzes unter den Bedingungen des sich ändernden Klimas Rechnung getragen werden. Der Umsetzung dieser abstrakten Forderung im Rahmen der Regionalplanung sind Grenzen gesetzt, damit die planerische Entscheidung nur wenig Einfluss auf das Arteninventar nehmen kann.

6.3 Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (Grundsatz)

Die wesentlichen Aufgaben der Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (BSLE) werden im Grundsatz 2.4-1 aufgelistet. Diese Schutzkategorie zielt auf den Schutz der Landschaft als Erholungsraum des Menschen ab. Im Mittelpunkt steht der anthropozentrische Freiraumschutz bzw. die Freiraumentwicklung. In diesen Bereichen „sollen

- > die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erhalten, entwickelt und wiederhergestellt werden,
- > Landschaftsräume mit kulturlandschaftlich bedeutsamen oder die besondere Eigenart und Schönheit prägenden Landschaftsstrukturen erhalten, wiederhergestellt oder ergänzt werden, um das Landschaftsbild zu erhalten bzw. zu verbessern,
- > die Landschaftsräume mit für den regionalen Biotopverbund wesentlichen Landschaftsstrukturen und Landschaftselementen erhalten und untereinander verbunden werden, sowie durch geeignete Maßnahmen unter Berücksichtigung der vorhandenen Nutzungen entwickelt, gesichert oder wiederhergestellt werden,
- > die Voraussetzungen für eine landschaftsorientierte und naturverträgliche Erholungs-, Sport- und Freizeitnutzung erhalten und entwickelt werden. Hierzu soll die Zugänglichkeit der Landschaft für Erholungssuchende gewährleistet werden. Die

Erschließung und Ausstattung mit Einrichtungen der Erholungsinfrastruktur soll landschafts- und naturverträglich erfolgen, wobei insbesondere der Schutz empfindlicher Bereiche gewährleistet werden soll. Eine Zerschneidung zusammenhängender Räume soll grundsätzlich vermieden werden.“

Planungen und Maßnahmen, die zu Beeinträchtigungen dieser Aufgaben führen können, sollen vermieden werden (Grundsatz 2.4-1). Die konkrete Umsetzung der Landschaftsplanung wird den für den Naturschutz zuständigen Behörden übertragen (Ziele 2.4-5).

6.4 Landwirtschaftliche Nutzflächen erhalten (Grundsatz)

Im Regionalplan Ruhr werden auch Vorgaben für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen als materielle Bestandteile des Freiraumes definiert, diese allerdings nur als Abwägungsdirektive in Form eines geregelten Grundsatzes (Grundsatz 2.6-1): „In den zeichnerisch festgelegten allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen sollen die landwirtschaftlichen Nutzflächen als wesentliche Produktionsgrundlage für Nahrungsmittel und nachwachsende Rohstoffe erhalten werden.

Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sollen soweit möglich vor dem Zugriff durch andere Nutzungen geschützt werden. Insbesondere sollen die folgenden Flächen nur in dem unbedingt notwendigen Maß für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden:

- > Landwirtschaftliche Flächen mit hohen Standortwerten,
- > Bereiche, in denen durch aufwendige agrarstrukturelle Maßnahmen besonders gute agrarstrukturelle Bedingungen geschaffen wurden.

Sollen landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden, soll die ökonomische, ökologische und soziale Bedeutung der Landwirtschaft in die Abwägung eingestellt werden.“

Die Wirksamkeit dieses Grundsatzes ist vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für andere Raumnutzungen zu relativieren.

6.5 Wald und Forstwirtschaft (Ziel)

Der Regionalplan Ruhr enthält auch verbindliche Zielvorgaben für die Erhaltung und Entwicklung von Waldbereichen als wesentliche Elemente des Freiraums. Demzufolge soll Wald durch die zeichnerisch festgelegten Waldbereiche hinsichtlich seiner Funktionen erhalten und weiterentwickelt werden. Eine Inanspruchnahme darf nur dann ausnahmsweise erfolgen, wenn die Ausnahmetatbestände des Ziels 2.7-1 des LEP NRW erfüllt sind. Waldbestände sollen durch nachhaltige und ordnungsgemäße Forstwirtschaft an die Folgen des Klimawandels angepasst werden. Dabei sollen, um

den sich infolge des Klimawandels ändernden Standortbedingungen gerecht zu werden, „bei Aufforstungen und Waldumbaumaßnahmen standortgerechte Baumarten mit hoher Anpassungsfähigkeit zum Aufbau ökologisch stabiler, naturnaher und altersdiverser Mischbestände verwendet werden“ (Grundsatz 2.7-2). Eine Waldvermehrung soll nur an solchen Standorten stattfinden, „auf denen die Waldfunktionen/-nutzungen nachhaltig entwickelt werden können bzw. die innerhalb des regionalen Freiraumsystems durch die Anlage von standortgerechten Wäldern dessen Erholungsfunktionen ergänzen oder die Strukturvielfalt bzw. die Biotopvielfalt erhöhen. Insbesondere Flächen in unmittelbarer räumlicher Zuordnung zu vorhandenen Waldflächen oder regionalplanerisch festgelegten Waldbereichen sollen unter Berücksichtigung der Belange der Landwirtschaft und der erhaltenswerten Kulturlandschaft für die Waldvermehrung vorgesehen werden“ (Grundsatz 2.7-5). Auf für den Artenschutz wertvollen Offenlandbiotopen sollen keine Aufforstungen stattfinden. Für Eingriffe in den Wald sind bestimmte Ausgleichsquoten festgelegt (Grundsatz 2.7-6):

- > in Kommunen mit einem Waldanteil < 20 % soll der Flächen- und Funktionsverlust durch Ersatzaufforstung ausgeglichen werden;
- > in Kommunen mit einem Waldanteil von 20-40 % soll zumindest der Flächenverlust durch Ersatzaufforstung ausgeglichen werden, der funktionale Ausgleich kann teilweise auch als Waldstrukturverbesserung erfolgen;
- > in Kommunen mit einem Waldanteil von > 40 % kann im Einzelfall auch ein Teil des Flächenersatzes als Waldstrukturverbesserung erfolgen.“

Die Bedeutung der Waldanteile spielt insbesondere bei Waldumwandlungsgenehmigungen eine Rolle. In waldarmen Gebieten werden andere Beurteilungsmaßstäbe angelegt als in waldreichen Teilen des Planungsraumes. So kommt der Bedeutung des Waldes und dessen Erhaltung im Rahmen der planerischen Abwägung ein höheres Gewicht zu bzw. es ist eine besondere Begründung bei einer geplanten Inanspruchnahme von Wald in waldarmen Gebieten erforderlich.

6.6 Inanspruchnahme von Freiräumen durch Freiraumnutzungen

Mit den Freiraumfestlegungen im Regionalplan sollen vorrangig schützenswerte Freiräume und deren Funktionen gesichert werden. Der Plansystematik der Planverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW zufolge wird Freiraum nicht nur als Schutzraum im Sinne eines biozentrischen bzw. anthropozentrischen Schutzzwecks verstanden. Freiraum ist auch der Raum, in dem freiraumbeanspruchende Nutzungen realisiert werden. Eine bedeutsame Raumnutzung ist die Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze, die großflächig Freiraum in Anspruch nimmt und diesen zum Teil nach Beendigung der Rohstoffgewinnung nachhaltig verändert. So entstanden im Kreis Wesel durch die Rohstoffgewinnung großflächige Wasserflächen. Für die künftige Rohstoffversorgung sind im Regionalplan Ruhr 2.119 Hektar für „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) als Ziele der Raumordnung festgelegt (Ziel 5.4-1). Die Rohstoffgewinnung steht hier in Konkurrenz

zur Freiraumentwicklung. Um eine relativ raumverträgliche Entwicklung der Rohstoffgewinnung zu erreichen, wurden im Rahmen der Vorbereitung des Regionalplans Ruhr vergleichsweise konfliktärmere Standorte ermittelt. Zusätzlich können im Freiraum Abfalldeponien (Anlagen zur Ablagerung von Abfällen) realisiert werden. Im Regionalplan Ruhr wurde im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes für die künftige Ablagerung von Abfällen drei Standorte ausgewiesen, auf denen zuvor das Bergematerial des Steinkohlenbergbaus abgelagert worden war. Mit dem Auslaufen des subventionierten Steinkohlenbergbaus werden diese Bergehalden nicht mehr benötigt. Es ist daher vorgesehen, die Standorte für die künftige Abfallentsorgung zu verwenden. Als weitere Freiraumnutzungen sind im Regionalplan Ruhr Abwasserbehandlungs- und -reinigungsanlagen festgelegt (Ziel 5.3-1). Die Standorte werden in der Regel durch technische Bedingungen vorgegeben, da die Anlagen in aller Regel mit ihren Einleitungsstellen in die Vorfluter im Freiraum liegen. Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz³ (WindBG) sollen in den Ländern neue Flächen für die Windenergieerzeugung gesichert werden. Hierzu sollen allein in NRW etwa 60.000 Hektar (1,8 % der Landesfläche) bis 2032 für die Erzeugung von Windenergie ausgewiesen werden. Im Regionalplan Ruhr wurde in Ermangelung großer geeigneter Gebiete auf die Festlegung von Windenergiebereichen verzichtet. Die Sondierung potenziell geeigneter Flächen ergab einen Umfang von 800 Hektar, wovon circa 600 Hektar in Waldbereichen liegen, die dem neuen LEP NRW zufolge nicht für die Windenergie zur Verfügung stehen sollen.

7 Einschätzung des Regionalplans als Instrument der Freiraumsicherung (Fazit)

Die Ausführungen zur Freiraumsicherung durch die Regionalplanung lassen die besonderen Chancen dieses Instruments resp. dieser Planungsebene, aber auch des Planwerks als Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses erkennen.

Regionalplanung als Gesamtplanung erweist sich gerade wegen der über die Gemeindegrenzen greifenden, regionalen Ausrichtung und ihrer Maßstäblichkeit als das wesentliche Instrument für eine großräumige, systematische Freiraumbetrachtung, Freiraumbewertung und Freiraumsicherung. Dabei stehen nicht die Einzelflächen oder einzelne (kommunale) Freiräume im Fokus, sondern großräumige Landschaftsräume oder Funktionen zusammenhängender oder in funktionaler Beziehung zueinanderstehender Freiraumsysteme. Auf diese Weise können insbesondere die unterschiedlichen Funktionen des Raumes z. B. Biotopverbundstrukturen, klimaökologische Ausgleichsfunktionen von Freiräumen (Kaltluftentstehung und Kaltlufttransport über Frischleitbahnen) oder zusammenhängende Erholungsräume in ihrer Bedeutung in Gänze berücksichtigt, identifiziert und zielgerichtet gesichert werden. Damit ist die Ebene der Regionalplanung die Ebene, die im Vergleich zur übergeordneten Landesebene schon relativ konkret ausgerichtet ist und die Möglichkeit der bereichsscharfen Vorgaben für die Sicherung und Entwicklung des Raumes und auch der Freiräume bereitstellt. Entscheidungen der Regionalplanung werden immer im Kontext der Be

3 Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

deutung oder der Funktionen des Teilraums bzw. des Gesamttraumes getroffen. Dabei wird der planerische Umgang mit Freiräumen nicht auf die administrativen Grenzen der Kommunen reduziert.

Die verbindlichen Festlegungen des Regionalplanes ermöglichen, Freiraumstrukturen oder Freiraumzusammenhänge vor dem Zugriff durch entgegenstehende Nutzungen planerisch zu sichern. Die abschließenden Entscheidungen über die Planinhalte obliegen der politischen Willensbildung in Form der Regionalen Planungsträger. In Nordrhein-Westfalen sind dies gemäß § 6 Landesplanungsgesetz NRW⁴ die in den Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster eingerichteten Regionalräte. Im Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr ist die Verbandsversammlung der Regionale Planungsträger. Die Verbandsversammlung wird seit 2020 direkt gewählt. Mit der Direktwahl wird die bisherige Praxis abgelöst, bei der die Mitglieder durch die Räte entsandt wurden. Erste Erfahrungen zeigen, dass die Direktwahl eine Abkehr von der bislang eher auf die kommunalen Partialinteressen ausgerichteten politischen Entscheidungsfindung erkennen lässt und eine eher regionale Sichtweise bzw. eine deutlich regionale Orientierung wahrnehmbar wird. Durch diesen Paradigmenwechsel wird der Regionalplan zu einem von einem Regionalparlament abgesicherten strategischen Entwicklungsplan, dessen die Gemeindegrenzen übergreifenden Ziele, gerade auch die zur Freiraumsicherung, von den Kommunen zu beachten sind.

Damit sind die Entscheidungen über die Freiraumsicherung in den Regionalplänen seit ihren Anfängen etwa 1910 stets Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses. Die Planinhalte sind Ausdruck des politischen Gestaltungswillens. Die Festlegung von Siedlungsräumen und Freiräumen repräsentieren die Leitvorstellungen der politischen Entscheidungsträger über die gewünschte Entwicklung des Raumes. Im Rahmen der in diesem Zusammenhang durchzuführenden planerischen Abwägung kommt es maßgeblich darauf an, die Argumente der Freiraumsicherung so zu begründen bzw. fachlich zu untermauern, dass sie gegenüber anderen Interessen oder Belangen gleichrangig in die Abwägung eingestellt werden können. Gerade vor dem Hintergrund, dass Freiraum zugleich immer auch potenzieller Entwicklungsraum anderen, oft entgegenstehenden Raumnutzungen (z. B. Siedlungsentwicklung, Rohstoffgewinnung, Infrastrukturvorhaben) ist, kommt es darauf an, die Bedeutung, Wertigkeit, Empfindlichkeit und deren funktionelle Bezüge untereinander herauszustellen und in die planerische Abwägung einzustellen.

In Anbetracht der aktuellen Diskussionen zum Klimaschutz oder zum Flächensparen ist eine Umkehr der Gewichtung der Belange festzustellen. Wurde bisher eher den Belangen der Siedlungsentwicklung gegenüber den Belangen der Freiraumsicherung der Vorrang eingeräumt, so lässt sich erkennen, dass den Freiraumbelangen in der politischen Diskussion ein deutlich höherer Stellenwert zugestanden wird. Zunehmend werden ausgewiesene Bauflächen infrage gestellt oder es finden sich keine Mehrheiten mehr für die Ausweisung neuer Baugebiete, sondern die Freiraumbelange werden gegenüber den Belangen der Siedlungsentwicklung politisch höher gewichtet.

4 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=0&bes_id=7530&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=677859 (07.04.2025).

Dies gilt gerade auch für die in den Regionalplänen planerisch gesicherten Siedlungsflächen, für deren Umsetzung erkennbar auf kommunaler Ebene die notwendigen politischen Mehrheiten oftmals nicht mehr gefunden werden können.

Die administrative Umsetzung der Planinhalte des Regionalplanes wies in Nordrhein-Westfalen bislang eine Besonderheit auf. Im Landesplanungsgesetz war ein zweistufiges Landesplanerisches Anpassungsverfahren normiert. Gemäß § 34 Abs. 1 Landesplanungsgesetz NRW 2021 hatten die Gemeinden bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter Vorlage der erforderlichen Planunterlagen bei der Regionalplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele der Raumordnung für den Planungsbereich bestehen. Im weiteren Verfahren hatte die Gemeinde vor Beginn des Verfahrens nach § 3 Abs. 2 des Baugesetzbuches (BauGB)⁵ der Regionalplanungsbehörde eine Ausfertigung des Entwurfs des Bauleitplanes zuzuleiten. Auf diese Weise haben die Regionalplanungsbehörden die Möglichkeit gehabt, auf die zielkonforme Umsetzung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung hinzuwirken und auch zur Umsetzung der Freiraumsicherung beizutragen. Mit der letzten Novelle des Landesplanungsgesetzes NRW vom 11.07.2024 wurde dieses Instrument ersatzlos gestrichen. Es ist nun über die Neuregelung des § 34 Abs. 1 Landesplanungsgesetz NRW in das Belieben der Kommunen gestellt, bei der Regionalplanungsbehörde wegen der zu beachtenden Zielvorgaben anzufragen.

Literatur

- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004** (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2023 (BGBl. I S. 394) m.W.v. 01.01.2024. Stand: 08.07.2024 aufgrund Gesetzes vom 03.07.2023 (BGBl. I S. 176, ber. Nr. 214).
<https://dejure.org/gesetze/BauGB> (08.04.2025).
- Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode, Antwort (19/25725)** auf eine Kleine Anfrage (19/23814) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Anfrage:
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/238/1923814.pdf> (08.40.2025).
 Antwort: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/257/1925725.pdf> (08.04.2025).
- Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 (GV. NW. S. 294).
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_gv_show_pdf?p_jahr=1975&p_nr=34 (05.04.2025).
- KVR – Kommunalverband Ruhr** (1996): Parkbericht Emscher Landschaftspark. Essen, 88.
- Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen 8. Juli 2021 (GV. NRW. S. 904).
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=19632&vd_back=N904&sg=0&menu=0 (08.04.2025).
- LANUV – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen** (o.J.): Schutzwürdige Biotope in Nordrhein-Westfalen. Biotopkataster.
<https://bk.naturschutzinformationen.nrw.de/bk/de/start> (07.04.2025).
- Lassen, D.** (1987): Unzerschnittene verkehrsarme Räume über 100 km² Flächengröße in Deutschland. In: Natur und Landschaft 62, 87, 532–535.
- LEP NRW – Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen** (1995): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 11. Mai 1995 (Fn 1). Aufstellungsbeschluss.
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=&ugl_nr=230&bes_id=4720&aufgehoben=J&menu=1&sg=0 (07.04.2025).
- LEP NRW – Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen** (2019): Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 12. Juli 2019.
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=17882 (07.04.2025).

5 https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_3.html.

LEP NRW – Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LWP NRW).

<https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/202409829-lesefassung-lep.pdf> (07.04.2025).

LEPro NRW – Minister für Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (1989): Landesentwicklungsprogramm (LEPro) vom 5. Oktober 1989 (GV. NW. S. 310). Düsseldorf.

LPIG DVO – Landesplanungsgesetz DVO (2010): LPIG DVO, Anlage 3, Planzeichenverzeichnis der Regionalpläne (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 20 vom 25. Juni 2010, S. 344).

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=14580 (07.04.2025).

MURL – Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL) (1995): Landesentwicklungsplan NRW. Düsseldorf.

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=230&bes_id=4720&aufgehoben=J&menu=1&sg=1 (09.04.2025).

RFR '85 – Regionalverband Ruhr (RVR) (2023): Freiraumkonzept Metropole Ruhr. Leitbild und Netzplan. Essen.

https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Umwelt_Oekologie/Freiraumkonzept_Metropole_Ruhr/Downloadbereich/BERICHT_Freiraumkonzept-Metropole-Ruhr.pdf (05.04.2025).

RVR – Regionalverband Ruhr (2015): Fachliche Grundlage „Regionale Grünzüge“ zum Regionalplan Ruhr. Essen.

https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/04_Fachbeitraege/Fachbeitrag_Regionale_Gruenzuege_kompakt.pdf (06.04.2025).

RVR – Regionalverband Ruhr (2018): Entwurf Regionalplan Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, Aktuelle Regionalpläne im Verbandsgebiet, Essen.

RVR – Regionalverband Ruhr (2023a): Feststellungs-Beschlussvorlage Regionalplan Ruhr, Stand November 2023. Essen.

https://www.ruhrparlament.de/vorlagen_details.php?vid=52009101532 (10.1.2025).

RVR – Regionalverband Ruhr (2023b): Regionalplan Ruhr – Textliche Festlegungen und Erläuterungen. Teil E. Anhänge 1 bis 4. Essen.

https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/Schlussfassung_2023/Anl_4_Teil_E_Anh_EK_1_bis_4.pdf (07.04.2025).

RVR – Regionalverband Ruhr (2024a): Regionalplan Ruhr offiziell in Kraft getreten. Pressemitteilung 27.02.2024.

<https://www.rvr.ruhr/service/presse/pressemitteilung-detailseite/news/regionalplan-ruhr-offiziell-in-kraft-getreten/> (09.04.2025).

RVR – Regionalverband Ruhr (2024b): Regionalplan Ruhr – Textliche Festlegungen und Erläuterungen. Essen.

https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/01_Planentwurf/03_Textliche_Festlegung/2024_10_25_RP_Ruhr_Textliche_Festlegungen.pdf (10.1.2025).

Schmidt, Robert (1912): Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). Essen.

SRV – Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1927): Plan der von jeder Art der Bebauung frei gehaltenen Grünflächen.

SVR – Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1960): Entwicklungsprogramm. Essen.

SVR – Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1966): Gebietsentwicklungsplan. Essen.

SVR – Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1996): Gebietsentwicklungsplan. Essen.

von Petz, U. (2016): Robert Schmidt 1869-1934. Berlin.

WindGB – Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

Autor

Michael Bongartz, Dipl.-Ing. Raumplanung, Leitender Verbandsbaudirektor a.D., war seit 2008 beim Regionalverband Ruhr (RVR) als Referatsleiter tätig und hat dort das Referat Staatliche Regionalplanung aufgebaut, das er seit der Rückübertragung der Regionalplanung auf den RVR von 2009 bis September 2024 leitete. Er ist seitdem als beratender Ingenieur im Bereich der räumlichen Planung selbstständig tätig.

