

# **Macht oder Ohnmacht – Was kann die räumliche Planung?**

**JT DASL 6.10.2023**

**Prof. Dr. Susan Grotefels**

Geschäftsführerin

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

Forschungsinstitut für deutsches und europäisches Öffentliches Recht

in der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)

Vizepräsidentin der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL)

# Ausgangslage



Immer mehr Freiflächen weichen Siedlung und Verkehr  
Quelle: Detlef Grimski /Umweltbundesamt  
UBA 21.03.2022



Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE  
Urheberrecht: Bernd Schumacher



Kiesabbau  
Foto: Jutta Einstein



# Ausgangslage

- Ausdehnung der Stadtregionen
- Weniger urbaner Freiraum durch anhaltende Nachverdichtung, Vorrang der Innenentwicklung
- Steigende Flächenansprüche, u.a. durch erneuerbare Energien, zur Schaffung von Wohnraum, zum Schutz vor Hochwasser und Starkregen, bei begrenzter Flächenverfügbarkeit (u.a. 2 % für Windenergieanlagen an Land nach WindBG)
- Begrenzte Verfügbarkeit von Grund und Boden (Eigentumsgarantie, Art. 14 GG)
- Planungshoheit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG)
- Renaissance des ländlichen Raums?
- Biodiversitätsverlust, Hitze und Dürreperioden

# Ausgangslage

- Treibhausgasminderungsziele des **Bundesklimaschutzgesetzes** für Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sowie Landwirtschaft zum Klimaschutz
- 30-Hektar-Ziel (**Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** –Stand 2016)
- **Leitbild MKRO** (2016) „Raumnutzung steuern und nachhaltig entwickeln“, u.a. großräumige Freiraumverbünde
- **Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz** (BMUV, 2023), u.a. „Stadtgrün“, „Schwammstadt“, Wiedervernässung Moore, naturnahe Mischwälder
- Naturflächenbedarfsgesetz geplant (Koalitionsbeschluss 28.3.2023)

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Europarecht:

- EU-weites Staatsgrenzen übergreifendes Netz von Schutzgebieten zur Erhaltung gefährdeter oder typischer Lebensräume und Arten „Natura 2000“
- Begrenzung Nettolandverbrauch auf EU-Ebene bis 2050 (EU-Klimaschutzplan)
- Territoriale Agenda für ein grünes und gerechtes Europa
- EU-Klimaschutzpaket: Fit for 55 (u.a. Treibhausgasminderungsziele, Go-to-Areas für EE)
- Vorschlag für eine EU-Verordnung v. 22.6.22 über die Wiederherstellung der Natur zum Schutz sämtlicher Ökosysteme

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Verfassungsrecht:

