



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

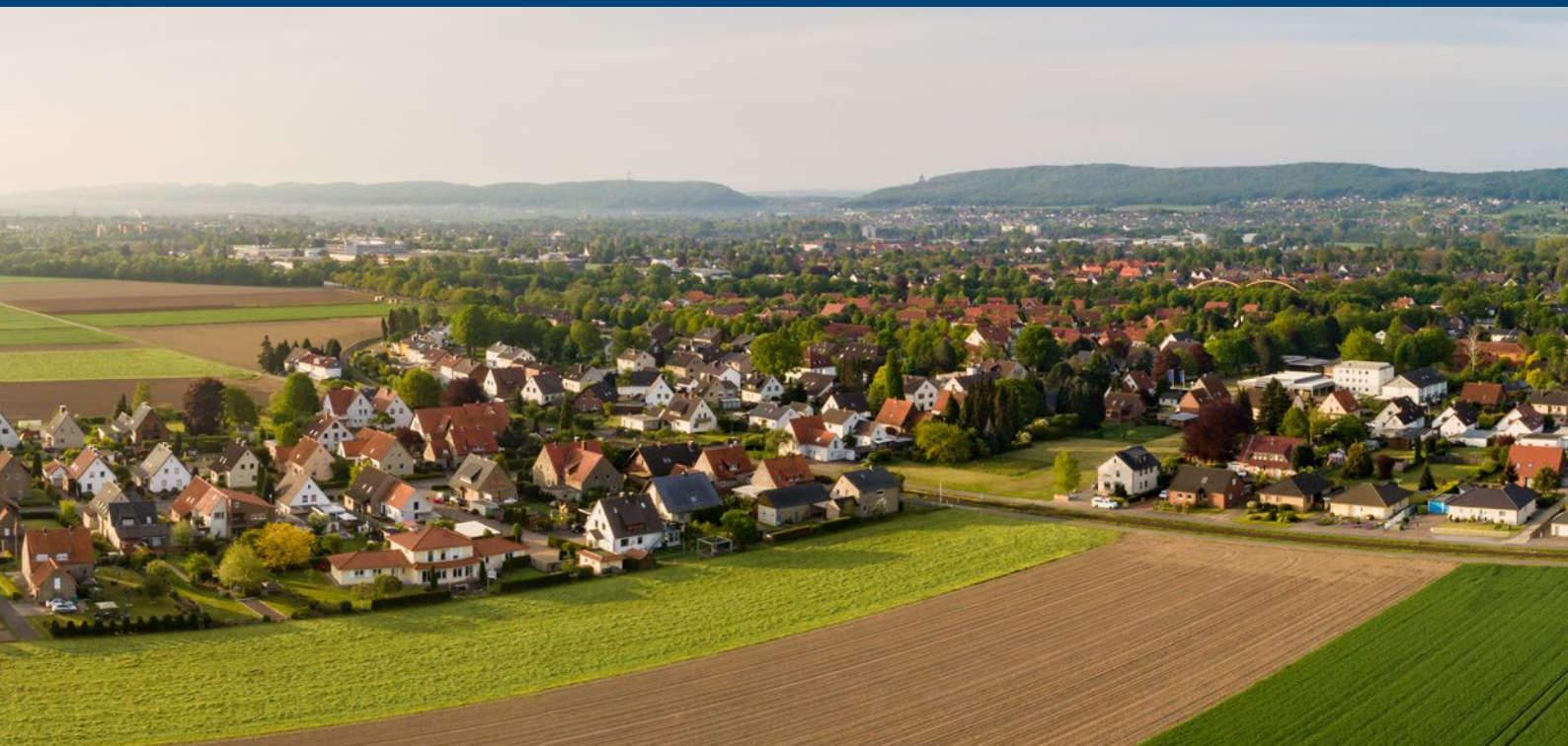


BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Empfehlungen und Stellungnahmen

des Beirats für Raumentwicklung
beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

Internet: www.bmi.bund.de

Stand

November 2021

Gestaltung (Logo)

Technische Universität Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

67663 Kaiserslautern

Inhalt

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen. Der Beirat ist unabhängig. Seine Empfehlungen und Stellungnahmen beinhalten ausschließlich die Meinung des Beirates und nicht die des Ministeriums.