Dietrich Kraetzschmer

AKTUELLE ANSÄTZE ZUR VERBESSERUNG DER STEUERUNGSFÄHIGKEIT FREIRAUMBEZOGENER FESTLEGUNGEN AM BEISPIEL DER REGION BRAUNSCHWEIG

Gliederung

- 1 Einführung und Zielsetzung
 - 2 Regionale Rahmenbedingungen
 - 2.1 Verwaltungsgliederung und Zuständigkeiten
 - 2.2 Raumstrukturelle Situation
 - 3 Die Entwicklung der Regionalplanung seit 1994
 - 3.1 Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) 1995
 - 3.2 Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) 2008
 - 3.3 Aktuelle Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP)
 - 4 Innovative Bausteine der regionalen Freiraumentwicklung
 - 4.1 Freiraumbezogenes Leitbild
 - 4.2 Frühzeitige Beteiligung der Kommunen
 - 4.3 Vorranggebiet Freiraumfunktionen
 - 4.4 Natur und Landschaft
 - 4.5 Biotopverbund
 - 4.6 Weitere Schwerpunkte der regionalen Freiraumentwicklung
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über die im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) des Regionalverbands Großraum Braunschweig aktuell verfolgten Ansätze der Freiraumsicherung. Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der mit dem multifunktionalen Planzeichen „Vorranggebiet Freiraumfunktion“ anvisierten Konzeption. Dies wird unterfüttert durch Einblicke in die fachlichen Vorarbeiten und die informelle Beteiligung der Kommunen sowie weitere freiraumbezogene Handlungsfelder. Es wird gezeigt, dass das multifunktionale Planzeichen „Vorranggebiet Freiraumfunktion“ für die Steuerung der Siedlungsentwicklung unter Integration der Belange von Klimaschutz und -wandel gut geeignet ist. Eigenständige freiraumbezogene Fachbeiträge können dazu beitragen, die Begründung regionalplanerischer Festlegungen und damit deren Abwägungsrelevanz zu stärken, indem fachplanerische Entwicklungsvorstellungen, z. B. aus dem Naturschutz, in den aus gesamtplanerischer Sicht anzusetzen den Rahmen eingefügt werden.

Schlüsselwörter

Freiraumbezogenes Leitbild – Freiraumbezogene Grundlagen für regionalplanerische Festlegungen – Freiraumbezogene Vorranggebiete – Vorranggebiet Freiraumfunktionen – Regionalverband Großraum Braunschweig

Current Approaches to Improve the Open Space-Related Regulations using on the Example of the Braunschweig Region**Abstract**

The article provides an overview of the approaches currently pursued in Regional Development Plan of the Greater Braunschweig Region for the protection of open space. The focus is on the presentation of the concept pursued with multifunctional “open space areas”. This is underpinned by insights into the technical preparatory work and the informal participation of the municipalities as well as other open space-related fields of action. It is shown that the multifunctional plans “priority area for open space functions” are well suited for the management of settlement development, integrating the aspects climate protection and change. Independent open space-related expert contributions can help strengthen the justification of regional planning specifications and thus their importance in balancing them. Specific development concepts from, for example, a nature conservation point of view, are inserted into the framework. This supports the relevance of the regional spatial planning program.

Keywords

Open space-related model – Open space-related principles for regional planning specifications – Open space-related priority areas – Priority area for open space functions – Greater Braunschweig Regional Association

1 Einführung und Zielsetzung

Der Beitrag gibt einen Überblick über die in der Regionalplanung des niedersächsischen Regionalverbands Großraum Braunschweig verfolgten Ansätze der Freiraumsicherung. Er spannt einen Bogen über die dort in den letzten 25 Jahren verfolgten Konzepte der Freiraumsicherung. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine schlaglichtartige Darstellung der aktuell verfolgten Konzeption im Freiraumschutz. Dies wird unterfüttert durch Einblicke in die hierzu durchgeführten Vorarbeiten.

Die Besonderheit der Freiraumplanung im Großraum Braunschweig liegt darin, dass keine Zuständigkeit des Regionalverbands Großraum Braunschweig für die Landschaftsrahmenplanung besteht. Denn diese ist in Niedersachsen auf der Landkreisebene verortet. In der Konsequenz liegt für das Verbandsgebiet keine einheitliche Landschaftsrahmenplanung vor. Daher ist es notwendig, die Inhalte der einzelnen Landschaftsrahmenpläne (LRPs) in eine regionale Gesamtstrategie zu überführen. Die starke naturschutzfachliche Ausrichtung und Detailschärfe der LRPs in Niedersachsen, die für die naturschutzfachlichen Inhalte auf Grundlagendaten des Maßstabs

1:10.000 beruhen, bedingt Abstimmungs- und Generalisierungserfordernisse.¹ Zur Begründung freiraumbezogener Festlegungen mit stärker raumordnerischer Ausrichtung bedarf es zudem fachlicher Ergänzungen.

Der Beitrag ist aus der Perspektive des langjährig im Zuge der Erstellung von thematischen Fachbeiträgen in diese Arbeiten einbezogenen Landschaftsplanungsbüros Planungsgruppe Umwelt geschrieben, mithin also aus dem Blickwinkel der zu sichernden Freiraumfunktionen. Der Autor war als freiberuflicher Landschafts- und Umwelplaner mit unterschiedlichen freiraumbezogenen Fragestellungen bei der Aufstellung von zwei Regionalen Raumordnungsprogrammen des „Regionalverbands Großraums Braunschweig“² beteiligt.

2 Regionale Rahmenbedingungen

2.1 Verwaltungsgliederung und Zuständigkeiten

Mit dem „Gesetz über den Regionalverband ‚Großraum Braunschweig‘“ (Braunschweig) wurde der gleichnamige Regionalverband im Jahr 1991 ‚aus der Taufe gehoben‘. Anlass für die Bildung des Regionalverbandes hatte die enge räumliche Verflechtung der Oberzentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg gegeben (LROP-VO 2022, Abschnitt 2.2 – 06, Satz 2).

Mitglieder des mehr als 5.000 km² umfassenden Verbandsgebietes sind die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die Landkreise (LK) Gifhorn, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel und – 1996 hinzugekommen – Goslar. Mit dieser Zusammensetzung und seinem ausgedehnten räumlichen Geltungsbereich nimmt der Regionalverband in Niedersachsen – neben der Region Hannover – eine Sonderrolle ein. Denn anders als in den übrigen Bundesländern sind die für die Regionalplanung zuständigen unteren Landesplanungsbehörden in Niedersachsen gemäß § 18 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) grundsätzlich bei den Landkreisen oder den kreisfreien Städten angesiedelt.

Politisches Organ ist die Verbandsversammlung. Sie vereint Abgeordnete, die aus den acht Verbandsgliedern entsandt werden.

In seinem Verbandsgebiet erfüllt der Regionalverband Großraum Braunschweig zwei Aufgabenbereiche:

- 1 Nach § 18 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) ist der Regionalverband im Verbandsgebiet Träger der Regionalplanung und unteren Landesplanungsbehörde.
- 2 Zugleich ist er nach dem Niedersächsischen Nahverkehrsgesetz (NNVG) Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr.

¹ Vgl hierzu den Beitrag von Grotefels/Wiemannin diesem Band.

² Ursprüngliche Bezeichnung bis 2018: Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB).

Im Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich der unteren Landesplanungsbehörde werden in § 2 des BraunschwG von 1991 folgende Pflichtaufgaben benannt:

- > Beratung der Kommunen bei der Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen,
- > Bereitstellung, Analyse und Bewertung von Daten zur Strukturentwicklung (Raumbeobachtung),
- > Erstellung von regionalen Tourismuskonzepten, Unterstützung von Kommunen und regionalen Vermarktungsorganisationen bei der touristischen Vermarktung sowie im Bereich Regionalmarketing,
- > Entwicklung von Konzepten zur Verbesserung des Hochwasserschutzes.

Der Regionalverband Großraum Braunschweig hat nicht zuletzt die Aufgabe, die verschiedenartigen Nutzungsansprüche an die regionalen Freiräume zu ordnen und durch eine angemessene Regionalplanung die Freiräume der am besten geeigneten Landnutzung zur Verfügung zu stellen. Da in Niedersachsen keine direkte Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt, ist die Freiraumentwicklung zugleich als indirekte Siedlungssteuerung zu sehen. Die besondere Herausforderung besteht darin, in der sehr heterogenen Region den gerechten Ausgleich zwischen den verdichteten Oberzentren und dem ländlichen Raum zu erzielen, also auch entgegenstehende (Freiraum-)Funktionsansprüche entsprechend der Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung gemäß der §§ 1 und 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) auszugleichen.

2.2 Raumstrukturelle Situation

Freiraumrelevante Strukturen

Der Landschaftscharakter im Großraum Braunschweig ist geprägt durch fünf naturräumliche Einheiten, die für große Unterschiede in der Ausprägung und Nutzung der Freiräume stehen (Meynen/Schmithüsen 1962; von Drachenfels 2010; siehe Abbildung 1):

Die **Lüneburger Heide** mit ihren sandigen Endmoränenzügen ist von einem Mosaik aus Äckern, Wäldern und Sandheiden mit häufig trockenen Standortverhältnissen bedeckt.

Das Rückgrat des **Weser-Aller-Flachlands** bildet das Urstromtal der Aller. Im südlichen Teil schließen sich die durch Fluss- und Bachniederungen gegliederten Peiner Geestplatten an. Charakteristisch ist ein kleinräumiger Wechsel von Äckern, Grünland, Niedermooren und Waldbeständen.

Die **Börden** weisen auf fruchtbaren Lössböden bei flachwelligem bis hügeligem Relief ausgedehnte, feldgehölzarme Ackerflächen und einen extrem niedrigen Waldanteil auf. Naturnahe Gebiete finden sich allein in den Fließgewässerniederungen.

Das **Weser-Leinebergland** ist geprägt durch den Wechsel zwischen ackerbaulich genutzten, lössbedeckten Becken und bewaldeten Höhenzügen mit Hochflächen aus Sand- oder Kalkgesteinen, die in Höhen bis etwa 400 m üNN reichen.

Der **Harz** als überwiegend bewaldete Mittelgebirgslandschaft erhebt sich in einem bis 400 m hohen und steilen Anstieg über das Umland und gliedert sich in zentrale Hochflächen und durch tief eingeschnittene Täler gekennzeichnete Randbereiche. Mit dem Wurmberg (971 m) befindet sich hier die höchste Erhebung Niedersachsens (ARGE Planungsgruppe Umwelt; ARGE PGU/BTE/KoRiS 2021).

Neben dieser naturräumlichen Gliederung schlägt das Landschaftsprogramm Niedersachsen (LaPro) (NLWKN 2020) ein System von Kulturlandschaftsräumen vor. Kulturlandschaften sind definiert als durch den Einfluss des Menschen im Zusammenspiel mit landschaftlichen Eigenheiten gestaltete mehr oder weniger homogene Gebiete. Die Kulturlandschaftsräume des LaPro sind in Abbildung 1 den Naturräumen zugeordnet.

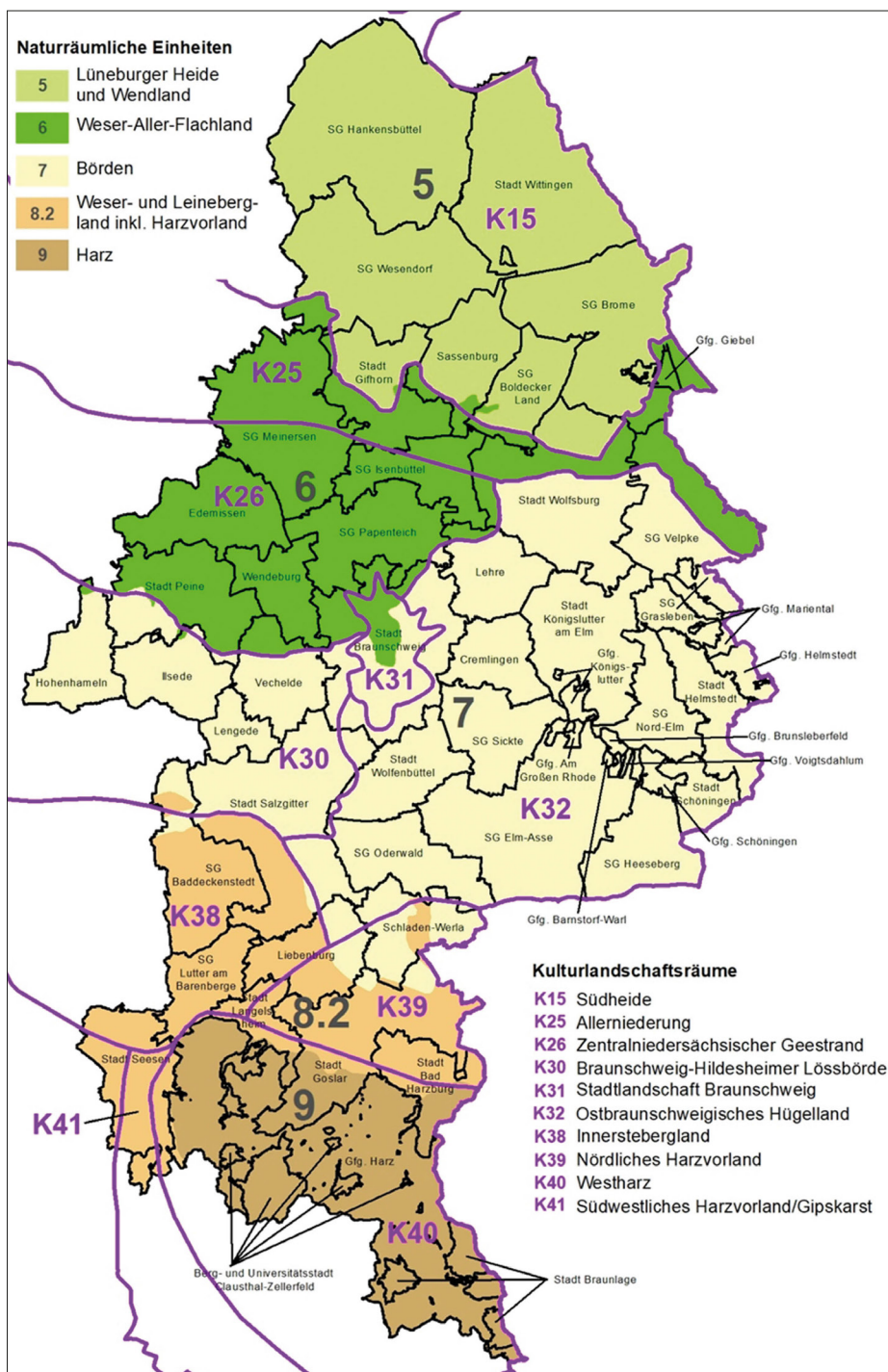


Abbildung 1: Naturräumliche Gliederung und Kulturlandschaftsräume im Verbandsgebiet Großraum Braunschweig / Quelle: ARGE PGU/BTE/KoRIS 2021: 17

Siedlungsstruktur und Landnutzung

Das siedlungsstrukturelle und wirtschaftliche Herz der Region ist der Agglomerationsraum der Oberzentren Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter, ergänzt um das Mittelzentrum Wolfenbüttel, als „oberzentraler Verbund“. Die Mittelzentren (Bad Harzburg, Clausthal-Zellerfeld, Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine, Seesen und Wittingen) bilden darüber hinaus weitere Siedlungsschwerpunkte im Verbandsgebiet. Die 36 Grundzentren der Region tragen das System der zentralen Orte als Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte in die Fläche.

Aktuelle Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung liegen im Bereich Wolfsburg – Gifhorn, im Umland und Urbanisierungsraum der wirtschaftsstarken Oberzentren Braunschweig und Salzgitter sowie entlang der überregionalen Verkehrsachsen in Richtung Hannover. Nördlich von Wolfsburg wird der bevorstehende Neubau der Autobahn A39 perspektivisch zu verstärkter Freirauminanspruchnahme führen. Dem stehen im Südosten sowie im Norden und Nordwesten der Region Räume mit einer eher rückläufigen Siedlungstätigkeit – sogenannten Entleerungsräumen – gegenüber.

Bei Betrachtung der **Landnutzung** weisen die landwirtschaftlich genutzten Flächen mit rund 51 % den größten Flächenanteil auf, gefolgt von Waldflächen mit etwa 31 %. Andere Freiraumnutzungen sowie Wasserflächen machen 3 % der Fläche aus. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche nebst den dazu gehörigen Freiflächen beträgt 15 % (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2015: 13, nach Angaben aus LSN 2014). Damit lag der regionsweite Siedlungsflächenanteil gut sechs Prozentpunkte über dem Landesschnitt von 9 %. Die überdurchschnittliche Siedlungsdynamik in Teilen der Region mit einer Vergrößerung der Siedlungs- und Verkehrsflächen um mehr als 15 % seit 2005 hat zu einer Erhöhung des Anteils an der Gesamtfläche um 2 % innerhalb von 20 Jahren geführt. Zugleich ist eine erhebliche Zunahme von Waldflächen um 3 % und eine Abnahme des Anteils der landwirtschaftlich genutzten Flächen um mehr als 5 % zu verzeichnen gewesen (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2015).

Damit geriet der Freiraum innerhalb der Verdichtungszone zunehmend unter Druck, während sich in den peripheren Räumen insbesondere im nördlichen Teilraum bei zugleich ungünstigen Bedingungen für die Landwirtschaft eine Nutzungsextensivierung zeigte.

3 Die Entwicklung der Regionalplanung seit 1994

3.1 Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) 1995

Nach Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Gründung des Regionalverbandes konnte bereits 1996 das erste Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) verabschiedet werden (ZGB 1996).³ Bereits damals wurde das Ziel verfolgt, die Qualität der Wohnstandorte in der Region durch attraktive und funktionierende regionale Freiräume zu unterstützen. Das landschafts- und naturraumbezogene Teil-Leitbild bezog sich auf eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, ohne allerdings raumkonkrete

³ RROP 1995, Genehmigung am 02.07.1996.

Aussagen zu beinhalten. Jedoch wurde in der Begründung bereits die gleichwertige Sicherung und Entwicklung eines regionalen Freiraumverbundsystems angesprochen (ZGB 1996, Erläuterungen: 5).

Für die Festlegungen der überörtlichen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege konnte gemäß § 10 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auf umfangreiche und aktuelle Informationen aus den zu diesem Zeitpunkt für das Verbandsgebiet zur Verfügung stehenden relativ aktuellen Landschaftsrahmenpläne der Landkreise⁴ und kreisfreien Städte aufgebaut werden.

Es wurden die Planzeichen Vorranggebiet (VR) bzw. Vorsorgegebiet (VS) Natur und Landschaft (Beschreibende Darstellung Abschnitt (BD) D 2.1), Vorranggebiet für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und Entwicklung (C 1.8.01), Vorsorgegebiet Wald (D 3.3) und Vorranggebiet ruhige bzw. intensive Erholung sowie Vorsorgegebiet Erholung (D 3.8)⁵ als freiraumbezogene Festlegungen verwendet. Textliche Festlegungen mit Freiraumbezug waren zudem zu den Themen „Regionales Biotopverbundsystem“ und „Großräumige ungestörte Räume“ getroffen worden.

Zur Vereinheitlichung und Synchronisierung der Planaussagen aus den LRPn war im Zuge der Entwurfsausarbeitung ein eigenständiges Fachgutachten angefertigt worden (Planungsgruppe Ökologie und Umwelt 1994). Auf diese Weise konnte für das Verbandsgebiet eine einheitliche und aktuelle Grundlage für die Festlegung von Planzeichen in den Teilabschnitten Natur und Landschaft sowie Erholung zugrunde gelegt werden. Allerdings war es nicht möglich, sämtliche inhaltlich-methodischen Unterschiede zwischen den herangezogenen Planwerken zu vereinheitlichen, denn dort waren unterschiedliche Wertkriterien für Gebietsvorschläge verwendet worden.

3.2 Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) 2008

Die Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms 1995 ist 2008 als so genanntes „RROP 2.0“ in Kraft getreten (ZGB 2008). Als Grundlage für die Aktualisierung der freiraumbezogenen Festlegungen wurde vom Regionalverband erstmals ein „Regionales Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzept – FREK“ als freiraumspezifischer Fachbeitrag in Auftrag gegeben. Die Erarbeitung erfolgte seinerzeit durch die ARGE BTE/Planungsgruppe Ökologie + Umwelt (2005). Hervorzuheben sind folgende Methoden und Inhalte des FREK:

- > Die Neueinführung eines Geoinformationssystems (GIS) zu Beginn der Ausarbeitung des Fachbeitrags 2003;
- > die begleitende Erarbeitung eines gesamträumlichen Freiraumkonzeptes, unter anderem als Leitbild und Abwägungsgrundlage zur Lösung von Nutzungskonflikten bei konkurrierenden freiraumbezogenen Festlegungsmöglichkeiten (in Kapitel 3.1 zum RROP 1995 vertiefend dargestellt);

⁴ LK Gifhorn 1994; LK Helmstedt 1986; LK Peine 1993; LK Wolfenbüttel 1994.

⁵ Vgl: NLT 2017.

- > die erstmalige Verwendung der Planzeichen VR Natura 2000, VR Kulturelle Sachgüter, VB zur Vergrößerung des Waldanteils, VB von Aufforstung freizuhaltendes Gebiet, VB Besondere Schutzfunktion des Waldes sowie VR und VB Hochwasserschutz;
- > die erstmalige Verwendung des querschnittsorientierten, multifunktionalen und mit Gebietsblättern hinterlegten Planzeichens „VR für Freiraumfunktionen“ im Verbandsgebiet; Festlegung mit Siedlungsbezug zur Sicherung von Siedlungs-zäsuren sowie der Integration einer klimatologischen Analyse (GEO-NET 2004) einerseits sowie einer Sicherung der großräumigen ökologischen Vernetzung andererseits;
- > eine lediglich begrenzte Aktualisierung in den Abschnitten Natur und Landschaft / Erholung, denn Fortschreibungen der LRPs lagen nur in den LK Peine und Wolfenbüttel vor; für die ‚Übersetzung‘ der Empfehlungen der LRPs in raumbezogene Ziele bzw. Grundsätze konnte auf eine Veröffentlichung des damaligen „Nds. Landesamts für Ökologie“ (2001) zurückgegriffen werden;
- > die Ausarbeitung von Abwägungsgrundsätzen für Überlagerungsmöglichkeiten der zeichnerischen Darstellung zur Entflechtung von Festlegungsvorschlägen aus unterschiedlichen Fachbeiträgen;
- > eine vorgezogene informelle Beteiligung von Vertretern der Gebietskörperschaften zur Abstimmung der Entwurfsfassung des FREK im Rahmen von teilregionalen Arbeitsgruppen; mit diesem Schritt konnten die aktuellen Entwicklungsabsichten der Städte und Gemeinden erörtert und in den Entwurfsprozess einbezogen werden.