#### **Art. 20a GG (Staatszielbestimmung)**

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

#### **Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen**

z.B. Art. 29a LVerf NRW

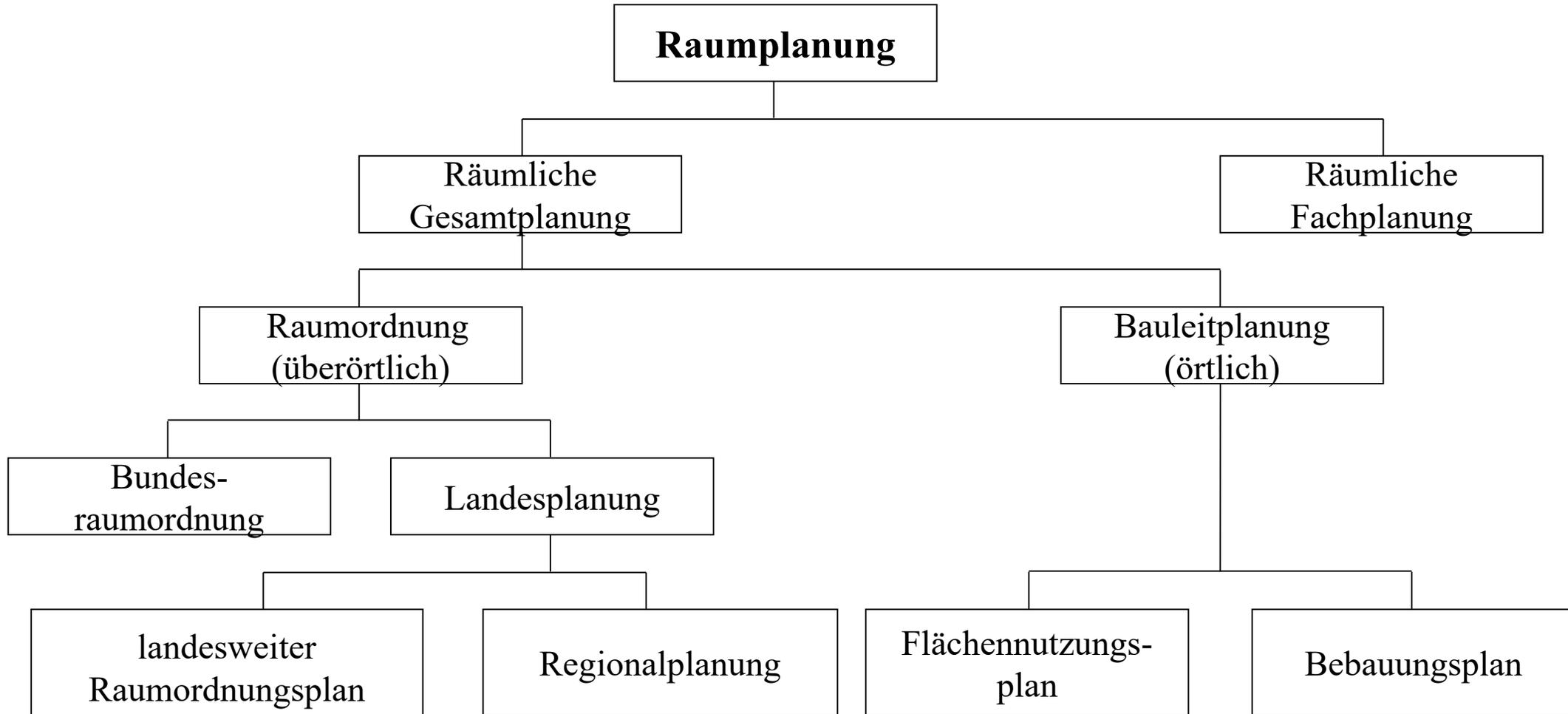
„Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

#### **Umweltgrundrechte in Landesverfassungen, z.B. Art. 141 Abs. 3 BayLVerf**

„Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet. <sup>2</sup>Dabei ist jedermann verpflichtet, mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen. <sup>3</sup>Staat und Gemeinde sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Einschränkungen des Eigentumsrechtes freizumachen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen.“

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung Land- und Bodennutzungsregelungen für alle Planungsebenen



# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Gesamtplanung/Landschaftsplanung

Planungsebene	Räumliche Gesamtplanung		Landschaftsplanung		
Land	Raumordnungsplanung	Landesentwicklungsplan/ Landesentwicklungsprogramm	Überörtliche Landschaftsplanung	Landschaftsprogramm	M 1:200.000 – 1:300.000/ 1:500.000
Region/ Kreis		Regionalplan		Landschaftsrahmenplan	M 1:100.000 – 1: 25.000
Gemeinde	Bauleitplanung	Flächennutzungsplan	Örtliche Landschaftsplanung	Landschaftsplan	M 1:10.000/ 1: 5.000 – 1:25.000
Teil einer Gemeinde		Bebauungsplan		Grünordnungsplan	M 1:5.000 – 1:1.000

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Raumordnungsrecht:

#### **§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG**, Grundsatz, u.a.:

- Schaffung eines großräumigen, übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems
- Vermeidung einer weiteren Zerschneidung von freier Landschaft, Wald- und Moorflächen
- Brachflächeninanspruchnahme vor neuer Flächeninanspruchnahme
- Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften

