

## **Leitbild: Flächenbedarfe und Flächenkonkurrenzen gestalten**

**Beschluss der Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)  
vom 27.11.2025**



## Impressum

Herausgeber  
Geschäftsstelle der Raumentwicklungsministerkonferenz  
im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen  
[www.bmwsb.bund.de](http://www.bmwsb.bund.de)

Bildnachweis  
Titelseite, Teil des „Grünen C“ am Nordrand Bonns  
Quelle: Markus Fehse 2021 (im Auftrag des BBSR)

Stand: 27.11.2025

## Inhalt

Kurzfassung	4
1. Einleitung	5
2. Ausgangslage: Treiber der Flächeninanspruchnahme und der Flächenkonkurrenz	6
3. Handlungsansätze	11
3.1. Faire Abwägung der Raumordnung zum Ausgleich der Belange erhalten	11
3.2. Instrumente der Raumordnung wirkungsvoller einsetzen	12
3.3. Flächenbedarfe und Flächenpotenziale abgleichen	13
3.4. Mehrfachnutzung fördern	14
3.5. Flächenstatistik qualitativ weiterentwickeln	14
3.6. Interkommunale Kooperation fördern	15
3.7. Steuerungsansätze optimieren	16
3.8. Planungsverfahren transparent, volldigitalisiert und partizipativ gestalten	17
4. Ausblick	17
5. Literatur	18

## Kurzfassung

Gegenstand dieses Leitbildes ist die vermittelnde Rolle der Raumordnung zwischen den konkurrierenden Flächenansprüchen auf und zwischen den Ebenen von Bund, Ländern, Regionen und Kommunen. Es zeigt auf, wie räumliche Nutzungskonflikte durch die Raumordnung ausgeglichen und eine nachhaltige Raumentwicklung durch fachübergreifende Koordination gefördert werden kann. Aktuelle Treiber der Flächenneuanspruchnahme sind neben dem Wohnungsbau insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien und Stromnetze, die Ausweitung des Angebots an Gewerbe- und Industrieflächen, zunehmende Nutzungen im Freiraum oder Flächenbedarfe für die Landesverteidigung sowie für den Schutz kritischer Infrastrukturen.

Dieses Leitbild richtet sich in erster Linie an die Bundesraumordnung sowie die Landes- und Regionalplanung. Weitere Adressaten sind die Träger der kommunalen Bauleitplanung, die unterschiedlichen Fachplanungen, aber auch die Raum beanspruchenden sektoralen Fachpolitiken. Dies erfolgt in der Überzeugung, dass die Raumordnungspraxis wachsende Flächenbedarfe und Flächenkonkurrenzen mit den bestehenden Mittel des Raumordnungsrechts und der Förderung regionaler Zusammenarbeit gestaltet und einen wesentlichen Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten leistet.

Das Leitbild ergänzt die im Jahr 2016 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ um den aktuellen Aspekt der konkurrierenden Flächenansprüche und -bedarfe und formuliert dazu querschnittsorientiert konkrete Handlungsansätze. Diese sollen eine inhaltliche und konzeptionelle Orientierung für die Ausgestaltung durch Länder, Regionen und Kommunen entsprechend ihrer teilräumigen Besonderheiten geben.

Darüber hinaus bleibt das Erfordernis, dass die einzelnen Fachpolitiken ihre eigenen Flächenansprüche und -bedarfe für ihre Vorhabenplanungen kritisch hinterfragen und nach Möglichkeit reduzieren.

### **Handlungsansätze:**

1. Die Raumordnung ist einem gerechten Ausgleich zwischen den Belangen verpflichtet. So bevorzugt die Raumordnung keine Belange, sondern wägt alle raumbedeutsamen öffentlichen und private Belange fair gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des jeweiligen Erfordernisses und der Verhältnismäßigkeit ab.
2. Die flächenbezogenen formellen Instrumente der Raumordnung bedürfen eines wirksameren Einsatzes ihrer Steuerungseffektivität, insbes. durch räumliche Festlegungen zu konkreten Gebieten und/oder allgemeinen Vorgaben zu deren Nutzungsdichte. Damit kann die Raumordnung zusätzlich zum Vorrang der Innenentwicklung und ihren Vorgaben zu einer konzentrierten Siedlungsentwicklung eine Trendwende bei der baulichen Flächeninanspruchnahme einleiten.
3. Nachvollziehbare Flächenbedarfsnachweise und -prognosen für Fachplanungen und Bauleitplanungen sowie ein Abgleich mit entsprechenden Flächenpotenzialen sind eine notwendige Bedingung dafür, damit in Raumordnungsplänen geeignete Flächen oder Standorte für bestimmte Raumnutzungen und -funktionen flächensparend gesichert werden können.
4. Die Raumordnung fördert die Multifunktionalität und Mehrfachnutzung von Flächen. Damit verringert sie den Umfang der Flächeninanspruchnahme und mildert Flächenkonkurrenzen ab.
5. Die Flächenstatistik wird modernisiert, damit zukünftig verlässlichere Daten zur Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung als Grundlage für fundierte Vorgaben der Landes- und Regionalplanung gewährleistet sind.

6. Die Raumordnung und die raumbezogene Förderpolitik schaffen Anreize für interkommunale Kooperationen beim Flächenmanagement und unterstützen damit eine abgestimmte Raumentwicklung und eine raumverträglichere Standortwahl neuer Bauvorhaben.
7. Die Raumordnung optimiert ihre Steuerungsansätze und entwickelt ihre Instrumente und Verfahren weiter, damit Flächenkonkurrenzen effektiver ausgeglichen und ressourcenschonende Flächennutzungen gefördert werden.
8. Die Raumordnung trägt durch transparente, vordigitalisierte und partizipative Planungsverfahren zu einer erhöhten Qualität und Akzeptanz ihrer Raumordnungspläne und deren beschleunigter Aktualisierung bei.

## 1. Einleitung

Der Wettbewerb um knappe Flächenressourcen hat in ganz Deutschland zugenommen und Konflikte zwischen konkurrierenden Flächenansprüchen haben sich intensiviert. Dies ist u. a. eine Folge des steigenden Flächenbedarfs für erneuerbare Energieproduktion und neue Leitungsinfrastruktur, des umfangreichen Wohnungsneubaubedarfs, des Bedarfs an Gewerbe- und Industrieflächen, des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur sowie des hohen Flächenbedarfs für den Ausgleich von Eingriffen in die Natur und Landschaft gem. § 15 BNatSchG. Andererseits sieht die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) vor, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu senken. Nach dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft der EU und der DNS soll bis zum Jahr 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne Nettozuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche erreicht werden.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) hat die Raumordnungsplanung die Aufgabe, unterschiedliche Anforderungen an den Raum abzustimmen, auftretende Konflikte auszugleichen und dabei Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Leitvorstellung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist nach § 1 Abs. 2 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt.