3.3 Aktuelle Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP)

Am 03.05.2018 wurde von der Verbandsversammlung die Neuaufstellung des RROP für den Großraum Braunschweig (RROP 3.0) beschlossen. Mit dem Regionalen Freiraumkonzept – in Analogie zum Arbeitstitel des RROP auch als FREK 3.0 bezeichnet – hat der Regionalverband Großraum Braunschweig zur Aktualisierung der freiraumbezogenen Inhalte des RROP wiederum einen querschnittsorientierten Fachbeitrag erarbeiten lassen (ARGE PGU/BTE/KoRiS 2021). Das FREK 3.0

- > beinhaltet eine Kulisse für einen funktionalen Freiraumverbund, in welcher regionale Erfordernisse zum Klima- und Bodenschutz, zur Biotopvernetzung und zu Natur und Landschaft zusammenspielen,
- > ordnet die Freiraumnutzungen wie Erholung oder Landwirtschaft nach den jeweiligen Bedürfnissen und
- > zeigt Anforderungen für eine nachhaltige regionale und siedlungsbezogene Freiraumsicherung auf.

Mit seinen gutachterlichen Empfehlungen bietet das FREK den fachlichen Rahmen für eine dezidierte, flächenbezogene Herleitung und Begründung der freiraumbezogenen Festlegungen im RROP 3.0. Es steht damit komplementär zu den konzeptionellen Vorstellungen zu Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsentwicklungen in der Region Braunschweig.

Im Weiteren dient das FREK 3.0 als eine Grundlage für informelle Projekte zur Entwicklung der regionalen Freiräume. Als aktuelles Vorhaben ist hier beispielsweise das Projekt „Regionale Grüne Infrastruktur in Stadtregionen – Entwicklung und Umsetzung grüner Infrastruktur im Großraum Braunschweig“ anzusprechen. In dem gemeinsam mit der Hochschule Osnabrück bearbeiteten und vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) geförderten Pilotprojekt wird erprobt, wie die klassische „Graue Infrastruktur“ (Siedlung, Gewerbe, Straße etc.) intensiver mit der „Grünen Infrastruktur (GI)“, das heißt Freiräumen, Natur und Landschaft oder Erholungsbereichen, verbunden werden kann.

Als wichtige Informationsgrundlage konnte auf den aktuellen Entwurf des Landschaftsprogramms (LaPro) (NLWKN 2020, Entwurf 2018) sowie auf die vom Land Niedersachsen bereitgestellten umweltfachlichen Daten aufgebaut werden. Hingegen waren die Planungsempfehlungen der LRPs aufgrund des Alters dieser Planwerke nur noch bedingt verwendbar.

Nachfolgend werden die aktuellen Inhalte des FREK 3.0 zusammengefasst. Es wird auf die Beteiligung der Kommunen sowie die Konzeption für die querschnittsorientierten Planzeichen des Vorranggebiets Freiraumfunktionen und die Konzeption für die Festlegungen zum Teilabschnitt Natur und Landschaft, mit einem Fokus auf den Biotopverbund eingegangen. Weitere Schwerpunkte des FREK 3.0 sind überblicksartig aufgelistet.

4 Innovative Bausteine der regionalen Freiraumentwicklung

4.1 Freiraumbezogenes Leitbild

Ziel des bereits mit dem FREK 2005 entwickelten Leitbildes zum RROP 2008 war es, die Charakteristik der Freiräume in Form von Leitbildaussagen nutzbar zu machen. Diese freiraumbezogenen Leitbilder konnten einerseits den Hintergrund für die vorgesehenen Festlegungen zu den freiraumbezogenen Funktionsbereichen bieten und andererseits als Abwägungsgrundlage im Falle von Nutzungskonkurrenzen dienen.

Für das gesamträumliche Leitbild sind drei Typen regionaler Freiraumfunktionsbereiche gebildet und räumlich differenziert beschrieben sowie mit Leitbildern und teilräumlichen Leitlinien hinterlegt worden (vgl. Abbildung 2).

Mit dem Ziel, das Zusammenwirken und die Verflechtung von Frei- und Siedlungsraum in das Konzept zu integrieren, wurden zudem die zentralen Orte und die relevanten Siedlungsentwicklungssachsen (punktaxiale Siedlungssachsen mit Abfolge von Siedlungskonzentrationen) sowie großräumig ausgeprägte Kaltluftströme als regional bedeutsame Klimaschneisen dargestellt.

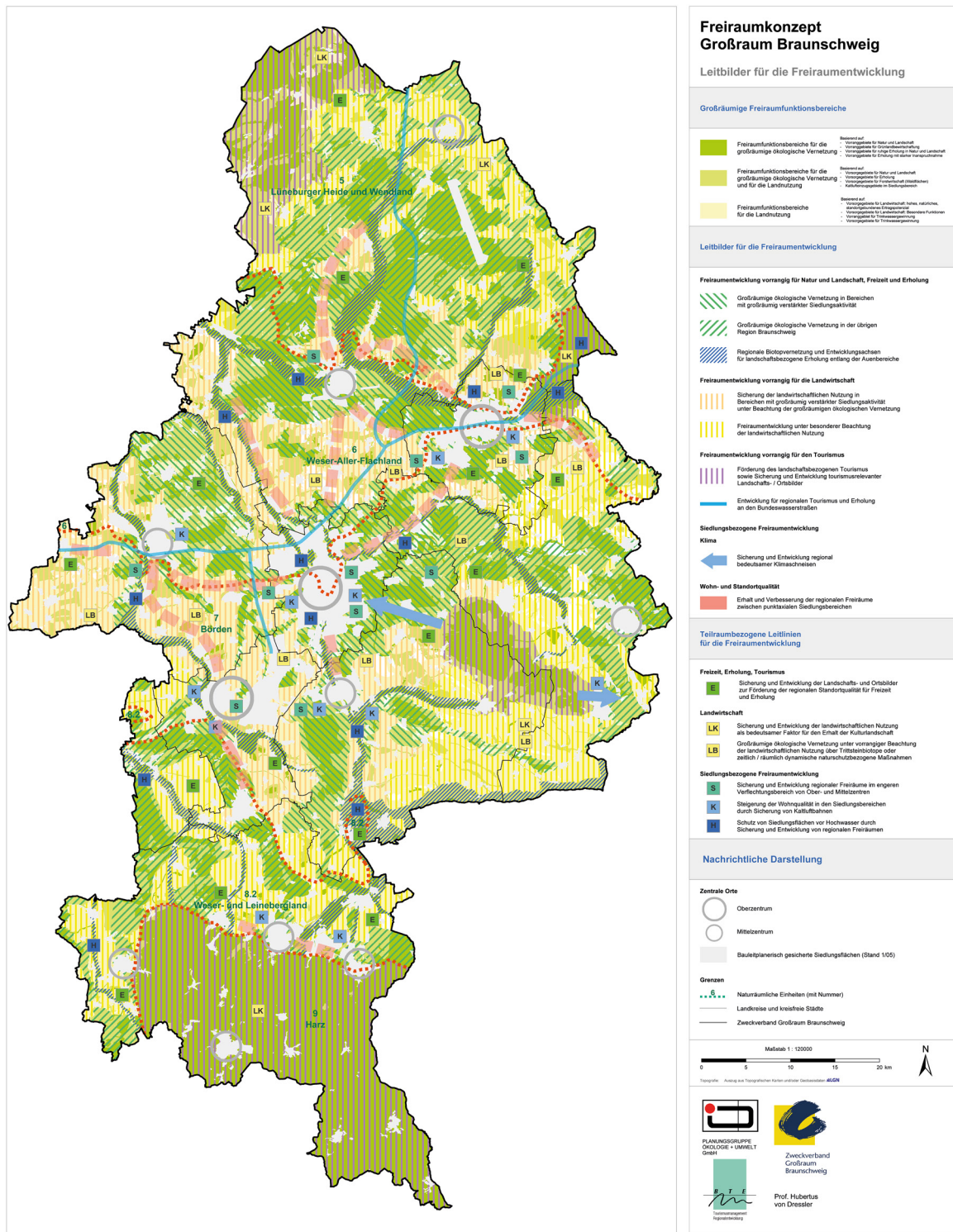


Abbildung 2: Gesamtträumliches Freiraumkonzept des FREK 2005 / Quelle: ARGE BTE/Planungsgruppe Ökologie + Umwelt 2005: Kartenband

Leitbilder und teilträumliche Leitlinien für die Freiraumentwicklung



Abbildung 3: Legende zum Gesamträumlichen Freiraumkonzept des FREK 2005 / Quelle: ARGE BTE/ Planungsgruppe Ökologie + Umwelt 2005: Kartenband

Bewertung der Praxiserfahrungen

Die gesamträumliche und funktionsübergreifende Betrachtung des Raums im Leitbild konnte sich durch Verwendung eines GIS-Systems auf nachvollziehbare fachliche Grundlagen stützen. Damit konnte die Akzeptanz der auf dem Leitbild basierenden Ziele und Grundsätze im RROP 2008 deutlich gestärkt werden. In der regionalplanerischen Praxis hat das Leitbild

- > eine wesentliche Orientierung für die Diskussion, Abwägung und letztendliche Entscheidung über die verbindlichen Festlegungen im RROP 2008 gegeben und
- > das raumstrukturelle Erfordernis und die strategische Sinnhaftigkeit siedlungsbegrenzender Festlegungen in den Abstimmungen mit den Kommunen verdeutlicht.

4.2 Frühzeitige Beteiligung der Kommunen

Da das FREK eine wesentliche Grundlage für die Entwurfserarbeitung des RROP bildet und mit seinen Festlegungsvorschlägen indirekt auch in die Siedlungsentwicklung eingreift, wurden die Städte und Gemeinden – wie bereits im FREK 2.0 – frühzeitig eingebunden. Aufgrund der Größe der Planungsregion erfolgte diese informelle Beteiligung der Gemeinden in teilträumlichen, extern moderierten Workshops:

- > Mit der gleichzeitigen Teilnahme mehrerer benachbarter Gemeinden konnten größere räumlich-funktionale Zusammenhänge thematisiert werden.

- > Aufgrund des großen räumlichen Umgriffs der Stadtgebiete von Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter und der Bedeutung der drei Oberzentren für die Entwicklung des Raums, kam für die Oberzentren ein Gesprächsformat mit mehreren Abstimmungsterminen zur Anwendung.

In der Regel haben Vertreter oder Vertreterinnen aus den Bau- und Umweltämtern an den Workshops teilgenommen. Durch eine vorab zugesandte Tischvorlage konnten sich die Gemeinden mit den verwendeten Grundlagen vertraut machen.

Bewertung der Praxiserfahrungen

Räumliche Konflikte zwischen Siedlungs- und Freiraumentwicklung konnten so identifiziert und schon vor dem förmlichen RROP-Verfahren gangbare Lösungen abgestimmt werden. Anschließend wurde der Umgang mit den Anregungen und Änderungswünschen im Rahmen einer Präsentationsveranstaltung erläutert. Damit konnte ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung des förmlichen Beteiligungsverfahrens geliefert werden.

4.3 Vorranggebiet Freiraumfunktionen

Die Notwendigkeit, den Freiraum in seinem überörtlichen Wirkungsgefüge zu betrachten sowie die Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen zu begrenzen und zu steuern, ist eine wichtige Aufgabe der Regionalplanung (vgl. Raumordnungsgesetz; ROG § 2 Abs. 2 Nr. 6). So ist der siedlungsbezogene Freiraumschutz in Niedersachsen bereits seit etwa 1980 zunehmend in den Fokus der Regionalplanung gerückt. Mit der von der Region Hannover im RROP 1990 erstmals getroffenen zeichnerischen Festlegung für die siedlungsbezogene Freiraumsicherung beschritt die Regionalplanung in Niedersachsen Neuland. Ähnliche Entwicklungen sind etwa zeitgleich auch in der Regionalplanung anderer Bundesländer zu verzeichnen gewesen (Güldenbergh 1992; siehe auch Beitrag von *Bongartz* in diesem Band). Seither hat sich in Niedersachsen mit dem „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ ein eigenständiges Planzeichen für die siedlungsbezogene Freiraumsicherung und -entwicklung etabliert (vgl. NLT 2017: Planzeichen 2.1; NLT 2010).

Dieses Planzeichen bezieht sich auf die Strukturierung des Gefüges von Freiraum und Siedlung und verfolgt somit einen querschnittsorientierten Ansatz, der komplementär zu den Festlegungen der Siedlungsentwicklung steht, da innerhalb der VR Freiraumfunktionen bauliche Anlagen im Sinne einer Besiedelung nicht zulässig sind. In Bezug auf privilegierte Vorhaben im Außenbereich gemäß § 35 Baugesetzbuch (BauGB) kommt dem Instrument indes keine ausschließende Wirkung zu (NLT 2017: 44).

Im Großraum Braunschweig war aktuell gegenüber dem RROP 2008 eine konzeptionelle Neuorientierung des Vorranggebiets Freiraumfunktionen mit folgenden Anpassungen notwendig:

- > Herausnahme der Funktion „Großräumige ökologische Vernetzung“ in siedlungsfernen Bereichen aufgrund der Einführung eines eigenständigen Planzeichens zum Biotopverbund.
- > Aktualisierung im Bereich des oberzentralen Verbunds mit Schwerpunkten auf den Themen Siedlungsstruktur, siedlungsnahe Erholung, siedlungsnaher Freiraumverbund.
- > Integration der Belange des Klimaschutzes aufbauend auf einer aktuellen hochauflösenden Neuberechnung von Kaltluftströmungen und Überwärmungseffekten (vgl. Abbildung 4).
- > Aktualisierung bzw. Ergänzung im Bereich vorhandener oder in Entwicklung begriffener Siedlungsachsen bzw. -bänder mit dem Schwerpunkt „Siedlungszäsur“.
- > Überprüfung der Kulisse aus dem RROP 2008 mit dem Ziel einer Konzentration des Planzeichens auf den Verflechtungsbereich des oberzentralen Verbunds.

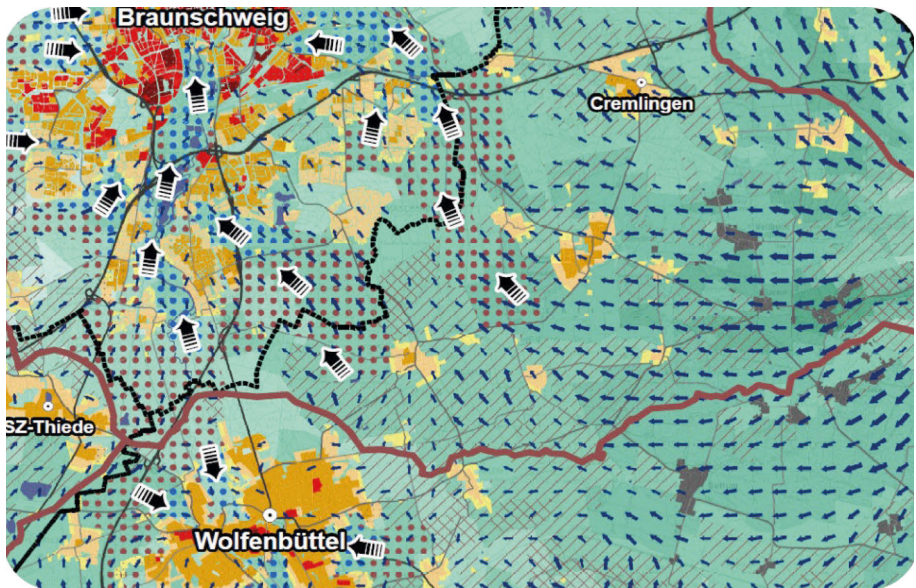


Abbildung 4: Ausschnitt der Modellierungsergebnisse Klimaanalysekarte des REKLBS-Projektes aus ARGE Geo-Net / KoRIS / Quelle: ARGE Geo-Net/KoRIS/PGU 2019: Kartenanlage

Die Aktualisierung des Planzeichens erfolgte mit zwei unterschiedlichen planerischen Zielvorstellungen:

- A) Siedlungsgliederung: Für die Siedlungsachsen wurde geprüft, in welchen Fällen aus regionaler Sicht Siedlungszäsuren erforderlich sind.

B) Multifunktionaler Freiraumschutz für Flächen mit Siedlungsbezug auf der Grundlage schützenswerter Freiraumfunktionen.

Ein allgemeiner Prüfbedarf wurde für Freiräume in der Umgebung der zentralen Siedlungskörper der Ober- und Mittelzentren in einem Abstand von bis zu etwa 1,5 km festgelegt. Die Abgrenzung von Teilgebieten wurde nach ihrer raumordnerisch relevanten Lage sowie entsprechend funktionaler Ausprägungen vorgenommen. Soweit sich in der regionalen Klimaanalyse wichtige Funktionszusammenhänge für entfernter gelegene Flächen gezeigt haben, wurden sie ergänzend einbezogen.

Folgende Freiraumfunktionen mit regionaler Bedeutung wurden analysiert:

- > Die Funktion als Siedlungszäsur oder Siedlungsabgrenzung zum Freiraum,
- > der Freiraumverbund in Zusammenhang mit innerörtlichen Freiräumen,
- > die siedlungsnahe Erholung,
- > klimatische Funktionen (Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete und Leitbahnen zum Luftaustausch) mit Bezug zu belasteten Siedlungsflächen,
- > Natur und Landschaft im Siedlungsumfeld, insbesondere der Biotopverbund sowie
- > die Landnutzung / Land- und Forstwirtschaft.

Die für die Gebietsvorschläge analysierten Funktionen wurden inklusive eines Kartenausschnittes in Gebietsblättern dokumentiert und textlich erläutert.

In Abbildung 5 ist die vorgeschlagene Flächenkulisse des FREK 3.0 im Vergleich mit den im geltenden RROP 2008 enthaltenen Festlegungen dargestellt. Die Abbildung enthält zudem den Suchraum für die Festlegung von VR Freiraumfunktionen als Siedlungszäsur. Deutlich erkennbar ist, dass der Schwerpunkt der Festlegungsvorschläge im Umfeld der Siedlungskörper der Oberzentren liegt. Neuvorschläge in größerem Umfang ergeben sich aus den Ergebnissen von REKLBS für die Oberzentren Wolfsburg und Braunschweig. Diese reichen im Vergleich mit den bisherigen Festlegungen weiter in den Siedlungskörper hinein und beziehen größere zusammenhängende innerörtliche Freiflächen ein.

Große, siedlungsfern gelegene Gebiete, die bislang zum Beispiel zwischen Braunschweig und Peine für die großräumige ökologische Vernetzung festgelegt waren, werden hingegen nicht mehr für eine Festlegung vorgesehen.

Soweit eine Sicherung mittels anderer freiraumbezogener Vorrangfestlegungen – beispielsweise „VR Natur und Landschaft“ oder „VR Biotopverbund“ – geplant ist, gibt es keine zusätzliche Sicherung als „VR Freiraumfunktionen“. Überlagernde Festlegungen

sind hingegen für freiraumbezogene Vorbehaltssdarstellungen möglich, da der Ziel-Charakter des VR Freiraumfunktionen in seiner Steuerungswirkung deutlich über die Grundsatzfestlegungen der Vorbehaltsgebiete hinausgeht.

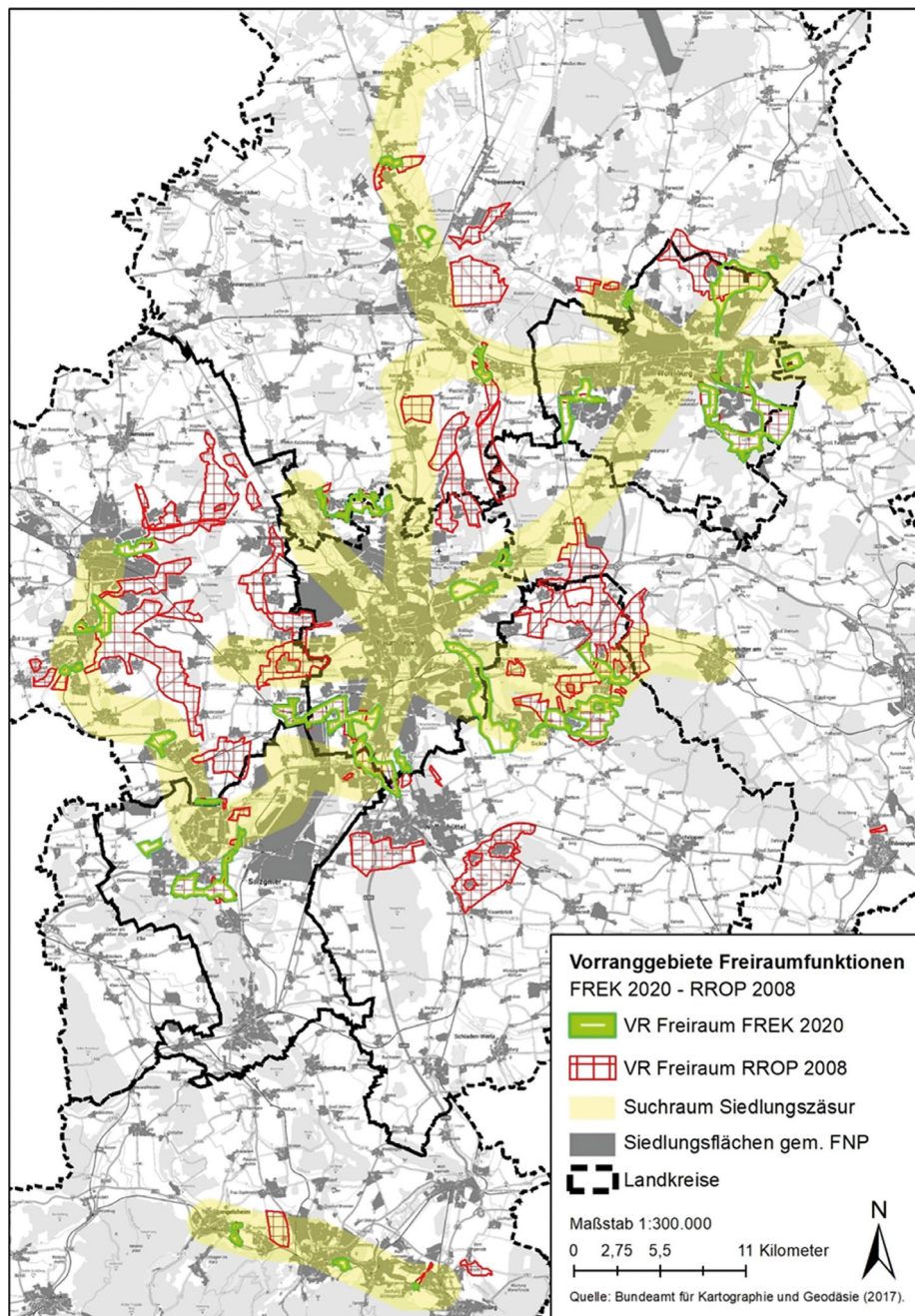


Abbildung 5: Vorranggebiet Freiraumfunktionen - Festlegungsvorschläge 2021 und Festlegungen des RROP 2008 / Quelle: ARGE PGU/BTE/KoRIS 2021: 52

Der Gesamtumfang der Flächen, die als VR Freiraumfunktionen gesichert werden sollen, wird insbesondere durch die Umsetzung der großräumigen ökologischen Vernetzung durch das Planzeichen zum Biotopverbund gegenüber dem RROP 2008 von circa 21.500 Hektar auf 8.100 Hektar deutlich abnehmen (ARGE PGU/BTE/KoRiS 2021: 53). Zugleich sind die Vorschläge stärker am Siedlungsraum orientiert und erlauben daher eine noch gezieltere Steuerung von Siedlungsentwicklungen und eine bessere Verzahnung von Siedlungs- und Freiraum.