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie unter:

www.bmi.bund.de/beirat-raumentwicklung

Weitere Publikationen der Bundesregierung zum Herunterladen und zum Bestellen finden Sie unter:

www.bundesregierung.de/publikationen

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Inhaltsverzeichnis

Empfehlungen

Empfehlung „Räume entwickeln – Heimat gestalten!“	7
Empfehlung „Siedlungsentwicklung – Flächen sparen“	28
Empfehlung zu Kernthemen aus dem Bereich der Raumentwicklung im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft 2020	50
Empfehlung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“	84
Empfehlung „Ausgewählte Beiträge und Herausforderungen der Raumentwicklung für den Klimaschutz in Deutschland“	100
Empfehlung „Nachhaltige Transformation in den Kohleregionen“	121
Empfehlung „Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung“	140

Stellungnahmen

Stellungnahme zum MORO Testplan für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH)	160
Stellungnahme zum Vorentwurf eines länderübergreifenden Raumordnungsplanes für den Hochwasserschutz (BRPH)	176
Stellungnahme „Kommentierung der Schlussfolgerungen der Kommission Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“	185
Stellungnahme zu Dezentralisierungspotenzialen öffentlicher Einrichtungen zur Stabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur und zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten in Deutschland nutzen!	201
Stellungnahme zum 2.Vorentwurf eines länderübergreifenden Raumordnungsplanes für den Hochwasserschutz (BRPH).....	223
Stellungnahme zur Novellierung des Raumordnungsverfahrens im geplanten Artikelgesetz zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren	234
Stellungnahme zum Europäischen Grünen Deal der Europäischen Kommission	241
Stellungnahme zum „Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung	250
Stellungnahme zur Wiederaufnahme des § 13b BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes	268
Stellungnahme zum „Raumordnungsbericht 2021 – Wettbewerbsfähigkeit stärken“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung	286

Mitglieder im Beirat für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags.....	299
--	------------

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Räume entwickeln – Heimat gestalten!

- beschlossen am 15.01.2019 -

19. Legislaturperiode



Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 15.01.2019 beschlossen. Sie wurde von nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Stefanie Bremer

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Dr. Sandra Hook

Uwe Lübking

Prof. Dr. Axel Prieb

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Matthias Wohltmann

Berlin, März 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass und Grundsätzliches	10
2. Raumordnung und Heimatgestaltung - Chancen und Potenziale	11
3. Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse – Auftrag an Raumordnung und Raumentwicklung	13
4. Kulturlandschaften	16
5. Arbeiten	18
6. Wohnen	19
7. Mobilität	21
8. Alltägliche Lebensqualität	23
9. Empfehlungen	24

1. Anlass und Grundsätzliches

Raumordnung und Raumentwicklung eröffnen die Möglichkeit, die Entwicklung unseres Landes und seiner Regionen nicht dem Zufall oder Einzelinteressen zu überlassen, sondern Aspekte des Gemeinwohls einzubringen, dem öffentlichen Gestaltungsanspruch Geltung zu verschaffen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Städte und Landschaften in ihrer Vielfalt stehen von vielen Seiten unter Veränderungsdruck. Veränderungen werden häufig kritisch oder gar als Bedrohung gesehen. Tatsächlich können Veränderungen dazu führen, dass sich die Lebensqualität der Menschen verschlechtert, indem z. B. Landschaften zersiedelt werden, die natürlichen Lebensgrundlagen zerstört werden, Infrastrukturen wegbrechen oder nicht mehr den Bedürfnissen entsprechen, Teilräumen die wirtschaftlichen Grundlagen entzogen und Menschen dauerhaft zur Abwanderung aus ihrer angestammten Heimat veranlasst werden. Veränderungen sind aber auch Ausdruck einer lebendigen Gesellschaft und einer prosperierenden Wirtschaft. Sie können helfen, die Lebensqualität der Menschen zu verbessern: durch neue Arbeitsplätze, neue Wohnungen, bessere Infrastruktur.