Als übergeordnete räumliche Gesamtplanung ist die Raumordnung dazu legitimiert, aus einer querschnittsorientierten Perspektive die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Belange zu identifizieren, ihre Flächenbedarfe zu bewerten und nach einer ganzheitlichen Abwägung einen gerechten Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Belangen herzustellen. Ihr rechtliches Planungsermessen ermöglicht der Raumordnung eine Zuordnung von Flächen für bestimmte Zwecke und Raumfunktionen durch Festlegungen in Raumordnungsplänen. So kann einerseits Raum für natürliche Lebensgrundlagen und den Naturhaushalt gesichert und andererseits im notwendigen Umfang Flächenvorsorge für sektorale Fachpolitiken sowie die Bevölkerung getroffen werden. Hierzu muss allerdings durch die Raumordnungsplanung entschieden werden, welche Flächennutzungsansprüche sich an welchen Standorten durchsetzen sollen und welche Flächennutzungsbelange dann dort zurücktreten müssen bzw. ein geringeres Gewicht erhalten. Beim Treffen dieser räumlichen Verteilungsentscheidungen ist die Raumordnung einer sparsamen Inanspruchnahme von Flächen verpflichtet. Außerdem darf kein Flächennutzungsbelang unverhältnismäßig gegenüber anderen Belangen bevorzugt werden, da die Raumordnung einer gerechten Abwägung verpflichtet ist.

Wie die Raumordnungs auf Ebene von Bund, Ländern und Regionen zwischen den konkurrierenden Flächenbedarfen vermitteln kann, ist Gegenstand dieses Leitbildes. Es zeigt auf, wie räumliche Nutzungskonflikte durch die Raumordnung ausgeglichen und eine nachhaltige Raumentwicklung durch fachübergreifende Koordination gefördert werden kann. Hierzu werden Handlungsansätze für die Raumordnung formuliert. Damit gibt das Leitbild eine inhaltliche und konzeptionelle Orientierung für die Ausgestaltung durch die Länder, Regionen und Kommunen entsprechend ihren teilräumlichen Besonderheiten. Das Leitbild ergänzt die im Jahr 2016 von der Ministerkonferenz für Raumordnung

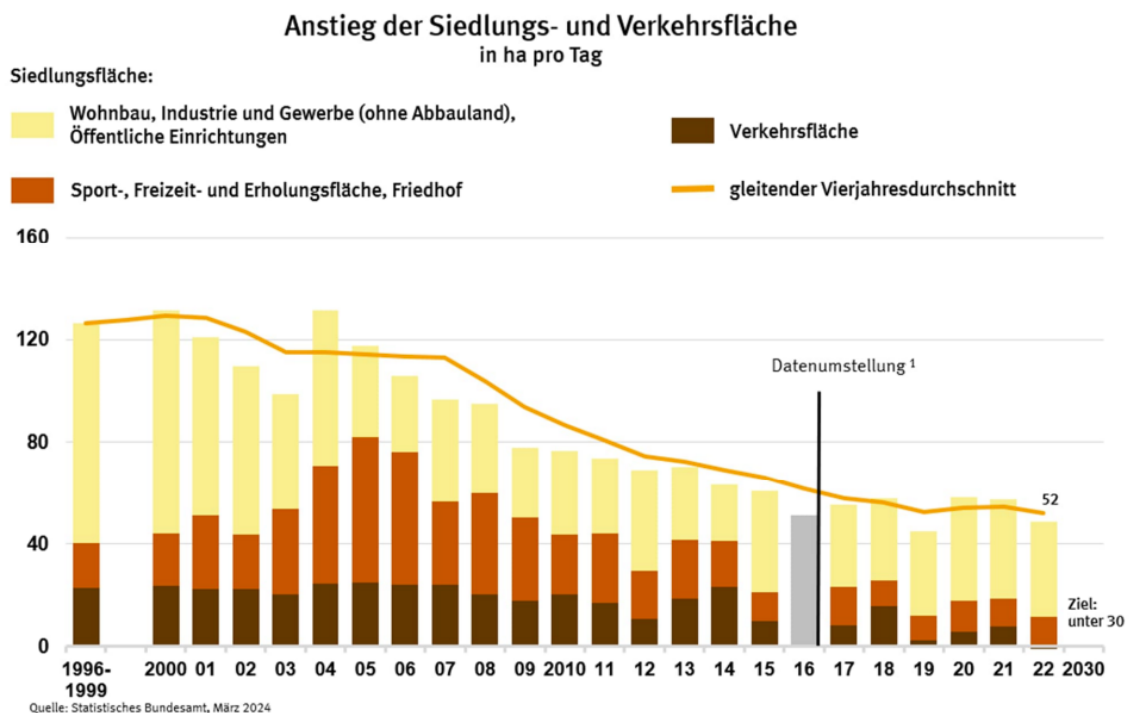
(MKRO) verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Angesichts der seither durch Energiewende, natürlichen Klimaschutz und Wohnungsbau zunehmenden Verschärfung der Flächenkonkurrenz sieht die RMK die Notwendigkeit, einzelne Aspekte, die in den Leitbildern und Handlungsstrategien von 2016 nicht vertieft behandelt werden konnten, durch ein neues Leitbild flankierend zu den bisherigen sektoralen Leitbildern mit konkreteren Handlungsansätze zu adressieren. Damit richtet sich das neue Leitbild in erster Linie an die Bundesraumordnung sowie die Landes- und Regionalplanung. Es will die Raumordnungspraxis unter Beachtung der kommunalen Planungshoheit zu einer konsequenteren Gestaltung von wachsenden Flächenbedarfen und Flächenkonkurrenzen mit den bestehenden Mittel des Raumordnungsrechts und der Förderung regionaler Zusammenarbeit motivieren. Das Leitbild richtet sich zudem an die Kommunen als Träger der Bauleitplanung und die vorhabenorientierte Fachplanungen, die eine wesentliche Verantwortung für die Planung der Flächennutzung und die Gestaltung einer sparsamen Flächeninanspruchnahme tragen.

## 2. Ausgangslage: Treiber der Flächeninanspruchnahme und der Flächenkonkurrenz

### Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm Ende 2023 14,6 % der Gesamtfläche des Bundesgebietes ein. Davon entfielen 9,5 % auf die Siedlungsfläche und 5,1 % auf die Verkehrsfläche.

Abbildung 1:



<sup>1</sup> Die Datenbasis für Auswertungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist die amtliche Flächenerhebung. Ab dem Berichtsjahr 2016 basiert diese auf dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS). Dadurch ist der Vergleich zu den Vorjahren beeinträchtigt und die Berechnung von Veränderungen erschwert. Die nach der Umstellung ermittelte Siedlungs- und Verkehrsfläche enthält weitgehend dieselben Nutzungsarten wie zuvor. Nähere Erläuterungen zum Flächenindikator unter [www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/einfuehrung.html](http://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/einfuehrung.html)

Quelle: [https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Bilder/Infografiken/flaechenverbrauch\\_2024.png](https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Bilder/Infografiken/flaechenverbrauch_2024.png)