Bewertung der Praxiserfahrungen

Das RROP 3.0 ist – aufgrund der aktuell hohen Priorität der Aufgabe, den Ausbau der Windenergienutzung im Freiraum zu steuern – nach wie vor im Entwurfsprozess. Eine Bewertung, wie sich die dargelegte Neukonzeption in der Praxis bewähren wird, kann daher zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses im vorliegenden Beitrag nicht abschließend vorgenommen werden. Jedenfalls wird eine verbesserte Steuerungsfähigkeit in Bezug zur Siedlungsflächenentwicklung angenommen.

4.4 Natur und Landschaft

Vorranggebiete Natura 2000

Bezüglich der Vorranggebiete Natura 2000 sind im FREK 3.0 keine eigenständigen Überlegungen angestellt worden. Es handelt sich de facto um eine nachrichtliche Übernahme der vorhandenen Schutzgebietskulisse.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft

Zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft war im FREK 3.0 eine Aktualisierung notwendig. Ausgehend von einem Erfassungszeitpunkt für die LRPs teilweise bereits um das Jahr 1990 (Landkreise Gifhorn und Goslar) konnten deren Empfehlungen nicht mehr – wie noch 2008 – ohne eine einzelfallbezogene Überprüfung als Grundlage für eine Festlegung von Vorranggebieten herangezogen werden. Denn die zwischenzeitliche Intensivierung der Landnutzung, insbesondere der Erzeugung regenerativer Energien (Biogas, PV, Windenergie), die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen und nicht zuletzt die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen des Naturschutzes (unter anderem FFH-Richtlinie, vgl. § 31 ff BNatSchG, Verpflichtung zur Sicherung eines Biotopverbundes gemäß § 21 BNatSchG) waren zu berücksichtigen.

So wurden die Unteren Naturschutzbehörden um eine Aktualisierung zum Zustand der nicht bereits fachrechtlich begründeten Flächen gebeten. Nicht allen Naturschutzbehörden war eine umfassende Rückmeldung zu den angefragten Flächen möglich. Für einzelne Flächen in den LK Peine, Wolfenbüttel und Helmstedt sowie große Flächen im LK Gifhorn wurde eine eigene Prüfung durchgeführt. Soweit aktuelle Vorarbeiten für eine Fortschreibung der LRP vorlagen, war zu prüfen, inwieweit eine Übernahme als regionalplanerische Festlegung infrage kam.

Insgesamt werden 227 Vorranggebiete (VR) Natur und Landschaft vorgeschlagen. Maßgebliche Veränderungen der Flächenkulisse ergeben sich einerseits als zusätzliche Flächen aus Neufestlegungen von Naturschutzgebieten bei der Rechtsumsetzung der

Natura 2000-Gebiete in nationales Recht. Auch aufgrund der mit den aktuellen Landschaftsschutzgebietsverordnungen häufig strikteren Regelungen zugunsten von Natur und Landschaft wird nunmehr im Ergebnis einer Einzelfallprüfung ein wesentlicher Teil dieser Gebiete als „VR Natur und Landschaft“ vorgeschlagen. Bislang waren die Landschaftsschutzgebiete (LSG) als Vorbehaltsgebiet (VB) Natur und Landschaft berücksichtigt worden. Auf der anderen Seite entfallen Flächen, soweit die bisherige Festlegung auf nicht umgesetzten, planerischen Entwicklungsvorstellungen der etwa 20 Jahre alten Landschaftsrahmenpläne beruhte. Ein Vergleich mit den bisher festgelegten Flächen zeigt für den – noch nicht endabgewogenen – fachlichen Vorschlag des FREK 3.0 eine Zunahme um etwa 30 %, welche zur Hauptsache aus der geänderten Bewertung von LSG-Flächen resultiert.⁶

Unter dem Planzeichen VB Natur und Landschaft werden diejenigen Flächen zusammengefasst, denen über die als VR Natur und Landschaft oder VR Biotopverbund vorgesehenen Bereiche hinaus eine regionale Bedeutung zukommt (vgl. NLT 2017: 69):

- > für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder
- > aufgrund hoher Bedeutung für das Landschaftsbild oder
- > als Abstands- und Pufferflächen zu empfindlichen Gebieten.

Viele Vorschlagsflächen ergeben sich aus der Überprüfung und Herabstufung der bisherigen VR Natur und Landschaft, soweit der jeweilige LRP keine hinreichend aktuelle fachliche Begründung für eine abschließende Abwägung mehr bereitstellte. Für bodenkundliche Sonderstandorte in Bereichen intensiv genutzter Ackerflächen der Lössbörde wurde keine Festlegung als VB Natur und Landschaft mehr vorgeschlagen, da die bisherigen Darstellungen mit ihrer hohen räumlichen Differenzierung für die regionale Ebene keinen relevanten Steuerungsansatz bereitstellen konnten.

4.5 Biotopverbund

Rahmenbedingungen

Im LROP (3.1.2-02) ist der Aufbau eines landesweiten Biotopverbunds als textliches Ziel festgelegt und mit der zeichnerischen Festlegung von landesweit bedeutsamen Kernflächen sowie von Querungshilfen an großen Infrastrukturtrassen als Vorranggebiete Biotopverbund hinterlegt. Handlungsauftrag für die Regionalplanung ist es, diese Gebiete als Vorranggebiete zu übernehmen und räumlich präziser festzulegen. Da die LRPs durchweg älter als zehn Jahre waren, fehlte eine geeignete fachliche Grundlage für eine regionale Konkretisierung. Zur Umsetzung der Anforderungen wurde daher ein eigenständiger Baustein des FREK 3.0 entwickelt. Ausgehend von

⁶ Die mit der Novellierung des § 26 BNatSchG Anfang 2023 erfolgte Öffnung von Landschaftsschutzgebieten (LSG) für Windenergiegebiete hat noch keine Berücksichtigung gefunden. Nach dem NWindG soll der Regionalverband Großraum Braunschweig bis 2032 3,18 % seiner Fläche als Windenergiegebiete festlegen. Es ist absehbar, dass dabei auch innerhalb von LSG gelegene Flächen zu prüfen sein werden.

den im LROP zeichnerisch festgelegten, überregional maßgeblichen Kerngebieten des landesweiten Biotopverbundes und den Querungshilfen von landesweiter Bedeutung wurde der Biotopverbund entsprechend der regionalen Erfordernisse weitergehend ausgeformt.

Konzept

Leitvorstellung ist es, mit dem regionalen Biotopverbund die regional und überregional bedeutsamen Habitat-Korridore zur Vernetzung der (landesplanerisch festgelegten) Kerngebiete des Biotopverbundes zu ermitteln (NLT 2017), um diese bedarfsgerecht raumordnerisch zu sichern und zu entwickeln. Jedoch sollte die Konzeption nicht einer teilregionalen Konkretisierung des Biotopverbundes vorgreifen, wie sie im Zuge der Landschaftsrahmenplanung zu entwickeln ist. Daher war der Betrachtungsmaßstab zwischen der Maßstabebene der Landesplanung (1:500.000) und dem Betrachtungsmaßstab der Landschaftsrahmenplanung (1:25.000) anzusiedeln.

Ausgangspunkt der Überlegungen waren die rechtlich gesicherten Schutzgebiete und darüber hinaus die im LROP flächenhaft festgelegten Kernflächen des Biotopverbunds (Sicherungsfunktion). Diese sollten bei Bedarf durch eine Sicherung bereits vorhandener oder unter realistischen Annahmen zu entwickelnder Verbindungsflächen miteinander verknüpft werden.

Zwischen den Naturräumen im Großraum Braunschweig bestehen große Unterschiede in der Ausprägung der Landnutzung und dementsprechende Unterschiede im Handlungsbedarf für die Sicherung oder Entwicklung des regionalen Biotopverbundes. Der Harz mit dem Weser-Leine-Bergland sowie die Heide bilden ausgedehnte Naturräume mit einem bereits großen Anteil an Kernflächen und einem leistungsfähigen Biotopverbund, der hauptsächlich zu sichern war. Die Börden sowie große Teile des Weser-Aller-Flachlandes sind indes verarmt an wichtigen Strukturelementen des Biotopverbundes. Der Schwerpunkt der Überlegungen zum regionalen Biotopverbund wurde daher auf diese Naturräume gelegt.

Als Grundstruktur des regionalen Verbundsystems wurde auf die entlang von Oker (Nord-Süd) und Aller / Südheide (Ost-West) bestehenden überregionalen Verbundachsen sowie dem „Grünen Band“ (Nds. MU 2022) aufgebaut. Eine große Bedeutung kam überdies dem Bundesprogramm Wiedervernetzung zu (BMU 2012). Zudem wurden fachliche Ansätze des überregionalen (vgl. NLWKN 2020) und länderübergreifenden Biotopverbunds (vgl. Fuchs/Hänel/Lipski et al. 2010; BUND 2011) analysiert.

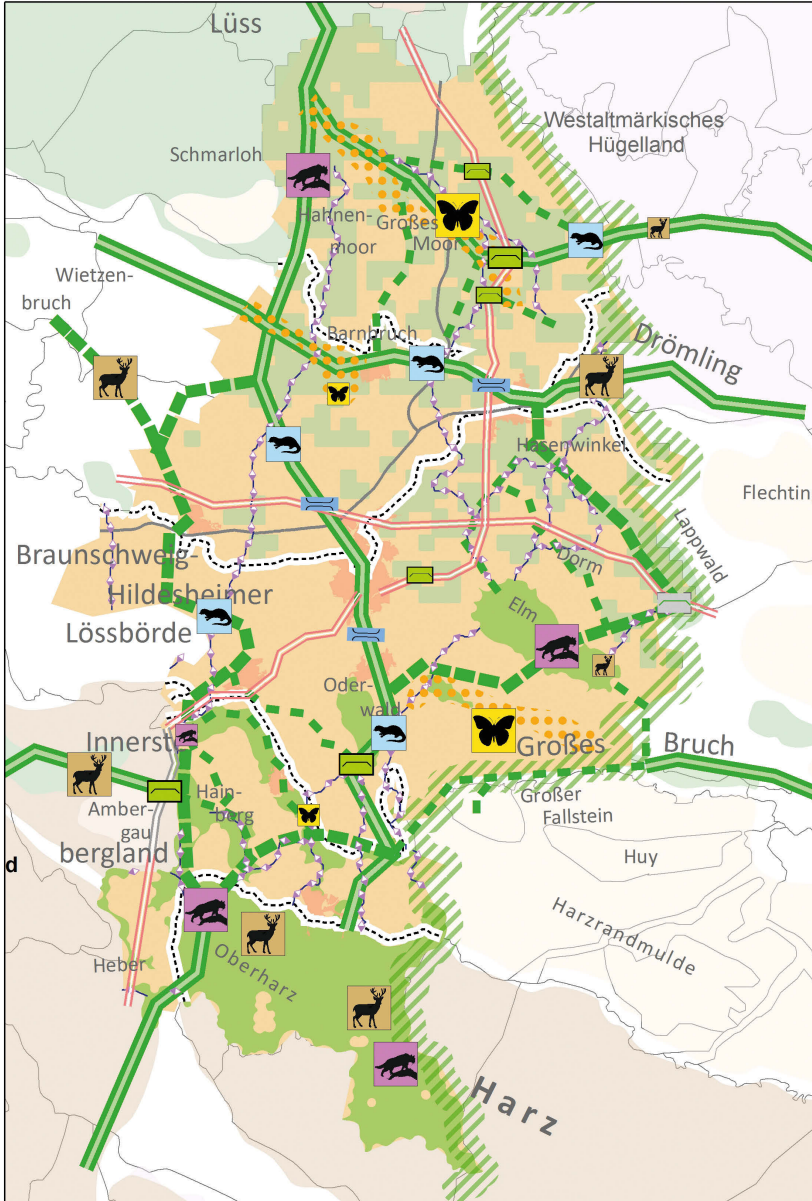
Für die weitere Ausformung des regionalen Biotopverbundsystems und der Biotopverbundachsen wurde das Gewässernetz mit seinen begleitenden Gehölzstrukturen, extensiv genutzten Flächen und vielfältigen Standortverhältnissen herangezogen. Eine Neubegründung von größeren Waldflächen, linienhaften Gehölzen oder extensiven Offenlandlebensräumen als Trittsteine auf den hoch ertragfähigen Ackerböden der Börde wurde hingegen als kaum umsetzbar und daher nicht als zweckmäßiger Ansatz für die Entwicklung eines Verbundes angesehen. Das erarbeitete regionale Verbundkonzept unterscheidet zwischen folgenden Lebensraumkomplexen (NLWKN 2018):

- > Waldlebensräume (inklusive Großsäuger)
- > Feuchtlebensräume (Gewässer und Auen)
- > trockene Lebensräume des Offen- und Halboffenlandes.

Umsetzung

Die in Abbildung 6 skizzierten überregional und regional bedeutsamen Verbundachsen sind im Zuge der Ausarbeitung zu den Planzeichen des Teilabschnitts Natur und Landschaft räumlich ausgestaltet und durch unterschiedliche Festlegungsvorschläge hinterlegt worden. Durch das Zusammenspiel verschiedener freiraumbezogener Festlegungen sollen Sicherungs- und Entwicklungsaufgaben voneinander abgegrenzt und unnötige Überlagerungen vermieden werden:

- > Die Kernflächen des Biotopverbundes sowie viele Trittsteine werden durch die Festlegung als **VR Natura 2000, VR Natur und Landschaft** oder **VR Wald** gesichert.
- > Im Umfeld der Oberzentren werden die Belange des Biotopverbundes über das **VR Freiraumfunktionen** abgebildet (vgl. Kapitel 3.3).
- > Trittsteine oder Verbindungsflächen, die nicht bereits durch eines der vorgenannten Vorranggebiete belegt sind und keine hinreichende Wertigkeit aufweisen, um sie als VR Natur und Landschaft vorzuschlagen, werden mit dem Planzeichen **VR Biotopverbund** gegenüber einer Inanspruchnahme durch nicht verträgliche Nutzungen oder Zerschneidungswirkungen gesichert.
- > Flächen, die nach dem regionalen Biotopverbundkonzept für den Verbund maßgeblich sind, jedoch einer **Entwicklung** bedürfen, erhalten das Planzeichen **VR Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes**. Hiermit geht ein konkreter Entwicklungsauftrag einher.
- > Weitere Verbindungsflächen zwischen maßgeblichen Kernflächen und Trittsteinen werden über das **VB Natur und Landschaft** sowie das **VB Wald** adressiert.
- > An den großen Infrastrukturtrassen müssen Querungsmöglichkeiten gesichert oder neu geschaffen werden. Dazu werden bestehende oder geplante Querungsmöglichkeiten herangezogen.



-  Vorhandene / geplante Grünbrücken
-  Fließgewässerquerungen an Autobahnen
-  Das „Grüne Band“
-  überregionale Verbundachsen - alle Lebensraumtypen (Handlungsbedarf)
-  regionale Verbundachsen Wald-, und Gewässerlebensräume
-  Handlungsschwerpunkte für Trockenlebensräume
-  „planerische“ Verbundachsen des Wildkatzenwegeplans

Abbildung 6: Überregional und regional bedeutsame Biotopverbundachsen / Quelle: ARGE PGU/BTE/KoRIS 2021: 41, verändert

4.6 Weitere Schwerpunkte der regionalen Freiraumentwicklung

Vorranggebiete für Grünlandschutz

Die Anwendung war bislang nur teilräumlich für Abschnitte der Aller sowie auf der Grundlage des Landschaftsrahmenplans für den LK Peine erfolgt. Hinreichend aktuelle fachliche Grundlagen aus den LRPs fehlen. Eine Anwendung wird nicht mehr vorgesehen. Die Inhalte werden durch andere Planzeichen abgedeckt.

Erholung und Tourismus

Erholung und Tourismus sollen als öffentliche Belange im Rahmen der Raumordnung gesichert, geordnet und entwickelt werden. Dazu werden im RROP geeignete Festlegungen getroffen. Einheitliche Kriterien für regionalplanerische Festlegungen im Bereich Tourismus und Erholung in Niedersachsen wurden in einem Modellprojekt erarbeitet (ARGE KoRis/PGU 2017⁷). Hierauf basierend war ein eigenständiges Fachgutachten erstellt worden (ARGE BTE/PGU 2015), welches für das FREK 3.0 lediglich zu aktualisieren war. In diesem Zusammenhang wurden Vorschläge für regionalplanerische Aussagen für folgende Planzeichen der zeichnerischen Darstellung (vgl. NLT 2017: 64 ff.) ausgearbeitet:

Flächenbezogene Festlegungen

Gebiete mit einer regionalen (= überörtlichen) Bedeutung für die Erholung sind:

- > Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete landschaftsbezogene Erholung,
- > Vorranggebiete infrastrukturbezogene Erholung.

Standortbezogene bzw. lineare Festlegungen

Gebiete (Orte bzw. Ortsteile, Anlagen, Freizeitwege) mit regionaler Bedeutung für den Tourismus bzw. die Erholung sind:

- > Standorte mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Tourismus bzw. Erholung,
- > Vorranggebiete Tourismusschwerpunkt,
- > Vorranggebiete regional bedeutsame Sportanlagen,
- > Vorranggebiete regional bedeutsamer Wanderwege.

Weitere Inhalte

Weitere Inhalte des FREK 3.0 sollen hier abschließend lediglich angerissen werden.

- > **Boden- und Klimaschutz:** Sicherung der CO₂-Senkenfunktion der Böden in Hochmoorbereichen als neues Planzeichen „Vorranggebiet Torferhaltung“ (basierend auf rahmensetzender Festlegung des LROP).

7 Diese Konzeption wurde mittlerweile in die Arbeitshilfe „Planzeichen in der Regionalplanung“ des NLT (2017) überführt.

- > **Abschnitt Wald und Forst:** Aktualisierung der zeichnerischen Darstellung Wald und Forst mit den Planzeichen Vorbehaltsgebiet Wald, Vorbehaltsgebiet von Aufzucht und Forst sowie Vorbehaltsgebiet zur Vergrößerung des Waldanteils; die mit dem LROP 2022 erfolgte Einführung von Vorranggebieten Wald konnte in dem 2020 fertiggestellten FREK 3.0 noch keinen Eingang finden.
- > **Abschnitt Landwirtschaft:** Regionalplanerische Konkretisierung der mit dem Landwirtschaftlichen Fachbeitrag (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2015) aus fachplanerischer Sicht erarbeiteten Vorschläge für die beschreibende Darstellung und die räumlich konkrete Festlegung sowie die Begründung von Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft.

5 Fazit

Freiraumbezogene Fachbeiträge als Basis für regionalplanerische Festlegungen können maßgeblich dazu beitragen, die Begründung und damit die Abwägungsrelevanz darauf bezogener regionalplanerischer Festlegungen zu stärken. Aufgrund der unterschiedlichen Raumansprüche, Nutzungsanforderungen und Belange ist es schon aufgrund des gesetzlichen Auftrags des ROG § 1 Abs. 1 Nr. 1 zweckmäßig, sich dabei nicht ausschließlich auf aus naturschutzfachlicher Sicht – und damit der Perspektive einer von mehreren zu berücksichtigenden Fachplanungen – gegebene planerische Empfehlungen der LRPs zu beziehen.

Dies gilt insbesondere in Niedersachsen angesichts der starken naturschutzfachlichen Ausrichtung und hohen Detailschärfe der Landschaftsrahmenplanung. Für eine sachgerechte Umsetzung der Ziele und Inhalte in die Regionalplanung ist eine Generalisierung und Anpassung der Planungsempfehlungen aus den Landschaftsrahmenplänen notwendig.

Im Hinblick auf die unterschiedliche räumliche Zuständigkeit und die unterschiedliche Ausformung der Landschaftsrahmenpläne im Großraum Braunschweig, wäre eine koordinierende Funktion des Regionalverbands für die Landschaftsrahmenplanung wünschenswert. Ein erster wirksamer Schritt für eine qualitative und abgestimmte regionale Freiraumentwicklung wäre die Abstimmung der Konzepte und Planungsempfehlungen der Landschaftsrahmenplanung der fünf Landkreise und drei kreisfreien Städte unter Moderation der Regionalplanung.

Zur konkreten Anwendung freiraumbezogener Instrumente und Inhalte in der niedersächsischen Regionalplanung lassen sich aus den Erfahrungen im Großraum Braunschweig zudem folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- > Im Umgang mit Landschaftsschutzgebieten sollten die dort getroffenen Ver- und Gebote bei der Übernahme in raumordnerische Festlegungen stärker als bisher Berücksichtigung finden. So könnten beispielsweise Bauverbote eine Festlegung als Vorranggebiet begründen.