#### **§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG**, Grundsatz, u.a.:

- Funktionsfähigkeit der Böden, der Tier- und Pflanzenwelt

#### **§ 13 Abs. 5 ROG**

*Freiraumstruktur* neben Siedlungsstruktur und Infrastruktur als ein Inhalt von (Ziel)Festlegungen in Raumordnungsplänen

## Landesplanungsgesetze

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Baurecht:

**§ 1 Abs. 6, 7 BauGB** u.a. Umweltschutz, einschließlich Naturschutz und Landschaftspflege, Land- und Forstwirtschaft, als Abwägungsbelange, Versorgung mit *Grün- und Freiflächen*

### **§ 1a Abs. 2 BauGB**

Bodenschutzklausel als wesentlicher Abwägungsbelang

Umwidmungssperrklausel (Pflicht zur Begründung von Umwandlung Wald, Landwirtschaftsflächen)

### **§ 5 BauGB**

Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan, u.a. Grünflächen, Parkanlagen...

### **§ 9 BauGB**

vielfältige Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan, u.a. Grünflächen, Flächen für Landwirtschaft, Wald, Pflanzbindungen...

### **§ 13a BauGB**

Bebauungsplan der Innenentwicklung für Wiedernutzbarmachung von Brachflächen, Nachverdichtung....

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Baurecht:

#### § 35 BauGB Außenbereich

Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit insb. von privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB)  
(u.a. Land-, Forstwirtschaft, Gartenbau, (z.T. Agri-)Photovoltaik, Windenergie)

Schutzgebietsausweisungen als öffentliche Belange (§ 35 Abs. 3 BauGB)

Rückbauverpflichtung und Beseitigungspflicht bei Bodenversiegelung (§ 35 Abs. 5 BauGB)

#### § 204 BauGB

Gemeinsame Flächennutzungspläne sollen ggf. aufgestellt werden.

**Landesbauordnungen:** u.a. örtliche Bauvorschriften für Begrünung von Privatgrundstücken, Gebäuden

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### Naturschutzrecht:

#### **BNatSchG**

Naturraum, Kulturlandschaften, Grünflächen, Freiraum in besiedeltem, siedlungsnahem Raum, Landschaftsbestandteile, -räume .... (§ 1 Abs. 4-6 BNatSchG)

Baumschutzsatzungen

Landschaftsplanung (§§ 8 ff. BNatSchG) für eine übergreifende Freiraumplanung

doppelte Innenentwicklung

Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG)

Schutzgebietsausweisungen (§§ 20 ff. BNatSchG)

### Landesrechtliche Flächenschutzklauseln oder Neuversiegelungsverbote

### Wasserrecht:

#### **WHG:**

Wasserrechtliche Schutzgebietsausweisungen

# Möglichkeiten (Macht) der räumlichen Planung

## Rechtlicher Rahmen der Freiraumsicherung und -entwicklung

### **Bundesbodenschutzgesetz:**

Schutz vor schädlichen Veränderungen der Böden (keine Planung)

### **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung:**

Schutzgüter u.a.: Fläche (quantitativ und qualitativ), Boden, Landschaft, Wasser...

Verfahrensrechtliche Absicherung

## Freiraumentwicklungskonzepte als wirksame informelle Planung

**Die folgenden Gedanken beruhen auch auf Ergebnissen des Arbeitskreises „Freiraumsicherung und -entwicklung“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.**

# Probleme (Ohnmacht) der räumlichen Planung

Schwerpunkt des Baurechts: Städtebau, bauliche Nutzung (§ 1 Abs. 1 BauGB)

Schwerpunkt des Raumordnungsrechts: Siedlungs- und Infrastruktur

Freiraum als „Restraum“

keine rechtsübergreifende einheitliche Definition von Freiraum, Abgrenzung von Landschaft

weniger ein Regelungsdefizit, mehr ein Umsetzungsdefizit zuungunsten des Freiraums