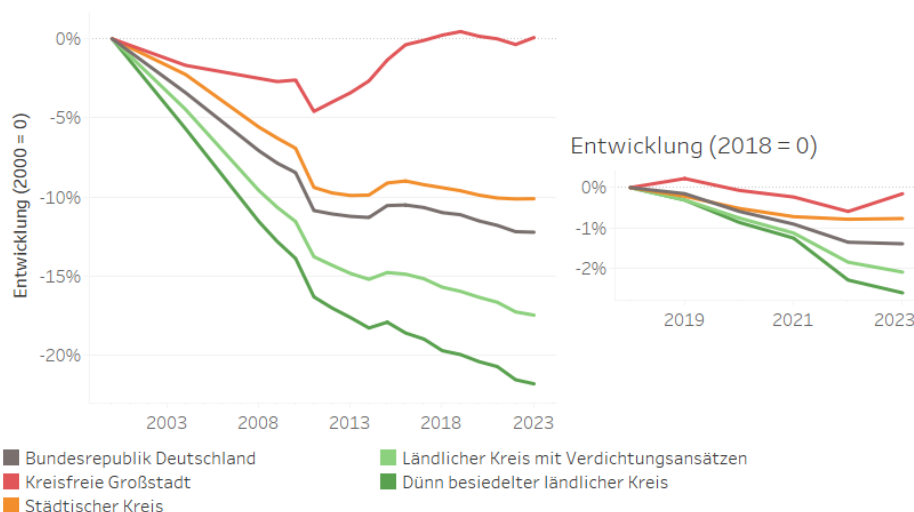
Das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat sich seit 2004 kontinuierlich verringert und betrug im Jahr 2022 52 Hektar pro Tag. Um das 30-ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2030 zu erreichen, bedarf es daher noch größerer Anstrengungen. Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche findet überwiegend auf Kosten der Landwirtschaftsfläche statt, die sich innerhalb von 30 Jahren um über 1,5 Mio. ha verkleinert hat. Im diesem Zeitraum hat sich die Waldfläche um über 200.000 ha vergrößert. Aktuell nimmt die Landwirtschaftsfläche 50,3 % und der Wald 29,9 % vom Bundesgebiet ein. Etwa die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind versiegelt.

### Hohe Flächeninanspruchnahme durch Wohnungsbau bei wachsender wie schrumpfender Bevölkerung

Die Bevölkerung von Deutschland ist von 2011 bis 2024 um insgesamt 3,3 Millionen Einwohner auf 83,6 Millionen angewachsen. Dadurch hat sich der Wohnungsneubau- und der damit verbundene Infrastrukturbedarf vor allem in den Großstadtregionen weiter erhöht. Hier kann schon seit Jahren der Wohnungsneubau den hohen Wohnungsbedarf, insbesondere nach bezahlbarem Wohnraum, nicht mehr befriedigen. In 55 von 70 Großstädten werden deutlich zu wenig Wohnungen gebaut.<sup>1</sup> Zusätzliche Flächen – auch im Außenbereich - werden hier für den Wohnungsneubau benötigt. Da die Bodenpreise aufgrund der hohen Nachfrage stark angestiegen sind, wird in Gemeinden und Städten mit angespannten Wohnungsmärkten bereits effizient mit Fläche umgegangen. Wohnungsneubau erfolgt hier mit überdurchschnittlich hohen Bebauungsdichten.

Das Gegenteil ist in vielen ländlichen Räumen der Fall. Hier werden weiterhin neue Wohngebiete mit niedriger Bebauungsdichte und großen Grundstücken geplant. Insbesondere in ländlichen Räumen mit rückläufiger Bevölkerung führen neue Wohngebiete auf der grünen Wiese zu einem Anwachsen der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie einer Vergrößerung des Wohnungsleerstands im Gebäudebestand. Die Folge ist eine überdurchschnittlich hohe bauliche Flächenneuinanspruchnahme pro Einwohner und sinkende Siedlungsdichten, allerdings mit großen regionalen Unterschieden. Während die Siedlungsdichte in ländlichen Räumen weiter zurückgeht, auch verstärkt durch die Abnahme der Bevölkerung, stagniert bzw. wächst die Siedlungsdichte in den Großstädten (vgl. Abb.2).

**Abbildung 2: Siedlungsdichten 2000-2023, 2018-2023 bundesweit und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen**



Quelle: Laufende Raumbearbeitung BBSR, eigene Berechnungen

<sup>1</sup> Deschermeier, P.; Henger, R.; Sprenger, J. (2024): Zunehmende Marktanspannung in vielen Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. In: IW-Report Nr. 39, Köln: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report\\_2024\\_Regionale-Wohnungsbedarfe.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report_2024_Regionale-Wohnungsbedarfe.pdf) [aufgerufen 17.7.2025]

## Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion und der Leitungsnetze

Die Energiewende ist im Kern ein Anliegen des Klimaschutzes. Aufgrund der geänderten geopolitischen Lage bekommt die energiepolitische Unabhängigkeit von fossilen Energierohstoffen eine wachsende Bedeutung. Die damit notwendige erhebliche Steigerung der regenerativen Energieerzeugung führt zwangsläufig zu neuen Flächenansprüchen. Die Anforderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG), bis 2032 zwei Prozent des Bundesgebiets planerisch für eine Windenergienutzung zu sichern, wird zu einer durchschnittlichen täglichen Neuinanspruchnahme von 4 ha für den Bau von Windenergieanlagen und Erschließungswegen führen.<sup>2</sup> Für neuere Photovoltaik-Freiflächenanlagen geht das Umweltbundesamt davon aus, dass zusätzlich zu den bereits Ende 2021 belegten ca. 32.000 ha weitere 63.000 ha an Fläche benötigt werden. Diese insgesamt rund 95.000 ha würden ca. 0,3 % der Gesamtfläche Deutschlands belegen.<sup>3</sup> Hinzu kommt der erhebliche Flächenbedarf für die Infrastruktur der Energiewende, wie etwa Leitungstrassen, Konverter, Umspannwerke, Batteriespeicher und Elektrolyseure.

## Ausweitung des Angebots an Gewerbe- und Industrieflächen

Die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft, der Zuwachs des Internethandels und die stark durch die Pandemie vorangetriebene Bedeutung des Arbeitens im Homeoffice führen zu reduzierten Flächenbedarfen im Bürosektor und im Einzelhandel, aber einem wachsenden Flächenbedarf für logistische Zwecke. So entstehen an verkehrsgünstigen BAB-Standorten immer mehr flächenintensive Lager für industrielle Produktionskomponenten und Konsumgüter des Onlinehandels. Hinzu kommen neue Flächenansprüche für die Transformation der Wirtschaft in Deutschland. Hierunter wird zum einen die Ansiedlung neuer „Zukunftsindustrien“ z. B. für die E-Mobilität, zum anderen die Rückverlagerung „kritischer Industrien“ aus dem Ausland verstanden. Strategisches Ziel ist die Verringerung wirtschaftlicher Abhängigkeit vom außereuropäischen Ausland. Durch die im Zusammenhang mit der Transformation der Wirtschaft ergriffenen Maßnahmen erlebt die klassische Flächenvorsorge in der Gewerbe- und Industriepolitik eine Renaissance. Mittelfristig könnte dies eine Ausweitung des Angebots von Industrie- und Gewerbeflächen und damit eine deutliche Erhöhung der Flächenneuanspruchnahme in Verbindung mit neuen Verkehrsflächen und neuen Netzverknüpfungspunkten zur Folge haben.