- > Die aus naturschutzfachlicher Sicht vielfach vorgetragene regionalplanerische Sicherung von Einzelvorkommen seltener und/oder besonders geschützter Tierarten ist aufgrund der in der Regel hohen Dynamik von Tiervorkommen kritisch zu sehen. Denn eine vorausschauende Prognose zum dauerhaften wertgebenden Bestand innerhalb des Geltungszeitraums wird im Regelfall kaum möglich sein.
- > Bei der Ausgestaltung regionaler Biotopverbundsysteme sollte gerade im Hinblick auf angestrebte Entwicklungsaufgaben die Realisierbarkeit der Festlegung mitbetrachtet werden. Zu vermeiden ist eine (reine) Übernahme fachplanerisch modellierter und mithin theoretischer Verbundachsen und -korridore in den Regionalplan. Vielmehr kommt es darauf an, einerseits den regionalplanerischen Handlungsbedarf zu identifizieren,⁸ andererseits aber auch ergänzend informelle Ansätze und Förderinstrumente zu berücksichtigen, um angestrebte Nutzungs-
extensivierungen oder -änderungen räumlich zu konkretisieren.
- > Hinsichtlich des Biotopverbunds besteht die Gefahr, dass sich in unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen ein abweichendes Begriffsverständnis etabliert. Während einerseits naturschutzfachlich die spezifische Funktion der Vernetzung von wertvollen Lebensraumstrukturen gemeint ist, versteht die mit dem LROP für Niedersachsen verankerte Systematik den Biotopverbund als Oberbegriff im Sinne der Gesamtheit der wertvollen Strukturen, Lebensräume sowie geschützten Flächen mit den zwischen ihnen bestehenden Funktionsbeziehungen. Unterschiedliche Bedeutungen sollten bei der Begriffsverwendung stärker reflektiert werden.

Speziell für das Land Niedersachsen sind zudem aus den verschiedenen FREK-Prozessen folgende Erkenntnisse für die siedlungsbezogene Freiraumsicherung hervorzuheben:

- > Mit dem Vorranggebiet Freiraumfunktionen werden multifunktionale Räume eröffnet, in denen Klima, Erholung und andere stadtnahe Funktionen zum Wohl der Bürger vereint werden können.
- > Zwar lassen sich konkrete Auswirkungen des Klimawandels schwer vorhersagen. Dies scheint in Bezug zu Ziel-Festlegungen zunächst im Widerspruch zur gesetzlich geforderten Bestimmtheit und dem weitreichenden Eingriff derartiger Festlegungen in grundgesetzrelevante Sachverhalte zu stehen (z. B. kommunale Planungshoheit nach Art. 28 GG). Gleichwohl wird Zielfestlegungen basierend auf klimabezogenen Belangen künftig zweifellos eine zunehmende Bedeutung zukommen. Das Planzeichen „Vorranggebiet Freiraumfunktion“ ist für eine Integration von Klimaschutzbelangen gut geeignet. Die Verwendung einer spezifisch auf das Klima bezogenen Festlegung erscheint insoweit entbehrlich (zur Methodenentwicklung Reklibs vgl. ARGE Geo-Net/KoRiS/PGU 2019).
- > Das Instrument „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ hat seit der erstmaligen Einführung in der Region Hannover eine Weiterentwicklung erfahren. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Planzeichens haben dazu geführt, die räumliche, funktionale und inhaltliche Begründung zu schärfen.

8 Vgl. den Beitrag Huppauß/Kufeld in diesem Band.

- > · Wurde im RROP 2008 die Verwendung von kommunaler Seite noch nicht in seiner verbindlichen Bindungswirkung erkannt, so besteht zwischenzeitlich eine erhöhte kommunale Aufmerksamkeit gegenüber den mit dem Planzeichen verbundenen Siedlungsbeschränkungen. Der erhöhte Abstimmungsaufwand hat jedoch auch positive Effekte mit sich gebracht, da nunmehr die mit dem Leitbild für die regionale Freiraumentwicklung verfolgten Strategien intensiver diskutiert wurden. Der kommunalen Seite eröffneten sich durch die Diskussionen um das Instrument „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ z. B. Ansätze für die strukturierte regionale Verortung von Kompensationsflächen.

Aus den Diskussionen um das regionale Freiraumkonzept resultierte für die regionalen wie kommunalen Beteiligten im Großraum Braunschweig die Erkenntnis, dass für eine erfolgreiche Siedlungs- und Freiraumentwicklung die formellen und informellen Konzepte, Planungen und Maßnahmen stärker miteinander und untereinander vernetzt werden müssen.

Literatur

- ARGE BTE/Planungsgruppe Ökologie + Umwelt GmbH; Prof. von Dressler (FH Osnabrück) (2005): Regionales Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzept – FREK für den Großraum Braunschweig. Hannover.
- ARGE BTE/PGU – BET Tourismus- und Regionalberatung Partnerschaftsgesellschaft mbB; Planungsgruppe Umwelt GbR (PGU) (2015): Fachbeitrag „Tourismus und Erholung“ zur Neuaufstellung des RROP für den Großraum Braunschweig. Hannover.
- ARGE Geo-Net/KoRiS/PGU – GEONET Umweltconsulting GmbH; KoRiS Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung; Planungsgruppe Umwelt (PGU) (2018): Regionale Klimaanalyse für den Großraum Braunschweig (REKLIBS). Kartenanlage: https://www.regionalverband-braunschweig.de/fileadmin/user_upload/30_Themen/REKLIBS/Endbericht/2019_REKLIBS_Kartenanlage.pdf (24.03.2025).
- ARGE KoRiS/PGU (2011): Festlegungen zum Funktionsbereich „Erholung, Freizeit, Tourismus“ in Regionalen Raumordnungsprogrammen. Dokumentation eines Modellvorhabens. Hannover.
- ARGE PGU/BTE/KoRiS; Regionalverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2021): Regionales Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzept für den Regionalverband Großraum Braunschweig (FREK 3.0). https://www.regionalverband-braunschweig.de/fileadmin/user_upload/30_Themen/Freiraumkonzept/2020_12_FREK_Endbericht.pdf (24.03.2025).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Bundesprogramm Wiedervernetzung. Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit. Berlin.
- BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz vom 01.03.2010 zuletzt geändert am 08.12.2022 (BGBl. I S. 2240) m.W.v. 14.12.2022).
- BraunschweigG – Gesetz über den Regionalverband „Großraum Braunschweig“ vom 27. November 1991 (Nds. GVBl. S. 305 - VORIS 20300 15 00 00 000 -). Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Oktober 2021 (Nds. GVBl. S. 700) (1).
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (2011): Wildtierkorridore. Ein Leitfaden zur Umsetzung des Wald-Biotopverbunds. Stuttgart.
- Fuchs, D.; Hänel, K.; Lipski, A.; Reich, M.; Finck, P.; Riecken, U. (2010): Länderübergreifender Biotopverbund in Deutschland. Naturschutz und Biologische Vielfalt 96. Münster. = BfN-Schriften.
- GEO-NET GbR (2004): Analyse der klimaökologischen Funktionen für das Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig; Teilbereich Kaltlufthaushalt. Hannover.
- BraunschweigG: Gesetz über den Regionalverband „Großraum Braunschweig“ vom 27. November 1991, Nds. GVBl. 1991, 305, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700).

- Güldenberger, E. (1992): Freiraumsicherung und -entwicklung auf der Ebene der Regionalplanung. In: Bochnig, S.; Selle, K. (Hrsg.): Freiräume für die Stadt. Berlin, Wiesbaden.
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Bezirksstelle Braunschweig (2015): Landwirtschaftlicher Fachbeitrag 2015 zum RROP. In: Regionalverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) 2015: Schriftenreihe zur Regionalentwicklung 6 (2 Bände).
<https://www.regionalverband-braunschweig.de/publikation/> (01.04.2025).
- LK Gifhorn (Hrsg.) (1994): LRP LK Gifhorn. Gifhorn.
- LK Helmstedt (1986): Ökologische Bestandserfassung Feuchtgebiete, Gewässer, Wälder, Trockenstandorte und anthropogen geprägte Ökosysteme. Helmstedt.
- LK Peine (Hrsg.) (1993): LRP LK Peine. Peine.
- LK Wolfenbüttel (Hrsg.) (1994): LRP LK Wolfenbüttel, Vorentwurf. Wolfenbüttel.
- LROP-VO – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017): Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) vom 7. September 2022.
https://www.ml.niedersachsen.de/download/215651/LROP_Aenderungsverordnung_2022_nicht_vollstaendig_barrierefrei_.pdf (25.03.2025).
- LSN – Landesamt für Statistik Niedersachsen (2014):, zit. in Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2015 (Bd. 1, S. 14) (01.04.2025). (Hinweis: aktuell verfügbar unter LSN-ONLINE
<https://www.nls.niedersachsen.de/statistik/default.asp>).
- Meynen, E.; Schmithüsen, J. (1962): Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands. Bundesanstalt für Landeskunde. Remagen, Bad Godesberg.
- Nds. MU – Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz: Ein grünes Band in Niedersachsen.
https://www.umwelt.niedersachsen.de/naturlandschaften/grunes_band/am_gruenes_band/ein_grunes_band_in_niedersachsen/ein-gruenes-band-in-niedersachsen-157400.html (29.04.2025).
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag (2010): Planzeichen in der Regionalplanung – Arbeitshilfe. Hannover.
- NLT – Niedersächsischer Landkreistag (2017): Planzeichen in der Regionalplanung – Arbeitshilfe (Aktualisierung 2021). Hannover..
- NLWKN – Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2020) (Entwurf 2018): Grüne Infrastruktur Niedersachsen – Niedersächsisches Landschaftsprogramm. Hannover.
- NROG – Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 582).
- NWindG – Niedersächsisches Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (Niedersächsisches Windenergieflächenbedarfsgesetz - NWindG -) vom 17. April 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 31- VORIS 28010 -).
- Planungsgruppe Ökologie und Umwelt (1994): Landschaftsplanerisches Strukturkonzept Großraum Braunschweig, i. A. d. ZGB. Hannover.
- ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).
- von Drachenfels, O. (2010): Überarbeitung der Naturräumlichen Regionen Niedersachsens. In: NLÖ – Niedersächsisches Landesamt für Ökologie – Fachbehörde für Naturschutz (Hrsg.): Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 30, 249-252.
http://www.umwelt.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=2541&article_id=8639&psmand=10 (24.03.2025).
- ZGB (Zweckverband Großraum Braunschweig) 1996: Regionales Raumordnungsprogramm 1995. Braunschweig 1996.
- ZGB 2008: Regionales Raumordnungsprogramm 2008. Braunschweig 2008.

Autor

Dietrich Kraetzschmer hat nach dem Diplom der Landschafts- und Umweltplanung in Hannover und 15-jähriger Tätigkeit im Angestelltenverhältnis 2006 die Planungsgruppe Umwelt (PGU) mitgegründet. Als geschäftsführender Mitgesellschafter war er seither unter anderem bundesweit bei mehr als 30 Planungsverfahren für mehr als 20 Regionalplanungsträger und Landesbehörden beteiligt. Zudem ist er in der verfahrensbegleitenden Beratung für Bundes- und Landesbehörden – wie der Bundesnetzagentur – sowie der methodenorientierten Forschung zu umweltfachlichen Planungsbeiträgen tätig.

Danksagung

Besonderer Dank gilt Herrn Dipl.-Ing **André Menzel**, der als Regionalplaner beim Regionalverband Großraum Braunschweig die Freiraumsicherung in Niedersachsen langjährig mitgeprägt hat, für die Durchsicht des Textentwurfes.

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 Umweltprüfung¹ (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).

¹ 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).

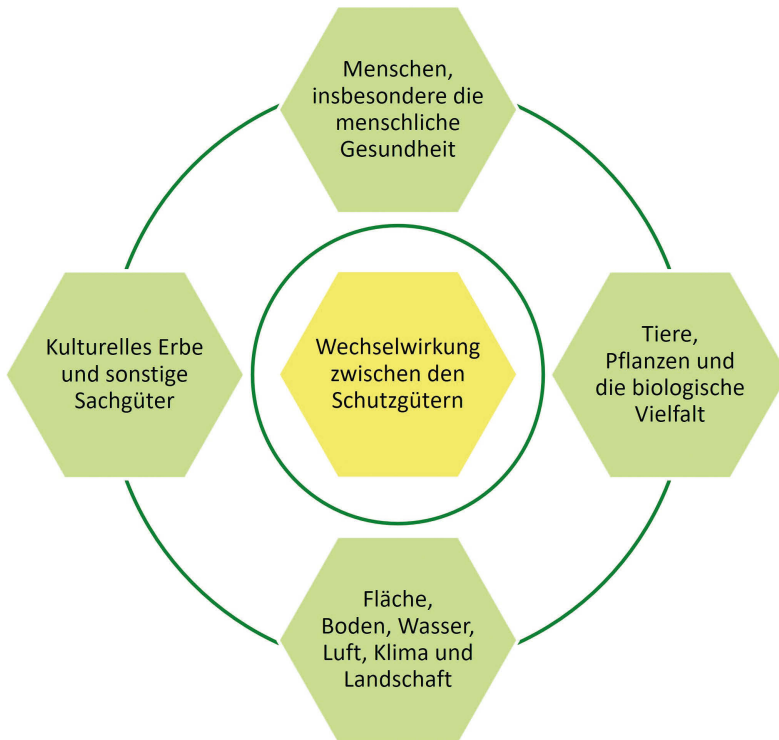


Abbildung 2: Schutzgüter im Sinne des UVP-Gesetzes (Stand 2023) / Quelle: Eigene Darstellung

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
Fläche	Flächenverbrauch
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	Flächeninanspruchnahme <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).

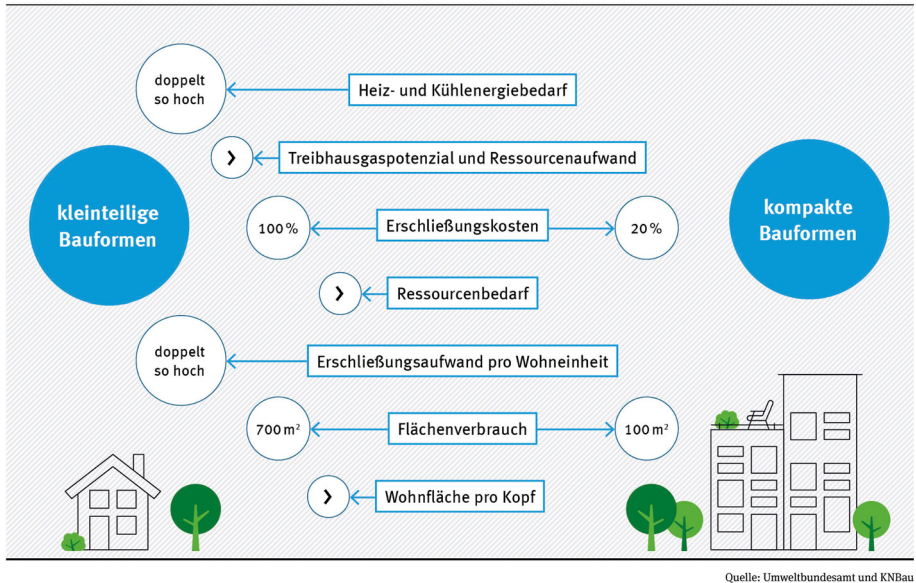


Abbildung 5: Flächenbedarf kompakter versus kleinteiliger Bauformen – direkter und indirekter Flächenverbrauch des Wohnungsbaus / Quelle: Schubert/Bartke/Becken et al. 2023: 18

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 Flächenneuinanspruchnahme 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.

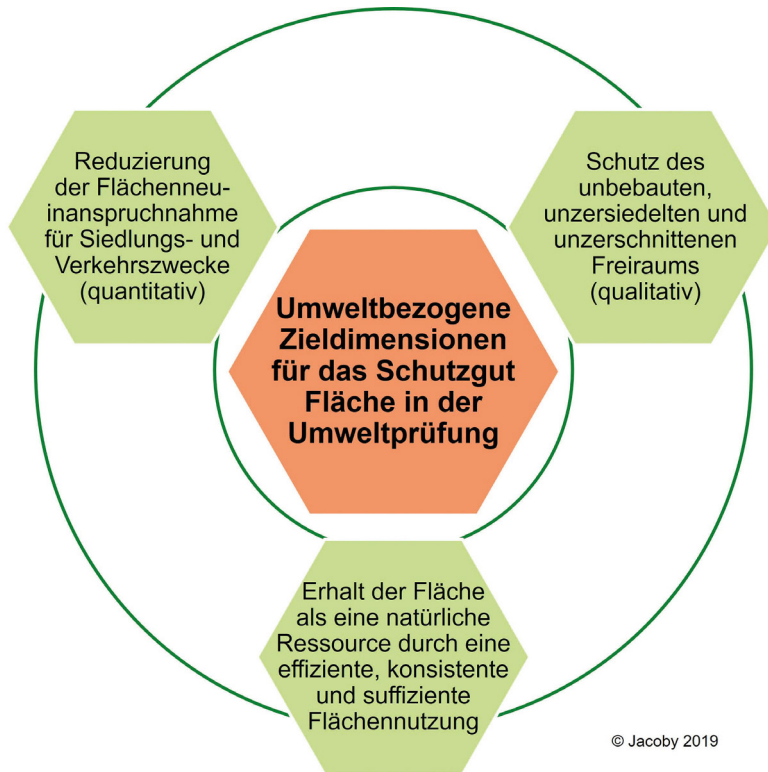


Abbildung 6: Umweltbezogene Zieldimensionen für das Schutzgut Fläche in der Umweltprüfung /
Quelle: Eigene Darstellung

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	• Sicherung und Schutz der prägenden Vielfalt des Gesamtraumes und geeigneter Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich (§ 1 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG und § 2 Absatz 2 Nr. 2 ROG) • Großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren (§ 1 Absatz 5 S. 1 BNatSchG) • Vermeidung von weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen sowie Flächeninanspruchnahmen im Freiraum (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 S. 6 ROG) • Ausführung zulässiger Vorhaben in einer flächensparenden Weise (§ 1a Absatz 2 S. 1 2. Hs. BauGB, § 35 Absatz 5 BauGB) • Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland von 70 ha/Tag auf 30 ha minus x /Tag bis 2030 (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Aktualisierung 2018; Die Bundesregierung 2018) • Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 2011) • nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung des Bodens in seiner Nutzungsfunktion als Fläche für Siedlung und Erholung (§ 2 Absatz 1 und 2 BBodSchG)
--------	---

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

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 %

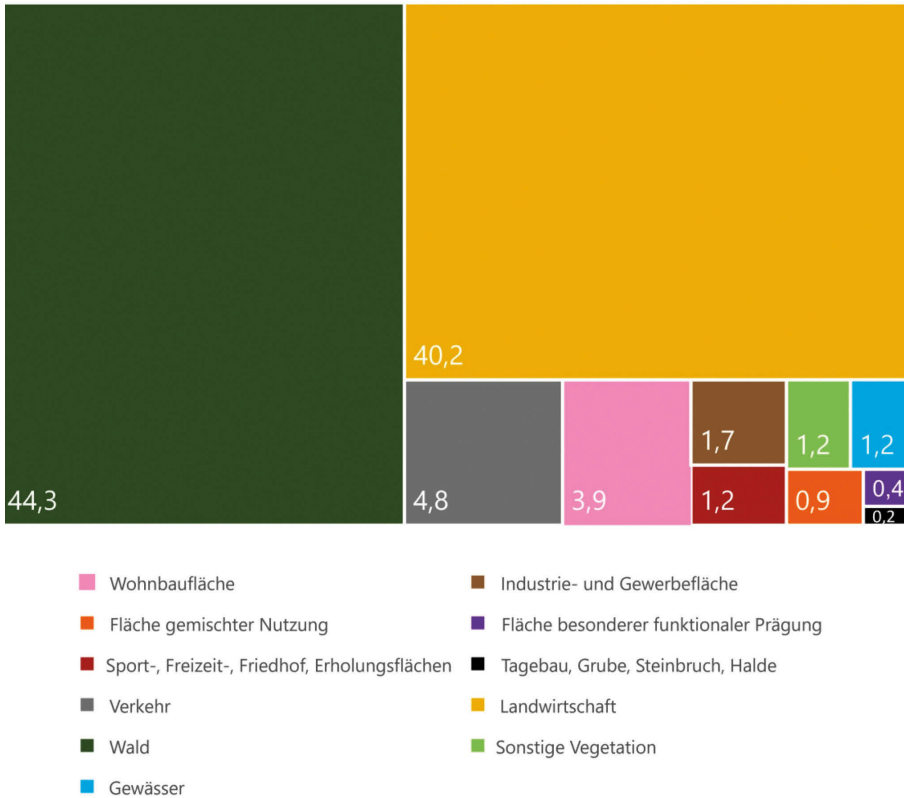


Abbildung 9: Quantitative Betrachtung des Schutzgutes Fläche (Flächenbilanz) im Umweltbericht zur Fortschreibung des Regionalplans Hochrhein-Bodensee / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 40.

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, un bebauten 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.

