

Grotfels, Susan; Wiemann, Arno

Book Part

Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Grotfels, Susan; Wiemann, Arno (2025) : Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht, In: Jacoby, Christian Domhardt, Hans-Jörg Kufeld, Walter (Ed.): Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung in der räumlichen Planung: Mit einem Perspektivenwechsel den Freiraumschutz stärken!, ISBN 978-3-88838-119-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 26-53, <https://doi.org/10.60683/0ddp-qe87>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336973>

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/>



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Grotefels, Susan; Wiemann, Arno:

Freiraumschutz und -entwicklung im Planungs- und Umweltrecht

<https://doi.org/10.60683/v24s-j870>

In:

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

Hannover, 26-53. = Forschungsberichte der ARL 24.

<https://doi.org/10.60683/0ddp-ge87>



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

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 Calliess 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: Rehbinder/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.

„Die Zerschneidung 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 -sanie- rung 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 gewährleisten, 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/Hüppauff* 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 Innenentwicklung 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/Bielenberg/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/Bielenberg/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; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11 Rn. 146; a.A. *Kment* in: Jarass/Kment, BauGB, § 1a Rn. 4.

80 *BayVG*H, 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 entgegenreten.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 eingeschränkter 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, Kinderspielplatz 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 unbequemerer 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.*