## Steigende Flächenansprüche von Nutzungen im Freiraum

Neben den Flächenbedarfen für Siedlung, Verkehr und Energiewirtschaft bestehen auch für andere Nutzungszwecke wachsende Flächenbedarfe, die primär im Freiraum erfüllt werden können, wie etwa landschaftsbezogene Erholung oder Hochwasserschutz. Alle diese Ansprüche sind damit flächenrelevant und erhöhen den Druck auf die Freiraumbestände sowohl von außen als auch von innen. Dazu tragen u. a. die folgenden Trends bei:

- In einer „Freizeitgesellschaft“ gewinnen **Erholung, Sport und Tourismus** im Freiraum an Bedeutung. Immer mehr Menschen verbringen ihren Urlaub in Deutschland. Dies ist erkennbar am Boom der Übernachtungen in Deutschland. Tendenziell führt dies zu einem Ausbau der touristischen Infrastruktur. In Tourismusregionen, Naherholungsgebieten und attraktiven Landschaftsräumen erhöht sich die Nutzungsdichte und nehmen Flächennutzungskonflikte mit dem Naturschutz zu.
- In Deutschland besteht ungeachtet eines verstärkten Recyclings weiterhin ein hoher **Bedarf an oberflächennahen Rohstoffen** (insbesondere Sande und Kiese) für den Bau von neuen Wohnungen, Industriebauten sowie die Sanierung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Perspektivisch wird der Bergbau in Deutschland je nach Lagerstättenverteilung wieder mehr an Bedeutung

---

<sup>2</sup> Osterburg, B. et al (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. In: Thünen Working Paper 224, Braunschweig, Oktober 2023, [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn067046.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf) [aufgerufen 17.7.2025]

<sup>3</sup> Umweltbundesamt 2023: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/photovoltaik/photovoltaik-freiflaechenanlagen#flacheninanspruchnahme-durch-photovoltaik-freiflaechenanlagen>

gewinnen, weil z. B. bei den Seltenen Erden ebenfalls die Abhängigkeit vom Ausland reduziert werden soll.

- Die Ausweitung der erneuerbaren Energieproduktion wird von einer umfangreichen Ausdehnung der Freiraumflächeninanspruchnahme für Energiezwecke begleitet. In einzelnen Regionen wird bereits mehr Fläche für neue Anlagen erneuerbarer Energie in Anspruch genommen als durch Neubauvorhaben im Verkehr, Wohnungsbau und gewerblichen Entwicklung zusammen.
- Der aktuelle Bestand der **Landwirtschaftsfläche** in Deutschland reicht nicht mehr aus, um Bevölkerung und Wirtschaft mit den benötigten landwirtschaftlichen Produkten zu versorgen.<sup>4</sup> So kann die heimische Erzeugung zum Beispiel bei Gemüse, Obst, Eiern oder Honig nicht den in-ländischen Bedarf decken. Bei Fleisch, Milch, Kartoffeln, Zucker oder Getreide hingegen übersteigt der Selbstversorgungsgrad 100 Prozent.<sup>5</sup> Für die Selbstversorgung nicht förderlich ist der fortgesetzte Rückgang der Landwirtschaftsfläche durch Inanspruchnahme für andere Nutzungen. Soll die Abhängigkeit vom Weltmarkt verringert werden, muss dieser Trend umgekehrt werden. Dies entspricht auch dem Erfordernis einer Extensivierung der Landwirtschaft etwa in Mooregebieten.
- Der fortschreitende Klimawandel hat drastische Folgen für die **Nutzung der Ressource Grund- und Trinkwasser**. In Trockengebieten reduziert sich die Grundwasserneubildungsrate und in ganz Deutschland wächst der Grundwasserbedarf für die Bewässerung in der Landwirtschaft. Zusammen mit den Bedarfen aus Siedlung, Industrie und Tourismus verschärft sich die Konkurrenz um knappe Grundwasservorkommen, was versorgungsseitig Flächennutzungskonflikte auslöst und vor allem die Landwirtschaft und Agglomerationen, die ihren eigenen Trinkwasserbedarf nicht mehr vor Ort decken können und auf Trinkwasserimporte aus anderen Regionen angewiesen sind, unter Druck setzt.
- Für den Klimaschutz gilt es, die Emissionen von Klimaschadgasen der Landwirtschaft deutlich zu senken. Eine zentrale Rolle kommt dabei entwässerten organischen Böden zu, die landwirtschaftlich genutzt werden. Die Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. 06. 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (Wiederherstellungsverordnung, ABl. L, 2024/1992, 29. 07. 2024) gibt Deutschland zeitlich gestaffelte Ziele vor, bis wann welcher Anteil **entwässerter organischer Böden wieder zu vernässen** ist. Zukünftig werden Flächennutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft und Klimaschutz daher zunehmen.
- Durch intensive Landwirtschaft und Landschaftszerschneidung sind viele Freiräume in ihren natürlichen Funktionen geschädigt. Nach der Wiederherstellungsverordnung sollen bis 2030 auf mindestens 20 % der Land- und Meeresflächen und bis 2050 in allen geschädigten Ökosystemen **Renaturierungsmaßnahmen** ergriffen werden. Dadurch werden aber die Flächennutzungskonflikte mit den Freiraumnutzungen wie Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffabbau und Tourismus zunehmen.
- Um Hochwasserrisiken zu entschärfen und zukünftige Hochwasserschäden zu vermeiden, soll den Flüssen in Deutschland wieder mehr Raum gegeben werden. Retentionsräume sollen zurückgewonnen werden. Dies dient der **Verbesserung des Hochwasserrückhalts und -abflusses**, entzieht aber Flächen für Siedlungserweiterungen und (temporär) Landwirtschaft.
- Angesichts zunehmender militärischer Konflikte und Spannungen steigt auch die **Bedeutung der Landesverteidigung** sowie des **Schutzes kritischer Infrastrukturen** mit möglichen Auswirkungen auf den Flächenbedarf. Zukünftig wird der Grundsatz der Bündelung von Infrastrukturen aufgrund des erhöhten Schutzbedarfs Kritischer Infrastruktur vor Sabotage und Anschlägen an Bedeutung verlieren. Außerdem werden vermehrt redundante Infrastrukturen gebaut werden, damit lokale

---

<sup>4</sup> Beck-O'Brien, M.; Bringezu, S. et al (2024): Monitoring the German Bioeconomy: Status, Performance, Trends and Implications for Sustainable Development. Kassel, [file:///C:/Users/Einigk/Downloads/BeckOBrienBringezuBanseBarreletBezamaMonitoringTheGermanBioeconomy\\_MainReport%20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Einigk/Downloads/BeckOBrienBringezuBanseBarreletBezamaMonitoringTheGermanBioeconomy_MainReport%20%20(1).pdf) [aufgerufen 17.7.2025]




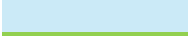

<sup>5</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2023: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Berlin, <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/1200000-2023.pdf> [aufgerufen 17.7.2025]

Ausfälle einfacher zu kompensieren sind und Infrastrukturen trotz Störungen funktionsfähig bleiben.

Der vielfältige Nutzungsmix im Freiraum, der durch die unterschiedlichen Ansprüche entsteht, ist zweifellos eine große Herausforderung für die Raumordnung, bietet aber auch Chancen für eine aktive, nachhaltige und flächeneffiziente Gestaltung der Nutzungsstrukturen (vgl. Abb. 3). Ihr sollen die nachfolgenden Handlungsansätze dienen.