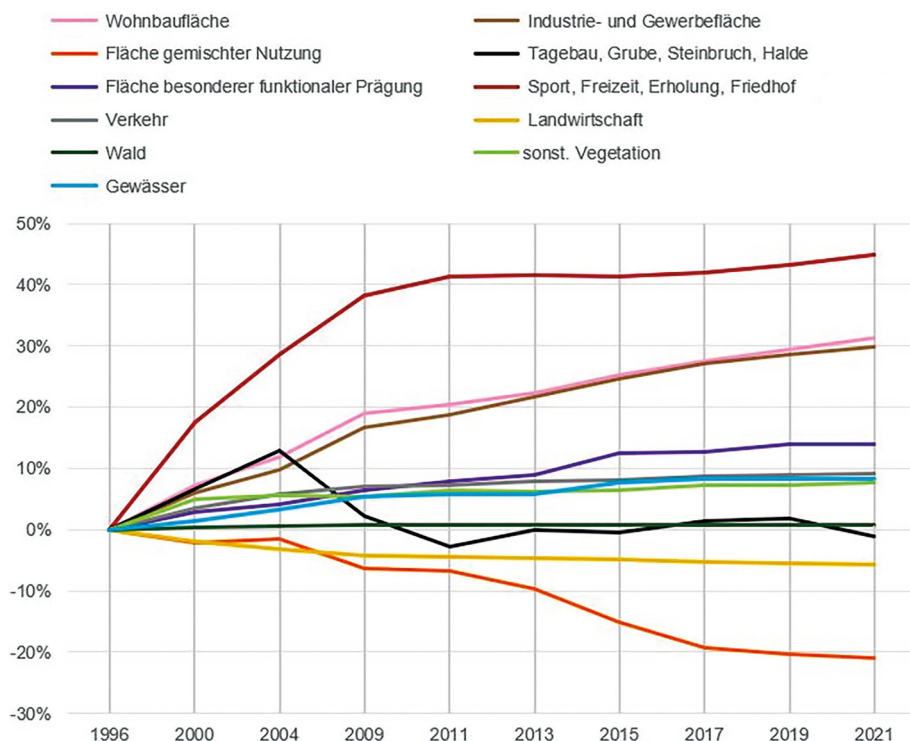


Abbildung 10: Prozentuale Veränderung der Flächennutzungen in der Region Hochrhein-Bodensee im Zeitraum 1996 bis 2021 / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023:42

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

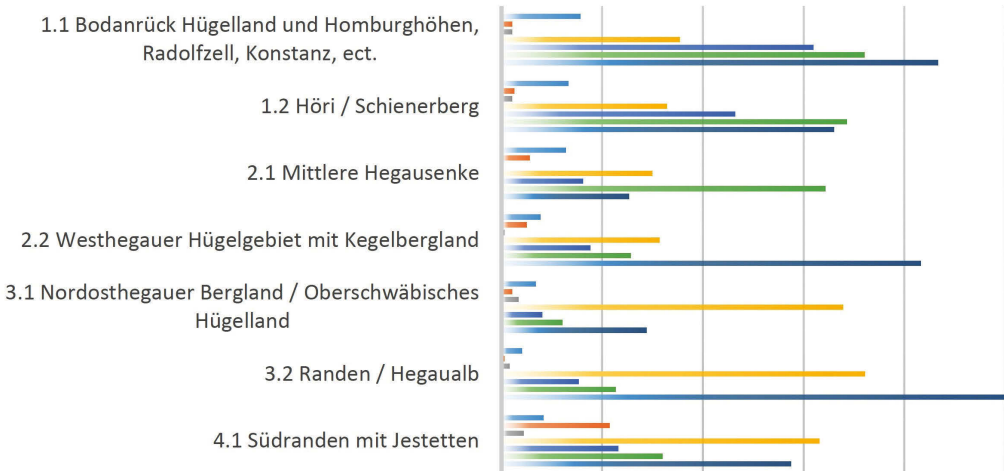


Abbildung 11: Prozentuale Veränderung der Flächennutzungen in der Region Hochrhein-Bodensee im Zeitraum 1996 bis 2021 (Tabellenausschnitt) / Quelle: Riedl/Herbst/Rabus et al. 2023: 45

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 Flächenkreislaufwirtschaft 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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.

Christian Jacoby, Hans-Jörg Domhardt, Jakob Hüppauff, Walter Kufeld,
Barbara Warner

WAS SOLL SICH ÄNDERN? ERKENNTNISSE UND ERFORDERNISSE FÜR DIE FREIRAUMWENDE – FAZIT AUS DEN BEITRÄGEN

Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Zentrale Erkenntnisse aus den Einzelbeiträgen
- 3 Was soll sich ändern? Thesen und Forderungen zur zukünftigen
Freiraumsicherung und -entwicklung

Kurzfassung

Impulse für die zukünftige Raumentwicklung gehen noch immer primär von Flächenforderungen für die weitere Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung aus. Dabei werden erhebliche Freiraumverluste in Kauf genommen. Weiterhin sind innerhalb von Freiräumen erhebliche Raumnutzungsänderungen im Zuge der Energiewende, des Klima-, Biodiversitäts- und Naturschutzes zu erwarten sowie damit einhergehende naturschutz- und forstrechtliche Kompensationsmaßnahmen. Zugleich mangelt es bisher größtenteils an einer empirisch fundierten, strategischen und proaktiven Freiraumsicherung und -entwicklung mit hoher politischer Gewichtung und rechtlicher Verbindlichkeit. Nach einer Darstellung dieser problematischen Situation in einigen Beiträgen erfolgt in anderen eine überblicksartige Zusammenstellung der Erkenntnisse und Erfordernisse zu diesem Aufgabenkomplex.

Als zentrale Aussagen werden gemeinsame Thesen und Forderungen zur zukünftigen Freiraumsicherung und -entwicklung (Was soll sich ändern?) formuliert. Ein Perspektivenwechsel in der räumlichen Planung wird für die überörtliche und örtliche räumliche Planung als notwendig erachtet: „vom Freiraum her denken, planen und handeln“.

Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang unter anderem die Notwendigkeit einer Novellierung der Vorschriften des Raumordnungs- und Baurechts mit dem Ziel eines konsistenten und wirksamen freiraumbezogenen Planungsrechts in § 13 Abs. 5 ROG, da die derzeitigen Formulierungen vor dem Hintergrund drängender räumlicher Herausforderungen zu unspezifisch und wenig zielgenau sind. Auch die einschlägigen Vorschriften des BauGB sollten mit dem Ziel eines konsistenten und wirksamen freiraumbezogenen Planungsrechts weiterentwickelt werden.

Insgesamt gesehen muss es das Ziel sein, den Freiraum innerhalb und außerhalb von Siedlungsgebieten mit seinen gebietsspezifischen Funktionen und Nutzungen als eigenständige Kategorie zu etablieren und als zentrales Element einer nachhaltigen Raumentwicklung proaktiv zu entwickeln.

Zur Umsetzung einer substanziell verbesserten Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung auf landesweiter, regionaler und kommunaler Ebene bedarf es eines strategischen Aktionsprogramms. Im Rahmen einer planungspolitischen „Freiraumoffensive“ sind die Belange des Freiraums neu einzuordnen und zu bewerten, verbesserte fachliche und rechtliche Grundlagen zu erarbeiten sowie der Stellenwert des Freiraums für die Gesellschaft und deren Resilienz herauszuheben. In diesem Sinne wird eine grundlegende „Freiraumwende“ postuliert.

Schlüsselwörter

Freiraumsicherung – Freiraumentwicklung – Perspektivenwechsel – Freiraum – Freiflächen – Flächenhaushaltspolitik – Freiraumoffensive – Freiraumstrategien – Freiraumwende

What should change? Findings and requirements for the open space turnaround – a conclusion from the contributions

Abstract

The impetus for future spatial development is still coming primarily from land requirements for further settlement and infrastructure development. In the process, considerable losses of open space are being accepted. Furthermore, considerable changes in land use within open spaces are to be expected in the course of the energy transition, climate, biodiversity and nature conservation, as well as the associated compensatory measures under nature conservation and forestry law. At the same time, there is still a lack of empirically based, strategic and proactive open space protection and development with a high level of political weighting and legal obligation. Following a description of this problematic situation in some articles, others provide an overview of the findings and requirements relating to this complex of tasks.

Joint theses and demands for future open space protection and development (What should change?) are formulated as central statements. Among other things, a change of perspective in spatial planning is considered necessary for supra-local and local spatial planning: “thinking, planning and acting from an open space perspective”.

In this context, the need to amend the provisions of spatial planning and building law with the aim of consistent and effective open space-related planning law in Section 13 (5) ROG is emphasised, as the current formulations are too unspecific and not very targeted against the backdrop of pressing spatial challenges. The relevant provisions of the BauGB should also be further developed with the aim of consistent and effective open space-related planning law.

Overall, the aim must be to establish open space within and outside residential areas with its area-specific functions and uses as an independent category and proactively develop it as a central element of sustainable spatial development.

A strategic action program is required to implement a substantial improvement in the protection and development of open spaces in spatial planning at national, regional and municipal level. As part of a planning policy “open space offensive”, the interests of open

space must be reclassified and reassessed, improved technical and legal foundations must be developed and the importance of open space for society and its resilience must be highlighted. In this sense, a fundamental “open space turnaround” is postulated.

Keywords

Open space protection – open space development – change of perspective – urban und rural open spaces – open space budget policy – open space offensive – open space strategies – open space turnaround

1 Ausgangslage

Freiräume – außerhalb wie innerhalb von Siedlungsgebieten – sind für eine nachhaltige Raumentwicklung von wesentlicher Bedeutung. Durch die gesellschaftlichen Umbrüche und raumstrukturellen Veränderungsprozesse in den letzten Jahrzehnten (demographischer Wandel, Stadtumbau sowie Klimawandel und die damit zusammenhängende Energie- und Mobilitätswende) rücken die Potenziale von Freiräumen auf städtischer sowie regionaler Ebene in den Fokus der raumplanerischen Diskussion. Freiraumschutz und Freiraumplanung avancieren zu zentralen Herausforderungen einer am Paradigma der Nachhaltigkeit und Resilienz ausgerichteten räumlichen Planung.

Akteure der Planungspraxis und mit ihnen zahlreiche weitere kommunale und regionale Akteure der Raumentwicklung sowie Vertretungen der Raum- und Umweltwissenschaften setzen sich seit Jahren intensiv mit freiraumbezogenen Flächenansprüchen und Nutzungskonflikten auseinander. Auch gesellschaftlich spielt das Thema zunehmend eine bedeutende Rolle. Darüber hinaus gilt es, um einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht zu werden, die Thematik „Freiraumschutz“ – nicht nur in verdichteten Stadtregionen – als wichtiges Zukunftsthema aufzuwerten, indem die ökologischen und sozialen, aber auch die ökonomischen Funktionen und Leistungen von Freiräumen für Politik und Gesellschaft stärker herausgestellt werden. Im Sinne einer *gemeinwohl-orientierten räumlichen Planung* ergibt sich die Notwendigkeit, die einzelnen Funktionen und Leistungen des Freiraums zu identifizieren und den Schutz, die Sicherung und die Entwicklung des Freiraums als gesellschaftliche Aufgabe zu stärken.

Es ist ein zentrales Anliegen der Raumwissenschaften und der Planungspraxis, die Aufgabe der Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung viel stärker hervorzuheben als bisher und einen diesbezüglichen Perspektivenwechsel herbeizuführen. Gegenüber der bisher in Planungspolitik und -praxis dominierenden Denkweise, die einen Gestaltungs- und Entwicklungsbedarf in erster Linie im Bereich der Siedlungs- und Infrastruktur verortet, ist zukünftig mit gleichem Gewicht die Perspektive auf Schutz und Entwicklung des Freiraums zu lenken und somit fokussiert „vom Freiraum her zu denken“.

In diesem Sinne sind die graue und grün-blaue Infrastruktur zusammen bzw. integrativ zu entwickeln und umzubauen. Da Freiräume, insbesondere auch urbane Freiräume, elementar für die Lebensqualität der Menschen sind, heißt es, den Freiraum nicht als

„Restraum“ zu betrachten, sondern als eigenständigen Planungs- und Gestaltungsbereich mit einer hohen Priorität nicht nur zu sichern, sondern auch zu entwickeln.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes haben sich im Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ darauf verständigt, als Fazit Kernthesen zur zukünftigen Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung zu formulieren, die innovative Umsetzungsansätze im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung von Siedlungs- und Infrastruktur aufzeigen und anstoßen sollen.

Im Spannungsfeld räumlicher Konkurrenzen rückt der Freiraum aufgrund seiner vielfältigen Funktionen und Nutzungen (Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen) sowie seinen engen Verbindungen zu aktuellen gesellschaftlichen Transformationsprozessen ins Zentrum einer nachhaltigen Raumentwicklung. Um diesen Entwicklungen angemessen Rechnung zu tragen, wird in der Gesamtschau der Beiträge eine **„Freiraumwende“** in der räumlichen Planung postuliert. Entsprechende instrumentelle und strategische Handlungsansätze werden hierzu entwickelt.

Korrespondierend zu dieser erforderlichen Freiraumwende bleibt die Notwendigkeit, die Nachhaltigkeitsziele in Bezug auf die quantitative Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und damit der (aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung gedachten) Verringerung der Freiraumverluste noch deutlich konsequenter und wirksamer als bisher umzusetzen. Ergänzend besteht die Notwendigkeit, für zentrale Funktionen und Nutzungen (regionale) Flächenziele und -indikatoren zu etablieren, namentlich für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen, die Klimawandelanpassung sowie den Biodiversitäts- und Klimaschutz betreffend.

2 Zentrale Erkenntnisse aus den Einzelbeiträgen

Eine wesentliche Zielsetzung des Arbeitskreises war es, Vorschläge zu entwickeln, wie die grundsätzlichen Herausforderungen einer effektiven Freiraumsicherung und einer integrierten Freiraumentwicklung besser zu bewältigen und für die Planung besser handhabbar zu machen sind. Im Hinblick auf Forschungslücken und Praxisempfehlungen wurden aktuelle Strategien und Instrumente für die Anwendung evaluiert und für die Politikberatung weiterentwickelt.

In dem interdisziplinär und transdisziplinär zusammengesetzten Arbeitskreis wurde zu Beginn evident, dass der Begriff Freiraum in Politik, Planungs- und Umweltrecht, Planungs- und Verwaltungspraxis wie auch allgemein in Wirtschaft und Gesellschaft mit unterschiedlichen Bedeutungsgehalten Verwendung findet. So sollte eine zielführende Definition des Begriffs Freiraum für ein gemeinsames Grundverständnis der Aufgabe von Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung beitragen. Ebenso war die Schärfung der Begrifflichkeiten in den jeweiligen Beiträgen ein wichtiges Anliegen. Vor allem die eindeutige und gleichzeitig umfassende Begriffsdefinition von „Freiraum“ auf den verschiedenen Planungsebenen und dessen methodisch-inhaltliche Abgrenzung war gerade zu Beginn für die Arbeit des Arbeitskreises wichtig. Dazu sei auf den Ansatz für eine Definition des Begriffs „Freiraum“ in diesem Arbeitskreis im Einführungskapitel verwiesen.

Rechtliche Grundlagen

Im ersten, einführenden Beitrag zu den rechtlichen Grundlagen der Freiraumsicherung und -entwicklung (*Susan Grotefels und Arno Wiemann: „Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht“*) wird festgestellt, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ein Mindestmaß an Freiraumschutz gewährleistet. Zudem besteht mittlerweile ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens, die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen und damit die daraus resultierenden Freiraumverluste effektiv zu begrenzen und durch die Festsetzung von Flächensparzielen in der Raumordnung zu unterstützen.

Allerdings gibt es auch Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarfe. So erfordert ein „Denken vom Freiraum her“ bei den Festlegungen zur Raumstruktur in den landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen eine Klarstellung und Herausstellung der Freiraumfunktionen in § 13 Abs. 5 ROG. Ebenso sollen die auch für Klimaschutz und -anpassung bedeutsamen regionalen Grünzüge in den Grundsätzen der Raumordnung Erwähnung finden und mit qualitativen Anforderungen umschrieben werden.

Grundsätzlich bedarf eine Priorisierung der Freiraumentwicklung bei der planerischen Abwägung einer Gesetzesänderung. Erst recht in den Bebauungsplänen ist von den vielfältigen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB im Sinne von Freiraumschutz und -entwicklung offensiv Gebrauch zu machen.

Die endgültige Abschaffung des § 13b BauGB, der zeitweilig die Einbeziehung von bestimmten Außenbereichsflächen in beschleunigte Verfahren unter anderem ohne Umweltprüfung ermöglichte und damit dem Grundsatz vom Vorrang der Innenentwicklung und somit auch dem Freiraumschutz entgegenstand, ist zu begrüßen. Erneuten Vorstößen in Richtung einer Erleichterung von Außenbereichsvorhaben ist mit dem Ziel eines wirksamen Freiraumschutzes entgegenzutreten.

Freiraumentwicklungskonzepte bilden eine wirksame informelle Planungsgrundlage und sollten eine ausdrückliche Erwähnung neben den städtebaulichen Entwicklungskonzepten in den bauleitplanerischen Abwägungsbelangen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB finden.

Zudem muss die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gestärkt werden, indem jede Bodenversiegelung als Eingriff in Natur und Landschaft gewertet und durch eine Entseiegelung andernorts ausgeglichen wird. Grundsätzlich soll die Wirksamkeit der Landschaftsplanung als wesentliches Instrument für Schutz und Entwicklung von Freiraum gegenüber allen Stufen der örtlichen und überörtlichen gesamtträumlichen Planung gestärkt werden.

Fachliche Herausforderungen

Fabian Dosch vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) stellt in seinem Beitrag „Freiraumverlust und Freiraumschutz aus regionaler und städtischer Perspektive“ die aktuelle Situation der Umwandlung von Freiräumen in Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland vor und die sich hieraus ergebenden Herausforderungen für eine zukünftige Freiraumsicherung und -entwicklung dar.

Voraussetzung für den Schutz von Freiräumen ist ein zeitgemäßes Monitoring der Veränderungen. Zudem entstehen durch neue Flächenansprüche neue Nutzungskonkurrenzen. Der Freiraumschutz durch die Raumordnung wird daher wichtiger. Weitere Steuerungsoptionen liegen in der Flächensuffizienz, Flächeneffizienz und Flächenkonsistenz – insbesondere mit den klassischen raumplanerischen Festlegungen. Neuere Auswertungen von Regionalplänen zeigen unter anderem große Unterschiede in der Regulierungsintensität der Raumordnung. Hier besteht somit noch weiteres Potenzial zum Schutz des Freiraums.

Mit der anhaltenden Nachverdichtung und dem Klimawandel wird zudem der Schutz der Siedlungsfreiflächen (urbane Freiräume) immer wichtiger. Mit dem Siedlungswachstum ging auch eine Erweiterung der Siedlungsfreiflächen einher – größer als es ihrem Anteil am Bestand entspricht. Damit dehnen sich allerdings auch die Siedlungskörper und damit die Stadtregionen weiter aus. Ferner wird in den Kernbereichen weiter nachverdichtet, die Versiegelung nimmt zu und die Vegetationsdichte ab. Freiflächen und Vegetation sind höchst unterschiedlich in Stadträumen verteilt; dabei erweisen sich öffentliche Freiflächen als elementar für die Lebensqualität. Somit sind graue und grün-blaue Infrastruktur zusammen zu entwickeln und umzubauen. Städtebauliches Ziel sollten verdichtete Baustrukturen mit möglichst hohen Anteilen unversiegelten Freiraums und hohem Vegetationsanteil sein. Möglicherweise wäre mit Verweis auf Art. 8 Abs. 1 der EU-Verordnung 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur ein regionalplanerisches Verschlechterungsverbot auszusprechen bezüglich der vorhandenen Freiraumfläche, verbunden mit einem Verbesserungsgebot für die Qualität des Freiraums, vorzugsweise in Stadtregionen, in denen der Freiraum vielfältige Funktionen vereint und ein weiterer Freiraumverlust nicht ausgeglichen werden kann. Ein solches Verschlechterungsverbot darf in Stadtregionen eine Nachverdichtung nicht per se verhindern, sondern sollte durch kompakte und intelligente Kombination von Freiraum und verdichteten Baustrukturen umgesetzt werden.

Um die vielen Ansprüche zu erfüllen, sind aber bessere Datengrundlagen etwa über Ziele und Indikatoren zur Grünausstattung, zur Klimaanpassung und anderes mehr erforderlich. Hier unterstützen neue (fernerkundliche) Rasterdaten und Mobilfunkdaten die amtliche Regionalstatistik.

In einem weiteren Gastbeitrag stellen *Klaus Einig* und *Brigitte Zaspel-Heisters* vom BBSR die wesentlichen Ergebnisse einer vergleichenden bundesweiten Untersuchung der zeichnerischen Festlegungen in Regionalplänen, die den Schutz des Freiraumes zum Thema haben, vor. Empirische Grundlage dieser Untersuchung ist der beim BBSR eingerichtete Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO). Die zwischen den Ländern und Planungsregionen bestehenden Unterschiede bei der Ausweisung von Raumordnungsgebieten werden dazu mit Methoden der Geostatistik untersucht.

Für die Planungsregionen der Regionalplanung kann auf dieser Datengrundlage ausgewertet werden, welche zeichnerischen Festlegungen zum Schutz des Freiraumes eingesetzt werden und welchen Flächenanteil die zeichnerischen Festlegungen an der Regions- und Landesfläche einnehmen. Im Beitrag wurden alle zum 31.12.2022 in Deutschland in Kraft befindlichen Regionalpläne und ihre Änderungen in die vergleichende Plananalyse einbezogen.

Die Untersuchung macht deutlich, wie unterschiedlich deutschlandweit entsprechende freiraumbezogene Festlegungen bis zu diesem Datum vorgenommen wurden. Dies liegt unter anderem an der bis dato noch wenig ausgeprägten bundesweiten Harmonisierung von regionalplanerischen Festlegungen, die sich sowohl hinsichtlich ihrer Begrifflichkeit als auch ihrer inhaltlichen Ausprägung unterscheiden. Dennoch lässt sich konstatieren, dass sich in den letzten Jahren eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Angleichung der unterschiedlichen, spezifisch durch die jeweiligen Bundesländer geprägten Festlegungspraxis der Regionalplanung abzeichnet.

Des Weiteren ist festzustellen, dass sich der Druck auf die Freiräume in Deutschland in den zurückliegenden Jahren eher erhöht als abgeschwächt hat. So werden Energie- und hohe Zuwächse bei der Siedlungs- und Verkehrsfläche auch in Zukunft den Freiraum beeinträchtigen. Erfolgreicher Freiraumschutz und eine zukunftsorientierte Standortsicherung für anthropogene Nutzungen werden auch weiterhin zur laufenden Aufgabe mit erheblichem Konfliktpotenzial in der Regionalplanung gehören. Inwieweit ein zielorientierter Ausgleich im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung möglich ist, bleibt offen. Hierbei spielen nicht nur instrumentelle und prozessuale Aspekte der Regionalplanung eine Rolle, sondern auch die über die regionalplanerische Tätigkeit hinausgehenden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Freiraumschutz sind wesentlich.