Schwierigkeiten bei der Koordination durch Raumordnung und Städtebau

Wald und Landschaftsschutzgebiete keine Tabuzonen für erneuerbare Energien

Schwäche der Landschaftsplanung, wenn fakultativ oder ohne Rechtsform mit Außenwirkung

Abwägungsvorrang für Flächenansprüche der erneuerbaren Energien (insb. Windenergie, Photovoltaik)

§ 2 EEG Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“

keine Durchsetzbarkeit des Flächenzertifikatehandels für Siedlungsflächen, schon gar nicht für Freiraum

# **Stärkung (Erwachen) der räumlichen Planung**

**Aufwertung des Freiraumschutzes und der -Freiraumentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit und Resilienz:**

-> vom Freiraum her denken und planen!

-> konsequente Ausnutzung vorhandener formeller und informeller Instrumente

**Raumordnung:**

-> integrative Planung von grauer und grün-blauer Infrastruktur

-> ausdrückliche Erwähnung der regionalen Grünzüge in den Grundsätzen des § 2 ROG

-> klarstellende Änderung der Freiraumfunktionen in § 13 Abs. 5 ROG

-> Stärkung der Moderations- und Koordinationsfunktion der Regionalplanung u.a. in Stadt-Land - Verflechtungsbereichen, zur Abstimmung überörtlich bedeutsamer Raumansprüche (Fläche, Landschaft, Ressourcen, Wasser, Energie...)

-> Regionale Entwicklungskonzepte

-> Vorranggebiete (Vorbehaltsgebiete) „Freiraumfunktion“, für regionale Grünzüge, für multifunktionale Nutzungen in Regionalplänen

-> neues Raumordnungsgebiet „Multifunktionsgebiet“

# Stärkung (Erwachen) der räumlichen Planung

## Städtebau:

- > Weiterentwicklung und Umsetzung der doppelten Innenentwicklung im Städtebau
- > ausdrückliche Erwähnung der Freiraumentwicklungskonzepte neben städtebaulichen Entwicklungskonzepten in den Abwägungsbelangen (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)
- > Standortkonzepte für erneuerbare Energien
- > Planung im Bestand, Brachflächenrecycling fördern
- > Begrünung von Dächern, Photovoltaik auf Dächern (finanziell) fördern
- > Privilegierungsregelungen zu Photovoltaik vereinfachen
- > stärkere Einbeziehung privater Akteure u.a. als Eigentümer privater Freiräume
- > Entschlackung des Baugesetzbuchs

# Stärkung (Erwachen) der räumlichen Planung

## Raumordnung und Städtebau:

- > Stärkung der Bindungswirkung der Landschaftsplanung auf jeder Stufe der Raumordnung und Bauleitplanung
- > Regelungen zur multifunktionalen Flächennutzung (z.B. Photovoltaik im Moor, auf Gewässern oder bei gleichzeitiger landwirtschaftlicher Nutzung)
- > quantitative und qualitative Bewertung des Flächenverbrauchs
- > Verknüpfung von Freiraumfestlegungen in der Bauleitplanung mit finanzieller Förderung (Städtebauförderung)
- > Verknüpfung von Freiraumfestlegungen in der Regionalplanung mit finanzieller Förderung (regionale Förderprogramme für Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?)
- > Absicherung von Stadt-Land-Partnerschaften durch raumordnerische Verträge (§ 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG), interkommunale Kooperationen, u.a. Regionalparks

# Stärkung (Erwachen) der räumlichen Planung

## Sonstiges:

- > Stärkung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (jede Bodenversiegelung = Eingriff)
- > Verbesserung der Datengrundlagen
- > Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit
- > Experimentierräume, Modellregionen
- > gesetzliche Experimentierklauseln
- > überbetriebliches Landwirtschaftskonzept ,-planung?
- > Stärkung grenzüberschreitender Abstimmungen