**Abbildung 3: Einschätzung von Konflikten und Synergien bei Flächennutzungsänderungen**

Ausdehnung / Ausbau von...	Ackerland	Wald	Siedlung	Gewässer	Konversionsfläche	Überschwemmungsfläche	Fläche mit hohem Naturschutzwert	Moorböden
Siedlungs- und Verkehrsfläche	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Synergien möglich	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Starker Konflikt
PV-Nutzung	Starker Konflikt Agri-PV	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit Dach-PV	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit Floating-PV	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit Moor-PV
Windenergie	Schwacher Konflikt	Schwacher Konflikt	Starker Konflikt	Kombination nicht möglich bzw. sehr unwahrscheinlich	Synergien möglich	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Schwacher Konflikt
Leitungsstrassen	Schwacher Konflikt	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Schwacher Konflikt	Starker Konflikt	Starker Konflikt
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Synergien möglich	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit
Aufforstung	Starker Konflikt Schwacher Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kombination nicht möglich bzw. sehr unwahrscheinlich	Kombination nicht möglich bzw. sehr unwahrscheinlich	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Starker Konflikt	Starker Konflikt
Wiedervernässung von Mooren	Starker Konflikt	Synergien möglich	Starker Konflikt	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Synergien möglich	Synergien möglich
Umwandlung in Grünland	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Starker Konflikt	Kombination nicht möglich bzw. sehr unwahrscheinlich	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit	Schwacher Konflikt	Schwacher Konflikt

	Kombination nicht möglich bzw. sehr unwahrscheinlich
	Starker Konflikt
	Schwacher Konflikt
	Synergien möglich
	Kein Konflikt, gute Kombinierbarkeit

Quelle: Überarbeitung BBSR auf Grundlage von Osterburg et al. 2023, S.58

## 3. Handlungsansätze

### 3.1. Faire Abwägung der Raumordnung zum Ausgleich der Belange erhalten

**Die Raumordnung ist einem gerechten Ausgleich zwischen den Belangen verpflichtet. So bevorzugt die Raumordnung keine Belange, sondern wägt alle raumbedeutsamen öffentlichen und privaten Belange fair gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des jeweiligen Erfordernisses und der Verhältnismäßigkeit ab.**

Der Bundes- und die Landesgesetzgeber haben die Bundesraumordnung sowie die Landes- und Regionalplanung mit einem umfangreichen Instrumentarium ausgestattet. Es ermöglicht den Trägern der Raumordnung, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen, raumbedeutsame Vorhaben, Planungen und Maßnahmen (einschließlich dafür benötigter Flächen) aufeinander abzustimmen sowie auftretende Konflikte auszugleichen. Das Planungsermessen der Raumordnung wird rechtlich insbesondere durch das Abwägungsgebot nach § 7 Abs. 2 ROG beschränkt. Dies zwingt bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, untereinander gerecht abzuwägen. Im Ergebnis werden in den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die verschiedenen Nutzungen festgelegt. Diese bilden wiederum den Kern einer wirksamen Steuerung der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur und ermöglichen so einen überörtlichen Ausgleich.

Mit ihren textlichen und zeichnerischen verbindlichen Festlegungen kann die Raumordnung definierte raumbedeutsame Vorhaben und Planungen sowie Raumfunktionen von bestimmten Standorten ausschließen und andere Standorte für diese öffnen. Dadurch wird erreicht, dass künftige Generationen ausreichend Möglichkeiten haben, für die dann anstehenden Bedarfe auf konkrete Flächen zuzugreifen. Für eine funktionsadäquate und rechtssichere Raumordnung sind ferner folgende Aspekte zentral:

- Für welche Belange Raumordnungspläne eine räumliche Vorsorge betreiben, darf sich nicht danach richten, welche sektoralen Fachpolitiken ihre Belange am machtvollsten durchsetzen. Um als übergeordnete Gesamtplanung weiterhin akzeptiert zu werden, gilt es, in Verfahren der Raumordnung zu demonstrieren, dass eine Zusammenfassung von Fachplanungen in Raumordnungsplänen weiterhin möglich ist und öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden.
- Die Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen zu verhältnismäßigen Flächenallokationen führen. Wichtig ist dabei, dass die mildesten Instrumente von der Landes- und Regionalplanung gewählt werden, die geeignet sind, ihre Ziele und Grundsätze auch durchzusetzen. Dies kann auch eine Nachschärfung bestehender Steuerungsansätze bedeuten, wenn anders nicht effektiv Flächenkonkurrenzen ausgeglichen werden können.
- In Bundes- und Landesgesetzen sollte deutlich zurückhaltender ein überragendes öffentliches Interesse für priorisierte Vorhaben normiert werden. Die gesetzliche Bestimmung eines überragenden öffentlichen Interesses für ausgewählte Belange verschafft bestimmten Vorhaben eine größere Durchsetzungskraft gegenüber anderen Belangen. Sie soll eine schnellere Planung und Genehmigung ermöglichen. Dies funktioniert allerdings nur solange, wie der Gesetzgeber sparsam von gesetzlichen Höhergewichtungen einzelner Belange Gebrauch macht. Eine gesetzliche Gewichtungspriorität in Abwägungen sollte außerdem auf jene Vorhaben beschränkt werden, deren Realisierung eine besondere Dringlichkeit aufweisen.

### 3.2. Instrumente der Raumordnung wirkungsvoller einsetzen

**Die flächenbezogenen formellen Instrumente der Raumordnung bedürfen eines wirksameren Einsatzes ihrer Steuerungseffektivität, insbes. durch räumliche Festlegungen zu konkreten Gebieten und/oder allgemeinen Vorgaben zu deren Nutzungsdichte. Damit kann die Raumordnung zusätzlich zum Vorrang der Innenentwicklung und ihren Vorgaben zu einer konzentrierten Siedlungsentwicklung eine Trendwende bei der baulichen Flächeninanspruchnahme einleiten.**

Mit dem 30-Hektar-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, das bis 2030 spätestens erreicht sein soll, verfügt auch die Raumordnung über eine klare Zielgröße, die sie ihren Raumordnungsplänen zu Grunde legen kann. Perspektivisch sollte schon heute überlegt werden, wie auch das längerfristige Ziel, bis 2050 einen „Netto-Null-Zuwachs“ der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch den Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft mit Hilfe der Raumordnung umgesetzt werden kann. Dieses mittelfristige Ziel hält konsensual sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Union für erforderlich. Die Raumordnung betreibt noch keine umfassende Flächenhaushaltspolitik, obgleich sie nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme festlegen kann. Einzelne Länder haben im Landesplanungsrecht oder in Landesraumordnungsplänen bereits vom 30-ha-Ziel abgeleitete eigene quantifizierte Mengenziele festgelegt. Die zur Verfügung stehenden Instrumente wurden aber noch nicht für die treffsichere Umsetzung von Mengenzielen geschärft. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Ansätze zur sparsamen Flächenneuinanspruchnahme, die verstärkt genutzt werden sollen:

