

**42. Ministerkonferenz für Raumordnung  
am 12. Juni 2017 in Berlin**

**Aktuelle Arbeits- und Diskussionsthemen zur Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland**

**Beschluss**

1. Die MKRO nimmt den Bericht des Hauptausschusses zu aktuellen Arbeits- und Diskussionsthemen in Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland zur Kenntnis.
2. Die MKRO bittet um regelmäßige Information entsprechend den Arbeitsprogrammen der Fachausschüsse und – wo erforderlich und geboten – um entsprechende Beschlussvorlagen für eine gemeinsame Position.

Anlage: Bericht

**Bericht des MKRO-Hauptausschusses vom 30. Mai 2017  
„Aktuelle Arbeits- und Diskussionsthemen zur Umsetzung der Leitbilder  
und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“<sup>1</sup>**

### Einleitung

Nach Jahren moderater Entwicklung nehmen Konflikte um die Nutzung des Raumes in Deutschland zu. Die Flächennachfrage für die Siedlungsentwicklung, die weiter zunehmende individuelle Mobilität oder der Bau großer Leitungstrassen stellen ebenso verstärkte Ansprüche an den Raum wie der Schutz von Natur und Umwelt sowie das Anpassungserfordernis an den Klimawandel. Hinzu kommt, dass die Unterschiede zwischen den Regionen Deutschlands zunehmen. Die Disparitäten zwischen wachsenden und schrumpfenden, wirtschaftlich florierenden und stagnierenden Regionen steigen. Das gesetzlich verankerte Ziel (§ 2 ROG), für gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge in allen Regionen Deutschlands bei gleichzeitigem Erhalt der Vielfalt der Kulturlandschaften zu sorgen, setzt mehr denn je eine starke, zwischen Bund und Ländern abgestimmte Raumordnungspolitik voraus.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat im März 2016 die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland verabschiedet. Der vorliegende Bericht des Hauptausschusses befasst sich mit der Umsetzung der Leitbilder auf Grund der aktuellen Entwicklungen mit folgenden fünf Schwerpunktthemen:

1. Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme / Stärkung Innenentwicklung;
2. Stärkung der polyzentrischen, kooperativen Raumentwicklung durch europäische Metropolregionen und Kooperationen von metropolitanen und strukturschwachen Räumen;
3. Raumverträgliche Umsetzung der Energiewende / Ausbau erneuerbarer Energien;
4. Sicherung der Daseinsvorsorge und Integration von Zuwanderern insbesondere auch in strukturschwachen Räumen;
5. Raumnutzungen im Außenbereich sichern und entwickeln; Rolle der Raumordnung bei der Lösung von Raumnutzungskonflikten stärken.

---

<sup>1</sup> Keine Zustimmung von Berlin-Brandenburg zum Bericht

## **1. Reduzierung Flächenneuanspruchnahme / Stärkung Innenentwicklung**

Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, nachhaltig mit Flächen zu haushalten und die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik von Bund und Ländern kann nur gemeinsam und zusammen mit den raumrelevanten Fachpolitiken und den Städten und Gemeinden als Träger der Bauleitplanung realisiert werden.

Hier setzt auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2030 (Neuaufgabe 2016) an, deren Zielsetzung es ist, Städte inklusiv, sicher und widerstandsfähig sowie nachhaltig zu gestalten. In Bezug auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme verfolgt die Strategie die Ziele: Senkung der Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf unter 30 ha/Tag bis zum Jahr 2030, eine Verringerung des einwohnerbezogenen Freiraumverlustes sowie keine Verringerung der Siedlungsdichte.

### **1.1 Bestehende Ansätze und Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme**

Mit den bestehenden Ansätzen und Instrumenten für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Stärkung der Innenentwicklung werden bereits deutliche Erfolge erzielt. Diese Ansätze und Instrumente sollen in den Ländern und Kommunen noch konsequenter angewendet und bei Bedarf weiterentwickelt werden und sollen als Rahmensetzungen für kommunale Entwicklungsplanungen insbesondere auch bei der Fortschreibung und Neuaufstellung von Raumordnungsplänen Berücksichtigung finden.