Ob zukünftig die Freiraumentwicklung stärker in Richtung des Schutzes von Natur und natürlichen Ressourcen verschoben werden kann oder ob sich andere Flächenbedarfe auf Kosten des Freiraumes weiter durchsetzen werden, hängt auch davon ab, wie ernst die Raumordnungsplanung die Umsetzung von neuen EU-Vorgaben (Nature Restoration Law) und des globalen Biodiversitätsrahmens von Kunming-Montreal nehmen wird.

Freiraumstrategien neu ausrichten: Integrative Betrachtung sowie stärkere Ausrichtung auf Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen

Nach dieser Befassung mit den rechtlichen Grundlagen und fachlichen Herausforderungen von Freiraumschutz und -entwicklung erfolgt im ersten Themenblock mit zwei Fachbeiträgen eine inhaltliche Analyse und Diskussion zur Thematik „Freiraumstrategien neu ausrichten: Integrative Betrachtung sowie stärkere Ausrichtung auf Multifunktionalität und Mehrfachnutzungen“. Es wird unter anderem diskutiert, welche spezifischen Strategien zu einem effektiveren Schutz der Freiräume, zu deren funktionaler Aufwertung und Vernetzung beitragen können und welche Ansätze für eine umfassende Freiraumstrategie (über die Raumordnung hinaus) es bereits gibt, die diese befördern können. Außerdem wird der Frage nachgegangen, wie die Freiraumsicherung und -entwicklung einen höheren Stellenwert in der räumlichen Planung (auf den Ebenen von Bund, Ländern, Regionen und Kommunen) erlangen kann.

Schutz von Freiraumfunktionen und -nutzungen im Vergleich landesweiter Raumordnungspläne sowie strategische und instrumentelle Überlegungen einer stärker vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumsicherung und -entwicklung

Jakob Hüppauff und *Walter Kufeld* greifen in ihrem Beitrag neue instrumentelle und strategische Handlungsansätze zu einem stärker vorsorge- und umsetzungsorientierten Freiraumschutz an ausgewählten Beispielen auf. Sie gehen dabei auf die unter-

schiedlichen Anforderungen an den Schutz der Multifunktionalität und die Ermöglichung von Mehrfachnutzungen des Freiraums ein.

Grundlage dieser Überlegungen ist die Auswertung der zeichnerischen Festlegungen und Vorgaben der Landesraumordnungspläne zum Schutz der Freiraumfunktionen und -nutzungen in der Regionalplanung. Sie legen dar, dass die vielfältigen und zum Teil konkurrierenden Freiraumfunktionen und -nutzungen nicht gleichwertig in den landesweiten Raumordnungsplänen Niederschlag finden. Insbesondere in Verbindung mit aktuellen Steuerungserfordernissen weisen sie auf den eher schwach ausgebildeten Schutz bodengebundener Funktionen und Nutzungen des Freiraums hin. Demnach bleibt auch 30 Jahre nach der Entschließung der MKRO zum Freiraumschutz die Sicherung und Entwicklung von multifunktionalen und mehrfachgenutzten Freiräumen eine Herausforderung für die Raumordnung.

Eine Freiraumsicherung und -entwicklung, die stärker als bisher räumliche Synergien schafft, und Konkurrenzen vermeidet, ist als eine räumliche Vorsorgestrategie neu zu denken, aufzubauen und umzusetzen. Um „Freiraum“ als eigenständige, querschnittsorientierte Raumkategorie aufzuwerten, bedarf es durchweg einer fundierten Datenbasis, um einschlägige Instrumente und Verfahren grundlegend neu zu bewerten und weiterzuentwickeln (z. B. raumstrukturelle Freiraumkategorien, Konzept Zentraler Freiräume, übergreifende Freiraumverbundsysteme). Kaum wiederherstellbare und stark konkurrierende Funktionen und Nutzungen des Freiraums, wie funktionsfähige landwirtschaftliche Flächen sowie Flächen für den Biodiversitäts- und Klimaschutz, bedürfen eines ähnlich verbindlichen Schutzes (z. B. Regionale Freiraumfunktionsgebiete) in den landesweiten Raumordnungsplänen, wie etwa Abbaugelände oberflächennaher Rohstoffe oder Windenergiegebiete.

Neben dem Sicherungs- ist der Entwicklungsauftrag angesichts zunehmend vielfältiger Freiraumansprüche als überfachliche und querschnittsorientierte Vorsorgaufgabe zu konkretisieren. Hierfür sind entsprechende Strukturen und Instrumente zu schaffen (z. B. Freiräume mit besonderem Handlungsbedarf, Freiraumbedarfsplan, regionales Freiraummanagement, integrierte Freiraumgutachten, Entwicklungskonzepte, um nur einige zu nennen).

Die Umsetzung eines substanziell verbesserten Freiraumschutzes in der räumlichen Planung braucht ein breites gesellschaftliches und fachliches Engagement. Ein aktueller richtungsweisender Beschluss der Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) zur Freiraumsicherung und -entwicklung sowie ein strategisches Aktionsprogramm wären erforderlich, um im Rahmen einer planungspolitischen „Freiraumoffensive“ die vielfältigen Belange des Freiraums auf allen Planungsebenen stärker zu gewichten und damit den Stellenwert für die Gesellschaft herauszuheben.

Urbane Freiräume sichern und entwickeln: eine Schlüsselaufgabe für zukunftsfähige Städte

Als Ergebnis ihrer Analyse werden von *Andrea Hartz* im Beitrag „Urbane Freiräume sichern und entwickeln: eine Schlüsselaufgabe für zukunftsfähige Städte“ die wesentlichen Aufgabenfelder einer zukunftsfähigen Freiraumentwicklung auf kommunaler Ebene umrissen.

Urbane Freiräume leisten einen zentralen Beitrag für eine nachhaltige und resiliente Stadtentwicklung. Sie übernehmen vielfältige Funktionen in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung, Biodiversität und Ökosystemleistungen, Gesundheitsförderung und Erholung, Stadtstruktur und Wohnqualität. Sie geraten allerdings mehr denn je in Konkurrenz zur Innen- und Nachverdichtung. Insofern gilt es, den Freiraumschutz als Abwägungsbelang in der Stadtplanung und den Fachplanungen zu stärken. Gleichzeitig müssen Strategien der doppelten (oder drei- bzw. mehrfachen) Innenentwicklung weiterentwickelt und konsequent in der Planungspraxis umgesetzt werden.

Um die Belange des urbanen Freiraums angemessen berücksichtigen zu können, ist eine evidenzbasierte Freiraumplanung erforderlich. Dies bedeutet, die Funktionalitäten der urbanen Freiräume wie auch die Freiraumversorgung der Stadtbevölkerung datenbasiert abzubilden.

Ein wirksames Instrument stellen Freiraumentwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer Ebene dar, die die Leitvorstellungen, Strategien und Maßnahmen der Freiraumentwicklungen evidenzbasiert darlegen und somit den Grundpfeiler der städtischen Freiraumpolitik bilden. Solche Freiraumentwicklungskonzepte sollen Eingang in die formellen und informellen Instrumente der räumlichen Planung (Flächennutzungs-, Landschafts- und Stadtentwicklungsplanung) finden.

Für die (Weiter)entwicklung der urbanen Freiräume im Sinne einer urbanen grün-blauen Infrastruktur sollen die für diese Bereiche relevanten Fachplanungen und -politiken entsprechend der übergeordneten und integrativen Leitvorstellungen der urbanen Freiraumentwicklung besser als bisher koordiniert werden. Somit muss in den Bebauungsplänen von den vielfältigen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB im Sinne von Freiraumschutz und -entwicklung offensiv Gebrauch gemacht werden.

In Zeiten des Klimawandels, der wachsenden Anforderungen an die Leistungen der urbanen Freiräume sowie knapper kommunaler Haushalte wird ein nachhaltiges Management hauptsächlich der grün-blauen Strukturen in den Städten von entscheidender Bedeutung sein.

Die Freiraumentwicklung geht alle an, insofern bedarf es einer intensiven Beteiligung der unterschiedlichen freiraumgestaltenden Akteure. Dazu zählen neben der Land- und Forstwirtschaft unterschiedliche Interessenvertretungen der Stadtgesellschaft sowie die Stadtbevölkerung, die mit ihren privaten Freiräumen entscheidend zum Grünvolumen der Städte beitragen kann.

Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung

In einem zweiten Themenblock „Wirksamkeit von Prozessen der Freiraumsicherung und -entwicklung“ wurden unter anderem Aspekte der Akzeptanzsteigerung, der Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie zielführender Konstellationen der Akteure an verschiedenen Beispielen aus der Kommunal- und der Regionalplanung diskutiert.

Neben anderem wurde untersucht, welche Akteure (Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) bei einer künftigen Freiraumsicherung und -entwicklung im Fokus stehen sollten und wie sie die Ziele im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung befördern können. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, wie sich eine „intelligente Akteurslandschaft“ für eine effektive Freiraumsicherung und -entwicklung aufbauen lässt und welche Ansätze zur Kommunikation, Partizipation und Akzeptanzsteigerung für Planungen und Maßnahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung erfolgversprechend sein können.

Freiraumschutz durch höhere Dichten im Siedlungsbestand – Gewerbegebiete in den Fokus nehmen

Im seinem Beitrag fokussiert sich *Ulrich Dilger* auf das Beispiel einer aktiv gesteuerten Nachverdichtung von Gewerbegebieten in einzelnen Kommunen der Region Stuttgart.

Ein wesentlicher Hebel, den Druck auf den Freiraum zu minimieren, ist die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen. Während entsprechende Strategien im Wohnungsbestand weit verbreitet sind, fällt ein Fehlen derartiger Strategien beim Gewerbebestand auf. Doch gerade hier bieten sich aufgrund geringer Dichten und hoher Anteile an Verkehrsflächen große Chancen für eine höhere Flächeneffizienz und damit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese. Ebenfalls bieten sich Möglichkeiten für eine Qualifizierung gebietsbezogener Freiflächenqualitäten im Sinne einer doppelten Innenentwicklung. Insgesamt summiert sich der Bestand an Gewerbe- und Industrieflächen, mit weitestgehend sehr geringen baulichen Dichten, in Deutschland auf rund 600.000 Hektar.

Realisierte Ansätze der Nachverdichtung von Gewerbebeständen sind in der Bundesrepublik Deutschland bisher kaum zu finden. Die Region Stuttgart sticht hier heraus. Aktuell sind in der Region Stuttgart auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, von mehreren Kommunen über Landkreise bis zur regionalen Ebene, diesbezügliche Aktivitäten erkennbar – und Planungsprozesse im Gange. Neben derartigen Pilotvorhaben muss die Nachverdichtung von Gewerbegebieten, mit Blick auf den Erhalt des Freiraums, jedoch viel stärker als „Standardaufgabe“ der Stadtentwicklung etabliert und in die Breite getragen werden.

Weiterentwicklung regionaler Freiraumkompetenzen im Dialog Landschaft der Metropolregion Rhein-Neckar

Aus regionaler Sicht stellt *Claus Peinemann* in seinem Beitrag „Weiterentwicklung regionaler Freiraumkompetenzen im Dialog Landschaft der Metropolregion Rhein-Neckar“ die aktuellen Transformationsprozesse zur regionalen Landschaftsgestaltung in dieser Stadtregion dar.

Es wird deutlich, dass die aktuellen Transformationserfordernisse sich nicht auf kommunaler Ebene allein bewältigen lassen. Der Bezugsraum Region wird gerade hinsichtlich Transformation von Landschaft immer bedeutender. Begabungen verschiedener Landschaftsräume sollen erkannt und zielgerichtet mithilfe von Leitbildern gesichert und weiterentwickelt werden. Zielsetzung regionaler Landschaftsgestaltung ist es, vor allem Lebens- und Wirtschaftsstandorte resilient zu machen.

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung

Ebenfalls aus regionaler Sicht beschreibt *Hans-Jörg Domhardt* in seinem Beitrag „Erfolgsfaktoren und Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung“, wie unterschiedlich bzw. ähnlich die Strategien verschiedener Regionalplanungsträger sind.

Durch eine vergleichende Untersuchung der aktuellen Anwendung von Planungsinstrumenten und entsprechenden Planungsprozessen in sechs Stadtregionen bzw. Planungsregionen werden die jeweiligen Erfolgsfaktoren bzw. Defizite/Hemmnisse einer regionalen Freiraumsicherung und -entwicklung herausgearbeitet. Auffallend ist, dass sowohl Best Practices für erfolgreiche Strategien der Freiraumsicherung und -entwicklung auf regionaler Ebene als auch für die wirksame Anwendung von entsprechenden Instrumenten auf regionaler Ebene bestehen.

Als eine Erkenntnis lässt sich festhalten, dass als Grundlage vor allem gut strukturierte und gemanagte Planungsprozesse erforderlich sind, da sie in der Regel zu besseren Planungsergebnissen führen. Die sachgerechte Beteiligung der Adressaten ist allerdings eine Grundvoraussetzung („auf Augenhöhe kommunizieren“).

Somit kann durch eine Bewusstseinschärfung bei allen Akteuren in der Region mit der Botschaft „Freiräume sichern hilft, Herausforderungen des Klimawandels besser zu meistern“ die Zielsetzung einer verbesserten Freiraumsicherung und -entwicklung erfolgreich transportiert und umgesetzt werden.

Insbesondere Regionale Grünzüge und Siedlungszäsuren bzw. Trenngrün sind deshalb als unverzichtbare Freiräume in großen Stadtregionen zu kennzeichnen, die in der rechtlichen Qualifizierung als endabgewogene Ziele der Raumordnung nicht für eine weitere Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung stehen.

In Fachgesprächen, insbesondere mit Akteuren in den Untersuchungsregionen, wurde auch deutlich, dass eine Verknüpfung der regionalplanerischen Festlegungen mit Förderprogrammen und Finanzierungsinstrumenten unbedingt anzustreben ist. Grundsätzlich ist es praktikabel, freiraumbezogene Vorrang-/Vorbehaltsausweisungen in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich heranzuziehen. Durch diese finanzielle Inwertsetzung der Freiraumausweisungen erfahren die gemeinwohlorientierten Flächensicherungen eine höhere Akzeptanz durch die Gemeinden.

Als wichtige Erkenntnis ist festzuhalten, dass in der regionalplanerischen Aufgabe der Freiraumsicherung und -entwicklung es kein Erkenntnisdefizit, sondern ein erhebliches Umsetzungsdefizit gibt. Die Regionalplanung muss – im Verbund mit der Landesplanung – in diesem Aufgabenfeld ihre Möglichkeiten besser ausschöpfen und wahrnehmen, indem sie sich stärker einmischt und ihre Koordinierungskompetenz in den Vordergrund stellt. Dies ist vor allem hinsichtlich ihrer Rolle in Planungsprozessen zu fordern.

Planungsinstrumente und -ebenen für die Freiraumsicherung und -entwicklung

Im dritten, abschließenden Themenblock „Planungsinstrumente und -ebenen für die Freiraumsicherung und -entwicklung“ werden in drei Fachbeiträgen Beispiele regionaler Freiraumstrategien aus zwei Bundesländern vorgestellt sowie die Diskussion der Freiraumsicherung (Schutzgut Fläche) als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung aufgegriffen. Anhand von Beispielen aus der Planungspraxis wird untersucht, wie Freiraumsicherung und -entwicklung (als zentrale Aufgabe nachhaltiger Raumentwicklung) über formelle und informelle Planungsprozesse in verstärktem Maße etabliert werden kann und auf welches Instrumentarium sich hierbei insbesondere bezogen werden sollte. Es werden erfolgreiche und zielführende Best-Practice-Beispiele und ihre Verwendung von formellen und informellen Instrumenten vorgestellt.

Freiraumsicherung als Aufgabe der Regionalplanung – Von den Anfängen der Regionalplanung zum Regionalplan Ruhr

In seinem Beitrag „Freiraumsicherung als Aufgabe der Regionalplanung – Von den Anfängen der Regionalplanung zum Regionalplan Ruhr“ demonstriert *Michael Bongartz* am Beispiel des Ruhrgebiets, wie die verbindlichen Festlegungen des Regionalplanes erfolgreich ermöglichen, bestehende Freiraumstrukturen vor dem Zugriff durch entgegengesetzte Nutzungen planerisch zu sichern.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidungen über die Freiraumsicherung in den Regionalplänen stets als Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses bzw. als Ausdruck des politischen Gestaltungswillens zu sehen sind. Die Festlegungen sowohl von Freiräumen als auch von zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsflächen spiegeln dabei die Leitvorstellungen der politischen Entscheidungsträger über die gewünschte Entwicklung des Raumes wider.

Die administrative Umsetzung der jeweiligen Festlegungen des Regionalplanes ist in Nordrhein-Westfalen über das im Landesplanungsgesetz normierte zweistufige landesplanerische Anpassungsverfahren in besonderer Weise geregelt. Die Erfahrung zeigt, dass sich das landesplanerische Anpassungsverfahren in NRW als wirksames Instrument für den Freiraumschutz bewährt hat.

Aktuelle Ansätze zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit freiraumbezogener Festlegungen am Beispiel der Region Braunschweig

Dietrich Kraetzschmer setzt sich in seinem Beitrag „Aktuelle Ansätze zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit freiraumbezogener Festlegungen am Beispiel der Region Braunschweig“ mit der Umsetzung von freiraumbezogenen Fachbeiträgen als Basis für regionalplanerische Festlegungen in Niedersachsen auseinander.

Angesichts der starken naturschutzfachlichen Ausrichtung und hohen Detailschärfe der Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen ist für eine sachgerechte Umsetzung der Ziele und Inhalte in die Regionalplanung eine Generalisierung und Anpassung der Planungsempfehlungen aus den Landschaftsrahmenplänen erforderlich. Diesbezüglich wäre eine Koordinierung durch den Regionalverband wünschenswert.

Ein erster wirksamer Schritt zu einer qualitativen und abgestimmten regionalen Freiraumentwicklung wäre die Abstimmung der Konzepte und Planungsempfehlungen der Landschaftsrahmenplanung der fünf Landkreise und drei kreisfreien Städte unter Moderation der Regionalplanung.

Zur konkreten Anwendung freiraumbezogener Instrumente und Inhalte in der niedersächsischen Regionalplanung lassen sich aus den Erfahrungen im Großraum Braunschweig zudem folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- > Im Umgang mit Landschaftsschutzgebieten sollten die dort getroffenen Ver- und Gebote bei der Übernahme in raumordnerische Festlegungen stärker als bisher Berücksichtigung finden. So könnten beispielsweise Bauverbote eine Festlegung als Vorranggebiet begründen.
- > Die aus naturschutzfachlicher Sicht vielfach vorgetragene regionalplanerische Sicherung von Einzelvorkommen seltener und/oder besonders geschützter Tierarten ist aufgrund der in der Regel hohen Dynamik von Tiervorkommen kritisch zu sehen.
- > Bei der Entwicklung regionaler Biotopverbundsysteme und deren Ausgestaltung mit regionalplanerischen Festlegungen sollte gerade im Hinblick auf angestrebte Entwicklungsaufgaben die Realisierbarkeit der Festlegung mitbetrachtet werden.

Speziell für das Land Niedersachsen sind zudem für die siedlungsbezogene Freiraumsicherung folgende Erkenntnisse aus den verschiedenen Prozessen zu Freiraumentwicklungskonzepten (FREK) hervorzuheben:

Das multifunktionale Planzeichen „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ ist für eine Integration von Klimaschutzbelangen gut geeignet. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Erfahrungen erscheint daher eine Verwendung eines spezifischen Instruments entbehrlich. Wurde bislang die Verwendung des Planzeichens von kommunaler Seite noch nicht in seiner verbindlichen Bindungswirkung wahrgenommen, so ist mittlerweile eine erhöhte kommunale Aufmerksamkeit gegenüber den mit diesem Instrument verbundenen Siedlungsbeschränkungen erfolgt.

Der erhöhte Planungs- und Abstimmungsaufwand hat jedoch auch positive Effekte mit sich gebracht, da nunmehr die mit dem Leitbild für die regionale Freiraumentwicklung verfolgten Strategien intensiver diskutiert wurden. Der kommunalen Seite eröffneten sich durch die Diskussionen um das Instrument „Vorranggebiet Freiraumfunktionen“ zum Beispiel gangbare Wege für die strukturierte regionale Verortung so dringend gebrauchter Kompensationsflächen.

Aus den Diskussionen um das regionale Freiraumkonzept eröffnete sich für die regionalen wie kommunalen Beteiligten im Großraum Braunschweig die Erkenntnis, dass für eine erfolgreiche Siedlungs- und Freiraumentwicklung die formellen und informellen Konzepte, Planungen und Maßnahmen stärker miteinander und untereinander vernetzt werden müssen. Das war die Geburtsstunde des Regionalparks.

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

Christian Jacoby und Christoph Binder setzen sich in ihrem Beitrag „Freiraumsicherung als Gegenstand der Umweltprüfung in der Raumplanung – das neue Schutzgut Fläche als Impuls für einen multifunktional begründeten Freiraumschutz“ mit der Begrenzung des sogenannten „Flächenverbrauchs“ und der Problematik der Umsetzung von quantitativen Flächensparzielen auseinander.

Das mit einer EU-Richtlinie von 2014 neu in das Recht der Umweltprüfung eingeführte 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 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) neben anderen Schutzgütern auch die Fläche als qualitatives Kriterium und natürliche Ressource beschrieben wird.

Die Betroffenheit von Freiraumfunktionen und -qualitäten bzw. Flächenwertigkeiten ist deshalb beim Schutzgut Fläche hinsichtlich ihrer quantitativen und qualitativen Dimension außerhalb und innerhalb von Siedlungsräumen zu prüfen. Fläche ist dabei nicht zuletzt als Träger von sich räumlich überlagernden Freiraumfunktionen (Multifunktionalität) und als natürliche Ressource im Hinblick auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf Nachhaltigkeitsprinzipien (Effizienz, Konsistenz, Suffizienz) zu betrachten.