- In den Raumordnungsplänen können grundsätzlich **Siedlungsflächen**, differenziert nach ihrer vorrangigen Zweckbestimmung (Wohnen, gewerbliche und industrielle Nutzungen) **gebietsscharf festgelegt werden**. In Räumen mit hoher Entwicklungsdynamik lassen sich so geeignete Standorte für bauliche Nutzungen planerisch sichern. Dies würde zukünftig eine genauere Steuerung des Umfangs baulicher Flächenneuinanspruchnahme ermöglichen.
- In Raumordnungsplänen können **Vorgaben für Mindestdichten des Wohnungsneubaus** festgelegt werden, wodurch eine effizientere Ausnutzung knappen Baulands gefördert wird. Neben Mindestdichten für unterschiedliche Zentrale-Orte-Kategorien sowie ländliche Räume können sie auch für das Umfeld von Haltestellen des Schienenpersonenverkehrs gelten. Insgesamt erleichtert die **Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Orte mit einem qualifizierten ÖPNV-Angebot** die klimagerechte Mobilität und erhöht die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV.
- Einen **Vorrang der Innentwicklung** sehen § 1 Abs. 5 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 6 ROG vor. Zusätzlich wurde der Vorrang der Innenentwicklung in vielen Landesraumordnungsplänen als Grundsatz oder Ziel der Raumordnung verankert. Die Behörden, die den Vollzug des Vorrangs der Innenentwicklung durch die Gemeinden genauer überwachen, profitieren erheblich von einer **Methodik des Flächenbedarfsnachweises für neue Baulandausweisungen**, die von Gemeinden und Städten verpflichtend anzuwenden ist. Der Nachweis ausreichender Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale kann durch Genehmigungsstellen und Raumordnungsbehörden so deutlich einfacher überprüft werden.
- Für die Siedlungsentwicklung hat das von der Raumordnung festzulegende System der zentralen Orte eine große Bedeutung. So ist die **Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte** in vielen Raumordnungsplänen vorgegeben. Durch die überörtliche Lenkung der Siedlungsentwicklung auf zentrale Orte wird eine Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterstützt. Die räumliche Nähe von Angebot und Nachfrage von Versorgungseinrichtungen erhöht die Attraktivität der zentralen Orte und die Auslastung von Infrastruktur und ÖPNV. So wird die

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen gefördert.

- Nicht zu unterschätzen ist schließlich, dass das Raumordnungsrecht auch ermöglicht, **räumliche Festlegungen zeitlich zu staffeln** (z. B. unterschiedliche Zeithorizonte bei Rohstoffabbaugebieten) **oder zu begrenzen** (Nutzung auf Zeit, z. B. PV auf nicht rekultivierten Rohstoffabbauflächen oder innerhalb von Vorranggebieten für Windenergie).
- Das hohe Niveau baulicher Flächeninanspruchnahme ist auch Ausdruck des Strebens nach materiellem Wohlstand. Für die Schaffung neuen Baulands sind deshalb immer noch viele Gemeinden und Städte bereit, in den Außenbereich zu expandieren. Soll das Niveau der Flächeninanspruchnahme im Sinne des Erhalts von Handlungsspielräumen künftiger Generationen wirkungsvoll begrenzt werden, ist neben Ansätzen einer verbesserten Flächenkreislaufwirtschaft auch das Bewußtsein entscheidend, mit der knappen Ressource Fläche schonend umzugehen. Ob und wie die Raumordnung zu einer freiwilligen Reduktion des Flächenbedarfs im Sinne einer Senkung der Flächeninanspruchnahme beitragen kann, sollte experimentell über Modellvorhaben erprobt werden.

### 3.3. Flächenbedarfe und Flächenpotenziale abgleichen

**Nachvollziehbare Flächenbedarfsnachweise und -prognosen für Fachplanungen und Bauleitplanungen sowie ein Abgleich mit entsprechenden Flächenpotenzialen sind eine notwendige Bedingung dafür, damit in Raumordnungsplänen geeignete Flächen oder Standorte für bestimmte Raumnutzungen und -funktionen gesichert werden können.**

Bislang findet eine Bedarfsprüfung vor allem für Wohnbau- und Gewerbeflächen auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung statt. Im Rahmen ihrer Stellungnahmen zu Bauleitplanverfahren überprüfen viele Regionalplanungsbehörden die Flächenbedarfsnachweise gemäß ihrem Abstimmungsauftrag nach § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ROG. Zusätzlich führen Hessen und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Regionalplanung auch eine eigene Flächenbedarfsabschätzung durch, auf deren Grundlage die Festlegung von Vorranggebieten für wohnbauliche Nutzungen und für Gewerbe- und Industrie in Regionalplänen erfolgt.

Große öffentliche Infrastrukturvorhaben unterliegen in der Regel einer Bedarfsprüfung, die häufig als ein erster Planungsschritt innerhalb eines gestuften Planungsprozesses ausgestaltet ist. Für Flächenansprüche sektoraler Fachpolitiken, die zunehmend Eingang in die Gesetzgebung finden, wird auf eine Bedarfsprüfung vielfach verzichtet. Werden in Raumordnungsplänen Flächen für raumbedeutsame Vorhaben zur Trassen- und Standortsicherung festgelegt, sollte dies zukünftig nur noch auf der Grundlage aktueller und nachvollziehbarer Flächenbedarfsnachweise erfolgen. Um eine sparsamere Flächeninanspruchnahme zu unterstützen, sollten folgende Handlungsansätze aufgegriffen werden:

- Die **Methodik von Bedarfsprüfungen und Bedarfsprognosen** für den Wohnungsneubau soll weiterentwickelt werden. Bei der Abschätzung des Wohnflächenbedarfs sollten zukünftig auch die bezahlbare Wohnraumversorgung, der Bedarf an altengerechten und geförderten Wohnungen differenzierter bei Bedarfsprüfungen und -prognosen berücksichtigt werden.
- Bedarfsabschätzungen und -nachweise sind auf ein **verbessertes Controlling der Flächeninanspruchnahme im Innen- und Außenbereich** angewiesen. In einzelnen Ländern wird hierzu bereits ein Siedlungsflächenmonitoring betrieben. Dies soll verstärkt genutzt werden, um die Reservesituation von Bauflächen laufend zu erfassen und der Regionalplanung damit eine einfachere Beurteilungsgrundlage zu bieten.

- Auch auf kommunaler Ebene soll eine **systematische Erfassung und Beobachtung der Innenentwicklungspotenziale** erfolgen, die fortlaufend über den Mobilisierungsstand und verbliebene Potenziale informiert.
- Im Fachrecht soll eine Nachweispflicht für den Flächenbedarf vorhabenbezogener Fachplanungen und das Prinzip flächensparender Planung als Leitlinie für die Fachplanung eingeführt werden.

### 3.4. Mehrfachnutzung fördern

**Die Raumordnung fördert die Multifunktionalität und Mehrfachnutzung von Flächen. Damit verringert sie den Umfang der Flächeninanspruchnahme und mildert Flächenkonkurrenzen ab.**

Das Prinzip der Multifunktionalität ist traditionell in der Raumordnung mit siedlungsnahen Freiräumen verankert. Sie sollen ermöglichen, dass in einem Gebiet unterschiedliche Leistungen wie Erholung, Naturschutz, natürlicher Klimaschutz, land- und forstwirtschaftliche Produktion erbracht werden. Die Mehrfachnutzung von Flächen zielt darauf ab, Flächennutzungen so zu gestalten, dass sich diese nicht gegenseitig behindern, sondern möglichst gemeinsam auf einer Fläche realisiert werden können. Von einem Ausbau der Kombination von Nutzungen auf einer Flächeneinheit wird sich ein verringerter Gesamtflächenbedarf versprochen und eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme für isolierte Nutzungszwecke. Die Mehrfachnutzung von Flächen, die in der Raumordnungspraxis noch kein verbreitetes Steuerungsprinzip ist, soll künftig verstärkt zur Anwendung kommen.