Zu den im Folgenden aufgeführten Themen besteht weiterer Diskussionsbedarf:

- Quantifizierung von Flächensparzielen;
- Umsetzung der Stärkung des Vorrangs der Innenentwicklung und Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale (IEP);

- Erfassung und Aktivierung von Potenzialflächen für die Innenentwicklung, Siedlungsflächenmonitoring;
- Umgang mit zunehmendem Flächenmangel in Wachstumsregionen;
- Stärkung von interkommunalen und regionalen Kooperationen (auch Stadt-Umland-Kooperationen) als Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

## 1.2 Neue Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Als ein weiteres, neues Instrument wird der überregionale Handel mit Flächenzertifikaten diskutiert. In einem BMUB/UBA-Projekt „Planspiel Flächenhandel“ wurde das Konzept mit 87 Kommunen aus dem Bundesgebiet als Möglichkeit 2012-2017 erprobt.

**These 1:** Die Raumordnungsminister des Bundes und der Länder begrüßen grundsätzlich Beiträge, die Neuanspruchnahme unbebauter Flächen zu begrenzen. Bestehende Instrumente, die zu einer flächeneffizienten und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung und zur Innenentwicklung beitragen, sollen noch konsequenter angewandt und bei Bedarf weiterentwickelt werden. Bezüglich eines möglichen Instruments des Flächenzertifikatehandels besteht noch umfassender Informations- und Diskussionsbedarf, insbesondere zu den Punkten:

- Quantifizierung von Flächensparzielen im Verhältnis zur Planungshoheit der Kommunen;
- Schlüssel einer etwaigen Zuweisung von Flächenzertifikaten;
- Erfassung und Aktivierung von Potenzialflächen für die Innenentwicklung (IEP), Siedlungsflächenmonitoring sowie Implementierung einer IEP-Flächenerhebung in die amtliche Statistik.

## **2. Stärkung der polyzentrischen, kooperativen Raumentwicklung durch europäische Metropolregionen und Kooperationen von metropolitanen und strukturschwachen Räumen**

Die Europäischen Metropolregionen in Deutschland leisten einen wichtigen Beitrag zur polyzentrischen Raumentwicklung in Deutschland und sind in einigen Konstellationen auch erfolgreiche Instrumente der Stadt-Umland-Kooperation. Die heute 11 Metropolregionen von europäischer Bedeutung sind seit ihrer Anerkennung durch die MKRO im Jahr 1995 bzw. 2005 gelebte Praxis und haben mittlerweile eine wichtige Funktion bei der kooperativen Raumentwicklung und der Zusammenarbeit von metropolitanen und umgebenden oftmals strukturschwachen Regionen.

Immer mehr nationale Politikziele lassen sich ohne regionalen Ausgleich nicht lösen. Die Metropolregionen sollen deshalb auch weiterhin durch die Raumordnung aktiv unterstützt werden.

Im Hinblick auf die mit den Leitbildern 2016 beschlossene Fortführung und Vertiefung des Konzepts der Europäischen Metropolregionen um grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume, wie die Euregio Maas-Rhein, die Großregion (ehemals Großregion Saar-Lor-Lux), die Trinationale Metropolregion Oberrhein und die Bodenseeregion, sind folgende Themen zu vertiefen:

- Beitrag der Metropolregionen zur Lösung aktueller Megatrends wie Digitalisierung, intelligente Mobilitätskonzepte, Demografischer Wandel, Migration, Klimawandel, Energiewende;
- Möglichkeiten konkreter Festlegungen / Konzepte der Regionen sowie raumbezogener Fachplanungen mit dem Ziel, die Attraktivität und Wahrnehmung der strukturschwachen Räume innerhalb und außerhalb der Metropolregionen zu erhöhen;
- Möglichkeiten, Ziele und Nutzen der grenzüberschreitenden Raumberechnung sowie einer grenzüberschreitenden Raumplanung;
- Möglichkeit der Einbeziehung von „Regiopolen“ (Deutsches RegioPole-Netzwerk).

**These 2:** Die Raumordnungsminister des Bundes und der Länder unterstützen die Europäischen Metropolregionen in ihren Funktionen zur Stärkung kooperativer Raumentwicklung auch innerhalb von Stadt-Land-Partnerschaften. Das Konzept der Metropolregionen soll weiterentwickelt sowie um den Aspekt der „Regiopolen“ und die Stärkung der strukturschwachen Räume ergänzt werden.