Da sich in Verbindung mit einem weiter steigenden ‚Druck auf die Fläche‘ formelle und materiell-rechtliche Anforderungen an die Prüfung und Umsetzung des Flächensparziels verschärfen werden und mit dem Netto-Null-Ziel für 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft erforderlich wird, jedoch die Einführung einer eigenständigen „Flächensparprüfung“ in puncto angestrebter Planungsbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung nicht opportun erscheint, besteht die Chance, das Instrument der Umweltprüfung für Programme, Pläne und Projekte durch differenzierte Bearbeitung des Schutzguts Fläche für die dringender werdenden Aufgaben des Flächensparens und multifunktionalen Freiraumschutzes zu nutzen.

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. Beim Schutzgut Fläche spielen hierbei die verstärkt zu nutzenden Möglichkeiten von Festlegungen der Raumordnung und Bauleitplanung zur quantitativen Reduzierung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme wie auch zu Schutz und Entwicklung von Freiraumfunktionen eine entscheidende Rolle. In Ergänzung dieser verbindlichen Planungsinstrumente wird die flächendeckende Etablierung überörtlicher und örtlicher Freiraumentwicklungskonzepte vorgeschlagen, mit denen räumliche Zielvorstellungen zur Freiraumsicherung und -entwicklung als Abwägungsbelange für die räumliche Planung und speziell als Bewertungsmaßstäbe für die Umweltprüfung in Bezug auf das Schutzgut Fläche aufgestellt werden.

3 Was soll sich ändern? Thesen und Forderungen zur zukünftigen Freiraumsicherung und -entwicklung

Wie die einzelnen Fachbeiträge gezeigt haben, steht eine substanziell verbesserte Freiraumsicherung und -entwicklung auf den Ebenen der räumlichen Planung trotz vieler guter Ansätze in der Planungspraxis noch vor großen Herausforderungen. Im Rahmen einer planungspolitischen „Freiraumoffensive“ (strategisches Aktionsprogramm) sind deshalb die Belange des Freiraums im Kontext der politisch proklamierten und rechtlich geforderten nachhaltigen Raumentwicklung neu einzuordnen und zu bewerten, weitergehende fachliche und rechtliche Grundlagen sind zu erarbeiten sowie der Stellenwert für die Gesellschaft und deren Resilienz hervorzuheben.

Freiraumschutz geht alle an. Für eine „Freiraumwende“ ist nicht nur die räumliche Planung entscheidend. Für die Verbesserung der Freiraumsicherung und -entwicklung sind auch andere Handlungs- bzw. Politikfelder wie Landwirtschaft, Bodenpolitik, Finanz- und Steuerpolitik von besonderer Bedeutung.

Für die Handlungsfelder der räumlichen Planung sind einerseits modifizierte oder neue Instrumente zur Umsetzung von Freiraumsicherung und -entwicklung zu entwickeln und andererseits die erforderlichen formellen und informellen Planungsprozesse zu optimieren. Innovative Ansätze können vor allem auch durch den geforderten Perspektivenwechsel „vom Freiraum her denken, planen und handeln“ entstehen.

Der ARL-Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“ hat hierzu Kernthesen formuliert, die Leitlinien für einen solchen Perspektivenwechsel aufzeigen.

Die Schlussfolgerungen aus der gemeinsamen Arbeit und die hieraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind bewusst als Thesen formuliert, um die zukünftigen Aufgaben und Handlungsfelder zuzuspitzen und als konkrete Änderungserfordernisse darzustellen. Dieses abschließende Kapitel des Forschungsberichtes basiert auf den Beiträgen aller Mitglieder des Arbeitskreises. Es wurde insbesondere darauf geachtet, dass die zentralen Ergebnisse der Einzelbeiträge in den Thesen aufgegriffen werden. Die Thesen beziehen sich auf die wesentlichen Aspekte der räumlichen Planung und greifen ergänzend weitere Handlungserfordernisse in darüber hinausgehenden Politikbereichen mit auf.

Die nachfolgenden Thesen zur Umsetzung der „Freiraumwende“ sind in vier Bereiche untergliedert:

- > Neues Verständnis der Aufgabe „Freiraumsicherung und -entwicklung“
- > Zukünftige Anforderungen an Daten- und Planungsgrundlagen
- > Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten
- > Weitergehende Handlungserfordernisse

Neues Verständnis der Aufgabe „Freiraumsicherung und -entwicklung“

Die ersten Thesen zielen auf ein verändertes und weiterentwickeltes grundlegendes Verständnis von Freiraum und die hiermit verbundenen Erfordernisse in der räumlichen Planung ab.

1. Vom Freiraum her denken, planen und handeln!

Ein Perspektivenwechsel in der räumlichen Planung – „vom Freiraum her denken, planen und handeln“ – ist aufgrund zunehmend diverser und divergierender Funktions- und Nutzungsansprüche an den Freiraum auf allen Planungsebenen notwendig, um eine wirksame Sicherung des Freiraums zu erreichen sowie eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von Freiräumen zu stärken.

2. Freiräume sind Multitalente!

Die *Multifunktionalität* von Freiräumen kann einen entscheidenden Beitrag zu einer nachhaltigen und resilienten Raumentwicklung leisten, da die vielfältigen Funktionen von Freiräumen direkt mit essenziellen Ökosystemleistungen einhergehen. Hierzu zählen vor allem die Funktionen der Böden, des Wassers, des Klimas sowie von Natur und Landschaft.

3. Freiräume intelligent nutzen!

Sinnvoll aufeinander abgestimmte *Mehrfachnutzungen* im Freiraum können helfen, das Flächensparziel zu erreichen, Freiraumfunktionen zu verbessern und Freiräume mit wichtigen Funktionen vor einer Inanspruchnahme durch Besiedlung bzw. Bebauung oder den Ausbau von Infrastrukturen zu schützen.

Ziel muss es deshalb sein, möglichst unterschiedliche anthropogene Nutzungen – unter Berücksichtigung und Vermeidung von Nutzungskonkurrenzen – bei möglichst geringer Freiflächeninanspruchnahme so zu kombinieren, dass Synergien und Innovationen entstehen können. Eine konsequente Mehrfachnutzung von Flächen im Siedlungsbestand hat im Sinne einer freiraumorientierten Innenentwicklung weiterhin Vorrang vor der Inanspruchnahme des Freiraums.

4. Regionale und urbane Freiräume im Verbund entwickeln!

Die Sicherung, Entwicklung und Qualifizierung des Freiraumbestandes stehen auf regionaler wie auf städtischer Ebene im Vordergrund, um essenzielle Ökosystemleistungen aufrechtzuerhalten. Dazu zählt auch, das Grünvolumen innerhalb des Siedlungsbestandes zu erhöhen und – wo möglich und nötig – neue urbane Freiräume zu schaffen. Zugleich soll im Sinne einer freiraumorientierten Innenentwicklung über Konzepte der baulichen Nachverdichtung, einer Verbesserung der blau-grünen Infrastruktur und der umweltfreundlichen Mobilität („dreifache Innenentwicklung“) eine weitere Inanspruchnahme von Freiräumen minimiert werden. Freiraumsicherung und -entwicklung ist als ein räumliches Vorsorge-system (Mehrebenensystem, System zentraler Freiräume, Verbundsysteme) zu denken, aufzubauen und umzusetzen.

Zukünftige Anforderungen an Daten- und Planungsgrundlagen

Aufgrund des neuen Verständnisses von Freiraumsicherung und -entwicklung ist es erforderlich, freiraumbezogene Planungsgrundlagen erheblich zu verbessern und möglichst alle Daten in digitaler Form zu erheben und vorzuhalten.

5. Differenzierte Planungsgrundlagen und -vorgaben entwickeln!

Freiräume unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Potenziale und Funktionalitäten erheblich voneinander. Raumplanung muss den Freiraum deshalb auf allen Ebenen differenzierter als bisher darstellen und die raumplanerischen Instrumente mit Bezug zu den unterschiedlichen Freiraumkategorien, deren spezifischen Funktionen und (Nutzungs-)Potenzialen ausformen.

In diesem Zuge muss stärker auf eine Schärfung der verwendeten Begrifflichkeiten hingewirkt werden. Insofern sind die einzelnen Freiraumfunktionen und -nutzungen wie auch Freiraumsysteme/-verbünde möglichst klar in den Gesetzen wie auch den Strategien und Konzepten zu benennen. Die Verwendung neuerer Begriffe wie die „grünen und blauen Infrastrukturen“ macht deren hohe Bedeutung sichtbar und die Konzepte anschlussfähig. Diese Begriffe können jedoch den Freiraumbegriff nicht ersetzen, da sie lediglich ausgewählte Freiraumfunktionen und -nutzungen hervorheben.

6. Daten für eine evidenzbasierte Freiraumsicherung und -entwicklung erheben!

Um „Freiraum“ als eigenständige, querschnittsorientierte Raumkategorie aufzuwerten, bedarf es einer fundierten Datengrundlage. Nur so ist eine evidenzbasierte räumliche Planung möglich. Ein bundes- bzw. landesweites GIS-gestütztes „Freiraummonitoring“ könnte hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Auf städtischer Ebene sind gleichfalls geeignete digitale Datengrundlagen zu schaffen, um den städtischen Freiraumbestand kleinräumig zu erfassen und in ein Monitoring einzubeziehen. Ergänzend können bundes- bzw. landesweite Freiraumberichte einen wesentlichen Beitrag leisten.

Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten

Die bisherigen raumplanerischen Strategien und Instrumente zur Freiraumsicherung und -entwicklung sind – trotz unbestreitbarer Erfolge – weiterzuentwickeln und in ihrer Wirksamkeit zu verbessern. Dies erfordert verschiedene Änderungen und Maßnahmen auf den unterschiedlichen Planungsebenen und bei den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

7. Freiraum als eigenständige, querschnittsorientierte Raumkategorie verstehen und behandeln!

Freiraum meint keinen „noch verfügbaren freien“ Raum und ist somit keine Restkategorie. Er ist grundsätzlich nicht für Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung vorgesehen, sondern als überfachliche Kategorie einer nachhaltigen und resilienten Raumentwicklung zu etablieren. Dies muss sich in den übergeordneten Strategien des Bundes und der Länder (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Leitbilder der Raumentwicklung usw.) angemessen widerspiegeln, um Regionen und Kommunen bei einer erfolgreichen Sicherung und Entwicklung multifunktionaler und mehrfachgenutzter Freiräume zu unterstützen.

8. Freiraum im Raumordnungsgesetz (ROG) differenzierter normieren!

Eine Novellierung der Vorschriften in § 13 Abs. 5 ROG ist dringend erforderlich. Die derzeitigen Formulierungen sind vor dem Hintergrund drängender räumlicher Herausforderungen zu unspezifisch und wenig zielgenau, es bedarf dort einer Präzisierung im Sinne einer Verbesserung von Freiraumsicherung und -entwicklung.

9. Instrumentarium der Raumordnung schärfen und weiterentwickeln!

„Vom Freiraum her denken, planen und handeln“ bedeutet für die Raumordnung zum einen die konsequente Anwendung erfolgreich etablierter Instrumente wie Grünzüge und Siedlungszäsuren (bzw. Grünzäsuren/Trenngrün), um multifunktionale Freiräume zu sichern, und zum anderen von Vorranggebieten für spezifische Freiraumfunktionen. Darüber hinaus erscheint es zielführend, die besondere Rolle von Freiräumen und Freiraumverbünden mit neuen Instrumenten zu adressieren (z. B. Freiräume mit besonderem Handlungsbedarf), um essenzielle Funktionen bzw. Leistungen von Freiräumen aus sich heraus zu schützen.

10. Die Rolle und Wirksamkeit der Landschaftsplanung stärken!

Die Landschaftsplanung kann auf örtlicher und überörtlicher Ebene wesentlich beitragen, die jeweils erforderliche Datenbasis zu schaffen sowie Strategien und Maßnahmen für einen verbesserten Freiraumschutz zu entwerfen. Sie legt darüber hinaus Grundlagen für eine an übergeordneten Leitvorstellungen zur Freiraumentwicklung ausgerichteten naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Eine grundlegende Erweiterung dieses Instruments wäre in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft zur Umsetzung des Netto-Null-Flächenverbrauchsziels zu diskutieren.

11. Umweltprüfungen für einen wirksamen Freiraumschutz verstärkt einsetzen!

In Umweltprüfungen sind in Bezug auf das neue Schutzgut „Fläche“ neben der quantitativen Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke („Flächenverbrauch“) auch die qualitativen Funktionen und Leistungen von Flächen, vornehmlich die sich räumlich überlagernden, umweltbezogenen Funktionen von Freiräumen, verstärkt zu berücksichtigen. Zur Bewertung der Auswirkungen von Plänen, Programmen und Projekten auf das Umweltschutzgut Fläche sind neben Vorgaben zu Flächenkontingenten vor allem auch Festlegungen und Zielvorstellungen der Raum- und Umweltplanung in Bezug auf den multifunktional begründeten Freiraumschutz heranzuziehen.

In Ergänzung verbindlicher freiraumbezogener Festlegungen in Raumordnungs- und Bauleitplänen sollten in überörtlichen und örtlichen Freiraumentwicklungskonzepten konkrete Ziele zur Freiraumsicherung und -entwicklung aufgestellt werden, welche als weitergehende Bewertungsmaßstäbe für die Umweltprüfung in Bezug auf das Schutzgut Fläche heranzuziehen sind. Umweltprüfungen können damit einen verstärkten Beitrag zum Freiraumschutz leisten.

12. Kommunale Freiraumentwicklungskonzepte für eine nachhaltige Stadtentwicklung konsequent umsetzen!

Sie adressieren die Funktionen von Freiräumen im städtischen Kontext, die Verbesserung der Durchgrünung des Siedlungsbestandes sowie die Grünraumversorgung der Wohnbevölkerung. Sie sollten eine ausdrückliche Erwähnung in den

bauleitplanerischen Abwägungsbelangen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB finden und die Verbindung zu übergeordneten Plänen der raumbedeutsamen Fachplanung und zur Raumordnung herstellen.

13. Bauleitplanung für Freiraumsicherung und -entwicklung stärker nutzen!

In den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen muss von den vielfältigen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten des § 5 und § 9 BauGB im Sinne von Freiraumschutz und -entwicklung offensiver Gebrauch gemacht werden. Die Bodenschutzklausel (§ 1 Abs. 2 BauGB) impliziert darüber hinaus zumindest eine gesteigerte Begründungspflicht für die Bauleitpläne.

Weitergehende Handlungserfordernisse

Obwohl die Aufgabe der Freiraumsicherung und -entwicklung in erster Linie in den Plänen und Programmen der räumlichen Planung aufgegriffen und mit verschiedenen Konzepten und Instrumenten unterlegt wird, können diese Ansätze der räumlichen Planung auf den unterschiedlichen Ebenen häufig nicht in ausreichendem Maße die Ursachen für Freiraumverluste und -beeinträchtigungen beeinflussen. Es ist deshalb erforderlich, darüber hinaus auch andere Politikfelder zu adressieren. Hierzu werden einzelne Vorschläge formuliert.

14. Freiraumplanung als Querschnittsaufgabe auf allen Planungsebenen umsetzen!

Dazu ist eine aktive Vernetzung der freiraumrelevanten Akteure erforderlich. Um diese zu ermöglichen, sind auf Bundes-, Landes- und Regionsebene entsprechende Strukturen und Instrumente zu schaffen und durch dauerhafte Kommunikationsarbeit und -formate in den Regionen und Kommunen zu verstetigen. Formelle und informelle Arten der interkommunalen Zusammenarbeit (unter anderem direkt gewählte regionale Verbandsversammlungen) können in diesem Sinne dem Schutz und der Entwicklung des Freiraums dienen. Ein bundesweites Aktionsprogramm für die Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung ist hierfür zielführend.

15. Landes- und regionalplanerische Festlegungen mit Förderprogrammen und Finanzierungsinstrumenten verknüpfen!

Freiraumbezogene Vorrang-/Vorbehaltsausweisungen in Regionalplänen sind als Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich heranzuziehen. Durch diese finanzielle Inwertsetzung der Freiraumausweisungen erfahren die gemeinwohlorientierten Flächensicherungen eine höhere Akzeptanz durch die Gemeinden.

16. Siedlungsentwicklung noch stärker am Bestand ausrichten!

Bestehende Wohngebiete, insbesondere aber auch Gewerbegebiete, bieten umfassende Potenziale für eine bauliche Nachverdichtung durch Aufstockungen oder Anbauten. Sinnvollerweise ist gleichzeitig die Qualifizierung von Freiraumqualitäten in diesen Bereichen (freiraumorientierte Innenentwicklung) in den Fokus zu nehmen.

17. Innenentwicklung muss sich für Kommunen auch lohnen!

Dafür müssen sich übergeordnete Rahmenbedingungen ändern. Ohne gesetzgeberische Anpassungen, wie beispielsweise die Implementierung eines Flächenzertifikatehandels in Verbindung mit einer Flächenkontingentierung und regionalen Baulandausweisungsumlage oder anderer Anreizsysteme, bleibt die aufwendigere Innenentwicklung im Vergleich zur Neuausweisung auf der grünen Wiese weiterhin benachteiligt.

18. Hochschulausbildung auf neue Anforderungen der Freiraumsicherung und -entwicklung ausrichten!

Das weiterentwickelte Verständnis der Aufgabe Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung mit all ihren methodischen, instrumentellen und strategischen Aspekten muss sich auch in den Curricula der entsprechenden Hochschulausbildungen widerspiegeln.

Autorin und 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.*

Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt, Studium der Raumplanung an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund. Er war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und im ARL-Forum Mitte-Südwest aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.

*Jakob Hüppauff (*1990) studierte Landschaftsarchitektur und Landschaftsplanung (B.Eng.) an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf sowie Stadt- und Regionalplanung (M.Sc.) an der Universität Kassel. Seit 2019 ist er bei der Regierung von Oberbayern in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung tätig. Zeitweise arbeitete er im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und hatte einen Lehrauftrag am Fachbereich für Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung an der Universität Kassel.*

Walter Kufeld (*1959) studierte Diplom-Geographie (mit Botanik und Geologie) an der Universität Regensburg. Er arbeitete seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und war bis 2025 Leiter des Sachgebiets Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und hat einen langjährigen Lehrauftrag am Lehrstuhl für Kulturgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Barbara Warner (*1969) studierte Geographie und Politikwissenschaften an der Universität Oldenburg und hat in Leipzig zum Thema Naturerlebnis und städtische Naturschutzkonzepte promoviert. Seit 2014 ist sie wissenschaftliche Referentin in der Geschäftsstelle der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft in Hannover und verantwortlich für das Referat Ökologie und Landschaft.

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung – Mit einem Perspektivenwechsel den Freiraumschutz stärken!

Die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen in besiedelten und unbesiedelten Bereichen ist die zentrale Aufgabe einer nachhaltigen Raumentwicklung und -planung. Allerdings gehen Planungsimpulse nach wie vor primär von Flächenforderungen für die weitere bauliche Entwicklung aus. Mit neuer Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Infrastruktur werden erhebliche Freiraumverluste mit negativen Folgen für die verschiedenen Freiraumfunktionen und -nutzungen in Kauf genommen. Rechtliche Verbindlichkeit, empirische Fundierung und auch der politische Wille für konsequenten Freiraumschutz fehlen oft.

Der vorliegende Sammelband stellt anhand strategischer Ansätze und konkreter Praxisbeispiele aktuelle Erfordernisse zu diesem zentralen Planungsthema ins Zentrum und spiegelt die Diskussionen im ARL-Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“. Die Autorinnen und Autoren plädieren für eine „Freiraumwende“ mit einem Perspektivenwechsel: künftig explizit vom Freiraum her zu denken, zu planen und zu handeln.

Schlüsselwörter

Freiraumsicherung – Freiraumentwicklung – Flächeninanspruchnahme – Freiraumverlust – Freiraumstrategie – Freiraumwende

Preserving and developing open space in spatial planning – Strengthening open space protection by shifting perspectives!

Abstract

The protection and development of open space in both built-up and unsettled areas is a central task of sustainable spatial development and planning. However, planning impulses continue to be driven primarily by land requirements for further building development. With the new land take for settlement and infrastructure, significant losses of open space with negative consequences for the various open space functions and uses are being accepted. There is often a lack of legally binding regulations, empirical foundations and the political will for consistent open space protection.

Using strategic approaches and concrete practical examples, this publication focuses on current requirements for this central planning topic and reflects the discussions in the ARL working group “Open Space Protection and Development in Spatial Planning”. The authors argue for a “open space turnaround” with a shift in perspective to explicitly think, plan and act from an open space perspective in the future.

Keywords

Open space protection – Open space development – Land take – Loss of open space – Open space strategies – Open space turnaround

Die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen in besiedelten und unbesiedelten Bereichen ist die zentrale Aufgabe einer nachhaltigen Raumentwicklung und -planung. Allerdings gehen Planungsimpulse nach wie vor primär von Flächenforderungen für die weitere bauliche Entwicklung aus. Mit neuer Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Infrastruktur werden erhebliche Freiraumverluste mit negativen Folgen für die verschiedenen Freiraumfunktionen und -nutzungen in Kauf genommen. Rechtliche Verbindlichkeit, empirische Fundierung und auch der politische Wille für konsequenten Freiraumschutz fehlen oft.

Der vorliegende Sammelband stellt anhand strategischer Ansätze und konkreter Praxisbeispiele aktuelle Erfordernisse zu diesem zentralen Planungsthema ins Zentrum und spiegelt die Diskussionen im ARL-Arbeitskreis „Freiraumsicherung und -entwicklung in der räumlichen Planung“. Die Autorinnen und Autoren plädieren für eine „Freiraumwende“ mit einem Perspektivenwechsel: künftig explizit vom Freiraum her zu denken, zu planen und zu handeln.



ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
arl@arl-net.de · www.arl-net.de · www.arl-international.com
eISBN 978-3-88838-119-5 · ISBN 978-3-88838-120-1