- Viele Nutzungskombinationen werden von der Raumordnungsplanung bereits durch Gebietsüberlagerungen ermöglicht (z. B. Naturschutz und Hochwasserschutz, die Kombination von Windenergienutzung und Landwirtschaft oder Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen in Moorgebieten).
- Das multifunktionale Instrument „regionale Grünzüge“ wird in vielen Ländern in der Regionalplanung eingesetzt, um verschiedene Raumfunktionen im Freiraumbestand zu fördern (z. B. Siedlungsklimaschutz, Naherholung, Landwirtschaft, Biotopverbund, Landschafts- und Naturschutz).

Deutlich mehr als bislang können multifunktionale Nutzungen zeitlich befristet in Raumordnungsplänen festgelegt werden. Es können entsprechend des Zeitablaufs Rekultivierungs-, Renaturierungs- oder Rückbauerfordernisse festgelegt werden, nicht nur beim oberflächennahen Rohstoffabbau, sondern auch für Gewerbe, Erneuerbare Energien usw. So lassen sich bedarfs- und zielgerecht Nutzungsänderungen steuern und die Lebens- und Umweltqualität gemäß übergeordneter Vorgaben verbessern.

### 3.5. Flächenstatistik qualitativ weiterentwickeln

**Die Flächenstatistik wird qualitativ weiterentwickelt, damit zukünftig verlässlichere Daten zur Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung als Grundlage für fundierte Vorgaben der Landes- und Regionalplanung gewährleistet sind. Hierzu wird zusätzlich die konkrete Versiegelung von Flächen erfasst.**

Die statistische Messung der baulichen Flächeninanspruchnahme ist sehr anspruchsvoll. Als Indikator hat sich die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in Hektar pro Tag etabliert. Die Angaben der Flächenstatistik basieren auf den Zahlen der amtlichen Liegenschaftskataster der Länder, die allerdings Schwächen aufweist.

Die Raumordnung benötigt verlässliche Zahlen der Flächenstatistik. Insbesondere Länder, die quantifizierte Zielvorgaben für die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche verbindlich in ihren Plänen und Landesplanungsgesetzen verankert haben, müssen sicher abschätzen können, ob ihre Maßnahmen zum Flächensparen erfolgreich waren. Eine Verbesserung der Flächenstatistik ist aus Sicht der räumlichen Planung daher erforderlich. Folgende Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- Zukünftig sollen Änderung der Erfassungsmethodik der tatsächlichen Nutzung im Liegenschaftskatasters so durchgeführt werden, dass der Datenvergleich in Zeitreihen weiterhin möglich bleibt.
- Die Länder erfassen zukünftig die Flächeninanspruchnahme durch Anlagen und Infrastruktur für erneuerbare Energieproduktion einheitlich und weisen ihren Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche gesondert in der Flächenstatistik aus. Die Erfassung sollte differenziert für Energieträger und Infrastruktur durchgeführt werden, um deren faktische Flächenintensität besser bewerten zu können.
- Bisher werden Mehrfachnutzungen von Flächen nicht in der Flächenstatistik erfasst. Der Raumordnung fehlen dadurch Zahlen, mit denen sie belegen kann, dass durch eine Mehrfachnutzung der Fläche, beispielsweise Agri-PV-Anlagen, die Flächeninanspruchnahme gesenkt und Fläche eingespart wird.
- Der Raumordnung fehlen konkrete Zahlen, um die Konkurrenz zwischen Flächennutzungen belastbar einschätzen zu können. Es sollten daher geotopographische Zeitreihendaten des Amtlich Kartographisch-Topographischen Informationssystems (ATKIS Basis-DLM) der Raumordnung bereitgestellt werden. So könnte nicht nur einfacher die Entwicklung der Flächennutzung für Länder und Planungsregionen dokumentiert werden, sondern auch die verursachenden Flächennutzungen für die Inanspruchnahme beispielsweise der Landwirtschaftsfläche ließen sich genau bestimmen.
- Die konkrete Versiegelung von Flächen sollte als Ergänzung zur Flächenstatistik erfasst werden. Bisher kann der Flächenstatistik nicht entnommen werden, welche Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche versiegelt sind. Es sollte geprüft werden, ob durch die Kombination der Flächenstatistik mit Daten der Fernerkundung eine solche Ergänzung der Statistik erfolgen kann.
- Bund und Länder dokumentieren ihre Fortschritte bei der Verringerung der baulichen Flächeninanspruchnahme.

### 3.6. Interkommunale Kooperation fördern

**Die Raumordnung und die raumbezogene Förderpolitik schaffen Anreize für interkommunale Kooperationen beim Flächenmanagement und unterstützen damit eine abgestimmte Raumentwicklung und eine raumverträglichere Standortwahl neuer Bauvorhaben.**

Die Raumordnung kann Anreize für die Initiierung und Verstetigung interkommunaler Zusammenarbeit setzen und dadurch eine sparsamere Inanspruchnahme von Flächen und eine effizientere Flächennutzung fördern. Dies setzt eine bedarfsgerechte, überörtlich abgestimmte Flächendisposition voraus, die der jeweils nutzungsseitig erforderlichen bzw. geeigneten Standortqualität (Verkehrslage, Versorgung, Umweltverträglichkeit) entspricht. Im Ergebnis ist z.B. ein gemeinsamer Standort häufig kompakter sowie flächen- und erschließungseffizienter als mehrere einzelgemeindliche, was nicht zuletzt auch für eine besondere Berücksichtigung der integrierten Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturentwicklung in den einschlägigen Förderprogrammen spricht. Schon heute gibt es vielfältige Instrumente

interkommunaler Kooperationen zur Verbesserung der Abstimmung in der Flächenentwicklung, etwa durch

- Erarbeitung von Siedlungs- und Stadt-Umland-Konzepten zur Abstimmung der Arbeitsteilung zwischen Gemeinden, beispielsweise bei der Wohnbaulandentwicklung,
- regionale Gewerbeflächenpools, über die der Gewerbeflächenbedarf einer Region gemeinsam erfüllt werden kann,
- interkommunale Gewerbegebiete inkl. Regelungen für den gerechten Umgang von Steuereinnahmen und Ausgaben,
- gemeinsame oder regionale Flächennutzungspläne und
- verbindliche Vereinbarungen, damit einvernehmlich erarbeitete Konzepte auch umgesetzt werden.

Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

- Soll mehr interkommunale Kooperation im Flächenmanagement ermöglicht werden, sind neue Förderansätze gefordert. Bisher werden Kooperationen überwiegend nur einmalig unterstützt. Durch längerfristige Förderansätze könnten interkommunale Kooperationen dauerhaft verstetigt werden.
- Noch nicht alle Länder setzen in ihren Raumordnungsplänen konkrete Anreize für die interkommunale Zusammenarbeit. Durch Integration von Zielen der Raumordnung mit Regel-Ausnahmekonstrukturen kann die Landes- und Regionalplanung Voraussetzungen für kommunale Erleichterungen für Eigenentwicklungsgemeinden definieren. Beispielsweise sieht der LEP von Schleswig-Holstein die Möglichkeit vor, dass Gemeinden von der Geltung bestimmter Ziele der Raumordnung entbunden werden können, wenn interkommunale Siedlungskonzepte aufgestellt und interkommunale Vereinbarungen über Wohnungsbauschwerpunkte abgeschlossen worden sind.