### **3. Raumverträgliche Umsetzung der Energiewende / Ausbau erneuerbarer Energien**

Die raumordnerische Begleitung eines raumverträglichen und aufeinander abgestimmten Ausbaus der erneuerbaren Energien und der dazu gehörenden optimierten Verteil- und Übertragungsnetze sowie neuer Netzverknüpfungspunkte bleibt ein politisch bedeutsamer Aufgabenschwerpunkt der Raumordnung in Bund und Ländern.

Mit der zunehmenden Aufstellung und Umsetzung regionaler Energiekonzepte bzw. regionaler Klima- und Energiekonzepte wird die Integration des Umbaus der Energieversorgung in die räumliche Planung unterstützt und die erforderliche Akzeptanz erhöht.

Mit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2017 (EEG 2017) wurde der Ausbau der erneuerbaren Energien mit dem Netzausbau verzahnt, z. B. durch eine übergangsweise, lokale Begrenzung der Ausbauzahlen von Wind an Land bei Bestehen von Netzengpässen. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche Konsequenzen sich noch aus der EEG-Novelle 2017 für raumordnerische Festlegungen zur Nutzung erneuerbarer Energien ergeben.

Der Ausbau der Übertragungsnetze erfordert weiterhin die enge Zusammenarbeit der Bundesfachplanung mit der Raumordnung von Bund und Ländern. Dabei geht es insbesondere um die Beachtung bzw. Berücksichtigung der räumlichen Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder durch die Bundesfachplanung und folgender Aspekte:

- Vertiefung der Abstimmung über Verfahren bei nicht vermeidbaren Zielkonflikten mit Raumordnungsplänen (ggf. nach Landesrecht erforderliche Zielabweichungsverfahren, Änderungsverfahren von Raumordnungsplänen u. a.);
- Überprüfung und ggf. Überarbeitung der MKRO-Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die aktuelle Gesetzeslage, insbesondere den HGÜ-Erdkabelvorrang, das Gebot der Gradlinigkeit und das Thema Bündelung;
- Diskussion über die raumordnerische Steuerung von Energiespeichern, einheitliche Kriterien für die Suche nach Konverterstandorten.

**These 3:** Die Raumordnungsminister des Bundes und der Länder setzen sich dafür ein, die für die Energiewende notwendigen raumbedeutsamen Maßnahmen in raumverträglicher Weise durchzuführen und die Koordination und Abstimmung von Raumordnung und Fachplanung auf Bundes- und Landesebene zu verbessern und gemeinsam für mehr Akzeptanz in der Bevölkerung zu werben.

#### **4. Sicherung der Daseinsvorsorge und Integration von Zuwanderern insbesondere auch in den strukturschwachen Räumen**

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ nimmt eine auf bundeseinheitlichen Indikatoren gestützte Abgrenzung von Regionen vor, in denen die Sicherung der Daseinsvorsorge vor besonderen Herausforderungen steht. Diese Abgrenzung hat im Rahmen der Demografiestrategie von Bund und Ländern durch einen Abgleich der jeweiligen Herausforderungen bei der „Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ eine weitere Konkretisierung erfahren.

Es ist davon auszugehen, dass Deutschland infolge seiner hohen Wirtschaftskraft und Attraktivität für viele Menschen im Fokus von Zuwanderung bleiben wird. Internationale Zuwanderung kann Probleme im Kontext der demografischen Entwicklung mindern und zur Stärkung regionaler wirtschaftlicher Entwicklungspotenziale beitragen. Im Kontext der internationalen Zuwanderung sind die Zentralen Orte vor allem auch in den strukturschwachen Räumen zu stärken und – wo erforderlich – Strategien zu deren Revitalisierung zu entwickeln. Wichtig hierfür ist die Einbindung aller relevanten

Akteure, um entsprechend der Rahmenbedingungen vor Ort möglichst passgenaue und tragfähige Angebote entwickeln zu können.

Die Diskussion um Maßnahmen zur Sicherung der Angebote und der Strukturen der Daseinsvorsorge (räumlich und zeitlich zumutbar) insbesondere in peripher gelegenen, strukturschwachen Regionen, die in besonderem Maße vom demografischem Wandel betroffen sind, rückt mit den Fachplanungen u. a. folgende Handlungsfelder in den Blick:

- Erreichbarkeitskriterien für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und den motorisierten Individualverkehr (MIV);
- (Weiter-)Entwicklung der Zentralen-Orte-Systeme;
- Einflussmöglichkeiten der Raumordnung bei Anpassungsprozessen von Daseinsvorsorgestandards durch Fachplanungen;
- Ausgestaltung eines strategischen Rückzugs aus strukturschwachen Siedlungsteilen und Einzellagen;
- Bedeutung der Zentralen Orte auch in strukturschwachen Räumen für die Integration von Flüchtlingen und Schutzsuchenden;
- Fragen des Lastenausgleich im Stadt-Umland-Bereich, wo erforderlich;
- Ansatzpunkte für die Fachpolitiken im Umgang mit dem Wandel der Versorgungsstrukturen (z. B. das Aufzeigen von modellhaften Lösungen der digitalen Daseinsvorsorge im strukturschwachen Raum und ihre Praxisüberführung).

**These 4:** Die Raumordnungsminister des Bundes und der Länder sehen die Sicherung der Daseinsvorsorge in strukturschwachen Gebieten – sowohl im ländlichen Raum als auch innerhalb der städtischen Räume – als zentrale Aufgabe der nächsten Jahre an. Die Raumordnung will und muss einen Beitrag dazu leisten, dass die Kommunen und Regionen sowohl mit bestehenden Instrumenten als auch durch flexible und innovative Konzepte die Herausforderungen von demografischem Wandel, Migration und Strukturveränderungen, u. a. durch die zunehmende Digitalisierung erfolgreich meistern können.

## **5. Raumnutzungen im Außenbereich sichern und entwickeln; Rolle der Raumordnung bei der Lösung von Raumnutzungskonflikten stärken**

Vor dem Hintergrund bestehender bzw. dem Eindruck zunehmender Konflikte zwischen raumbezogenen Nutzungsansprüchen und Schutzanforderungen im Freiraum soll dem gemeinsamen nachhaltigen Ansatz in der Raumordnung und in den Regelungen einschlägiger EU-Richtlinien und ihrer nationalen Umsetzung angemessen Rechnung getragen werden.

Auf nationaler Ebene ist es von Bedeutung frühzeitig raumbedeutsame Fachplanungen abzustimmen und die Belange der Raumordnung zu wahren.

Forderungen, großflächige fachliche Schutzerfordernisse für den Umwelt- und Naturschutz mit den Instrumenten der Raumordnung zu sichern, unterliegen ebenso der Erforderlichkeit und Begründetheit der raumordnerischen Abwägung wie andere Belange und Ansprüche an die Flächennutzung. Die zur Begründung zur Verfügung gestellten Daten müssen transparent und auch in Abgrenzung zu anderen Kriterien nachvollziehbar sein.

U. a. sind folgende Handlungsfelder zu diskutieren:

- Möglichkeiten zur Einbringung raumordnerischer Interessen auf EU-Ebene;
- Prüfung, inwieweit Raumordnungsklauseln insbesondere in Naturschutz- und Umweltfachgesetzen einschließlich ihrer nachfolgenden Regelungen und Anleitungen eingebracht werden können;
- Möglichkeiten zur Stärkung der Rolle der Raumordnung im Zusammenhang mit Umwelt- und Naturschutzfragen;
- Integration von raumbedeutsamen Planungen des Bundes unter Abwägung aller Belange in Raumordnungspläne der Länder (z. B. Bundeskonzept Grüne Infrastruktur mit verschiedenen Fachkonzepten);
- Ergebnisse des „Fitness-Checks“ der EU-Kommission zu den Natura 2000-Richtlinien;

- Enge und frühzeitige Verzahnung von Landschaftsprogrammen oder Landschaftsrahmenplänen mit den landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen unter Abwägung aller Belange.

**These 5:** Die Raumordnungsminister des Bundes und der Länder stellen eine Zunahme von Konflikten um die Nutzung des Raumes fest. Deshalb ist – soweit erforderlich – eine frühzeitige Einbindung der Raumordnungsbehörden bereits im Vorfeld der Konkretisierung raumbedeutsamer Fachplanungen angezeigt, um mögliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und abstimmen zu können.