### 3.7. Steuerungsansätze optimieren

**Die Raumordnung optimiert ihre Steuerungsansätze und entwickelt ihre Instrumente und Verfahren weiter, damit Flächenkonkurrenzen effektiver ausgeglichen und ressourcenschonende Flächennutzungen gefördert werden.**

In der Landes- und Regionalplanung steht ein Mix an Instrumenten und Verfahren zur Steuerung von raumbedeutsamen Vorhaben, Planungen und Raumfunktionen zur Verfügung. Durch den erhöhten Nutzungsdruck und die Verschärfung von Flächennutzungskonkurrenzen werden Instrumente und Verfahren der Raumordnung intensiv herausgefordert. Durch Optimierung ihrer Steuerungsansätze und Weiterentwicklung ihrer Instrumente und Verfahren trägt die Raumordnung zu einer leistungsfähigeren öffentlichen, überörtlichen Planung der Raumentwicklung in Deutschland bei:

- Träger der Regionalplanung werden durch Handreichungen – z. B. in Form von Leitfäden und Handlungsansätze – besser über die Möglichkeiten informiert, wie eine ressourcenschonende Flächennutzung durch Anwendung unterschiedlicher Instrumente erreicht werden kann.
- Die Instrumente und Verfahren sollen perspektivisch auf eine künftige Flächenkreislaufwirtschaft ausgerichtet werden. So werden in der Regionalplanung bereits heute räumliche Vorgaben zu Hoch- und Grundwasserschutz allgemein mit Maßnahmen zur Entsiegelung und Renaturierung von Brachflächen verknüpft. Andererseits sollte die Regionalplanung durch geeignete Festlegungen auf eine Wieder- bzw. Umnutzung von aufgegebenen Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen in städtebaulich sowie verkehrlich integrierten Lagen hinwirken und so deren Recycling unterstützen.

- Durch Vorgaben in Landesraumordnungsplänen soll den Regionalplanungsträgern die Anwendung des gesamten Spektrums raumordnerischer Instrumente ermöglicht werden. Sollten Instrumentendefizite sichtbar werden, gilt es das im Einsatz befindliche Instrumentarium weiterzuentwickeln oder durch effektivere neue Instrumente zu ersetzen. In diesem Zusammenhang können neue Lösungen auch im Rahmen von Experimentierklauseln erprobt werden.

### 3.8. Planungsverfahren transparent, volldigitalisiert und partizipativ gestalten

**Die Raumordnung trägt durch transparente, volldigitalisierte und partizipative Planungsverfahren zu einer erhöhten Qualität und Akzeptanz ihrer Raumordnungspläne und deren beschleunigten Aktualisierung bei.**

Die Lösung von Flächennutzungskonflikten und die Verringerung der Flächennutzungskonkurrenzen setzen eine leistungsfähige und durchsetzungsstarke Raumordnung voraus. Die planerische Abstimmung der unterschiedlichen Anforderungen ist allerdings ein zeitintensives Unterfangen. Außerdem sind die umweltrechtlichen Anforderungen sowie der Bedarf nach frühzeitiger Partizipation gestiegen. In Beteiligungsverfahren müssen zahlreiche Einzelinteressen berücksichtigt und in die Abwägung eingestellt werden. Erarbeitungsprozesse und Aufstellungsverfahren von Raumordnungsplänen sind daher sehr zeitintensiv.

- Die Durchführung von Planungsverfahren ist durch Änderung des ROG und einzelner Landesplanungsgesetze bereits vereinfacht und beschleunigt worden. Auch digitale Beteiligungsportale mit KI-gestützten Auswertungsmodulen können einen Beitrag zur Verkürzung von Verfahrensdauern beitragen.
- Um die Akzeptanz von Festlegungen in Raumordnungsplänen in Öffentlichkeit und Politik zu verbessern, sollten Transparenz und Kommunikation in Planungsverfahren verbessert werden. Akzeptanz bei den Beteiligten erfordert, dass die Verfahren ergebnisoffen ausgestaltet sind. Die Träger der Raumordnung können auf vielfältige Weise zu mehr Verfahrensakzeptanz beitragen. Der Öffentlichkeit kann beispielsweise in der Frühphase der Planaufstellung mehr Möglichkeiten geboten werden, sich aktiv einzubringen. Allerdings wird es in Verfahren vielfach nicht gelingen, konfliktbehaftete Raumnutzungen, die entstehen, weil unterschiedliche Interessen aufeinanderstoßen, konsensual zu lösen. Indessen kann eine aktive (öffentliche) Information über die jeweiligen Erwägungs- und Entscheidungsgründe dazu beitragen, Klarheit zu schaffen und Verständnis für konkrete Raumnutzungsentscheidungen zu fördern.

## 4. Ausblick

### **Die Raumordnung schafft die Voraussetzungen für geordnete, raum- und umweltgerechte sowie zukunftsfähige Raumstrukturen**

Die Anforderungen an die Raumordnung in Bezug auf Abwägung und Koordination zunehmender Flächenansprüche und -konkurrenzen werden zukünftig noch steigen. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund des 30-ha-Ziels der Nachhaltigkeitsstrategie und einer langfristigen Flächenkreislaufwirtschaft.

Die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern wird ein erfolgreiches Wirken der Raumordnung unterstützen und auf eine Verbesserung der Instrumente, Verfahren und Ressourcen der Raumordnungsplanung hinwirken. Bund und Länder werden den Erfahrungstransfer ausbauen (z. B. durch Modellvorhaben der Raumordnung, Best Practice-Sammlungen etc.) und die Verbindung zwischen Raumordnung und der für die Flächenentwicklung vor Ort so wichtigen Bodenpolitik intensivieren. Durch

Förderprogramme werden die strategische Raum- und Regionalentwicklung unterstützt (z. B. Förderprogramm RegioStrat der Bundesraumordnung) und Maßnahmen gefördert, die die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzen, Flächennutzungskonflikte lösen und Flächenkonkurrenzen ausgleichen. Die Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) wird sich dafür einsetzen, die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung zukünftig statistisch transparenter zu erfassen sowie Nutzungskonkurrenzen durch eine gerechte Abwägung zu begegnen und Konflikte zu moderieren.

So soll das Bewusstsein für eine flächensparende und ressourcenschonende räumliche Planung sowohl bei sektoralen Fachpolitiken, kommunaler Bauleitplanung und den Trägern der Raumordnung auf Ebene von Bund, Ländern und Regionen verbessert werden. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, die verschiedenen, methodisch nachvollziehbaren Flächenbedarfe je nach Erfordernis und räumlicher Eignung miteinander zu koordinieren und so raum- und umweltgerechte Raumnutzungsstrukturen zu sichern. Diese Kernaufgabe der überörtlich und fachübergreifend wirkenden Raumordnung ist wichtiger denn je und sollte daher im Sinne der Nutzer gestärkt werden!

## 5. Literatur

Beirat für Raumentwicklung (2024): Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung; Die Flächensparziele erfordern mutiges Handeln: Ansätze für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Siedlungs- und Bodenpolitik. In: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen; Beirat für Raumentwicklung (Hrsg.): Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirats für Raumentwicklung. Berlin, S. 4-13, [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/beirat/lp20/bfr-publikationen-20-lp.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/beirat/lp20/bfr-publikationen-20-lp.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [aufgerufen 17.7.2025]