Die für Raumordnung und Raumentwicklung verantwortlichen staatlichen und kommunalen Stellen haben durch den Gesetzgeber die verantwortungsvolle Aufgabe übertragen bekommen, die räumlichen Veränderungen aktiv und im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu begleiten. Sie sollen raum- und problemadäquate Perspektiven für die Zukunft entwickeln und einen Rahmen für die Entwicklung setzen. Dabei sind in der Raumordnung sehr unterschiedliche Anforderungen verschiedenster Akteure an den Raum aufeinander abzustimmen und die dabei auftretenden Konflikte zu bearbeiten und auszugleichen. Raumordnung muss aber auch Vorsorge treffen, dass bestimmte Nutzungen langfristig ermöglicht werden, insbesondere, wenn diese – wie etwa die landwirtschaftliche Produktion, die Erholung oder die Energieerzeugung – an bestimmte Räume oder Raumtypen gebunden sind. Der Gesetzgeber hat dazu im Raumordnungsgesetz die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung so definiert, dass sie die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führen soll.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind heute und künftig undenkbar ohne eine gute Ausstattung ganz Deutschlands mit digitaler Infrastruktur. Die Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche vollzieht sich in atemberaubendem Tempo und eröffnet den Menschen und den Unternehmen in vielen Räumen ganz neue Chancen. Den Beirat für Raumentwicklung erfüllt es deswegen mit großer Sorge, dass das von der Bundesregierung gesetzte Ziel eines

flächendeckenden Zugangs zu modernsten digitalen Netzen bis 2018, d. h. eine flächendeckende Breitbandversorgung von mindestens 50 Mbit/s als basale Infrastruktur, nicht erreicht wurde.

Raumordnung und Raumentwicklung sind eine gemeinsame Aufgabe des Bundes (Bundesraumordnung), der Länder (Landesplanung) und der Regionen (Regionalplanung). Der neue Aufgabenzuschnitt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eröffnet die Möglichkeit, seitens des Bundes eine stärkere Orientierungsfunktion zu übernehmen und die Möglichkeiten der Raumordnung für die zukunftssichere Gestaltung Deutschlands besser zu nutzen. Mit der Verantwortung für die Heimat ist in dem Kompetenzbereich des Ministeriums bewusst ein neuer Gestaltungsansatz geschaffen worden. Diesen kann und muss die Raumordnung nutzen, um über die fachlichen Notwendigkeiten hinaus ihren Beitrag zur Gestaltung unseres Landes – auch als Teil Europas – mit qualitätsvollen Wirtschafts-, Lebens-, Wohn- und Erholungsräumen für die Menschen zu leisten und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.

Raumordnung und Raumentwicklung setzen eine adäquate Abgrenzung der Räume, ihre Einordnung „in das Ganze“ und die Berücksichtigung bestehender Verflechtungen und der Vielschichtigkeit der einzelnen Räume voraus. Die Perspektive darf nicht zu kleinteilig ausfallen, sondern muss auf die überörtlichen Zusammenhänge fokussieren. So gehören Klein- und Mittelstädte genauso zu den ländlichen Räumen wie Großstädte zusammen mit ihrem Umland zu betrachten sind. Um politische Fehlschlüsse zu vermeiden, ist es aus Sicht des Beirats hilfreich, mit unterschiedlichen Abgrenzungen der Raum- und Siedlungseinheiten (insb. des BBSR und des Thünen-Instituts) zu arbeiten, da es eine Reihe von Räumen gibt, die weder eindeutig als verdichteter noch als ländlicher Raum eingeordnet werden können, da sie sowohl Merkmale des einen als auch des anderen aufweisen.

Der Beirat für Raumentwicklung möchte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mit der vorliegenden Empfehlung ermuntern und unterstützen, seine Kompetenzen in Raumordnung und Raumentwicklung aktiv zu nutzen und damit gleichzeitig ein Signal an die Länder und Regionen zu geben, auch ihre Möglichkeiten zur Entwicklung ihres jeweiligen Raumes und zur Gestaltung der Heimat ihrer Bürgerinnen und Bürger zu ergreifen.

2. Raumordnung und Heimatgestaltung - Chancen und Potenziale

Heimat ist ein multidimensionaler Begriff mit wechselndem Bedeutungsgehalt. Heute verweist er darauf, dass man sich an einem Ort zu Hause und geborgen fühlt. Dabei wird er häufig mit Kindheit in Verbindung gebracht. In der Vormoderne bedeutete Heimat Besitz, Schutz und Versorgungsrecht (Heimuoti), während der Begriff in der Moderne, die mit einem schnellen

sozialen Wandel einhergeht, die emotionalen Aspekte sowie Stabilität und Vertrautheit sozialer Verhältnisse betont. In der Nachkriegszeit erschien Heimat als eine emotional aufgeladene Idylle, die in Heimatromanen und -filmen vor allem in ländlicher Kulisse romantisiert wurde. Aufgrund der Instrumentalisierung des Heimatbegriffs in der Zeit des Nationalsozialismus und den medial geprägten Konnotationen („Kitsch“) wurde in den vorangegangenen Jahrzehnten der Begriff Heimat eher skeptisch betrachtet und damit auch wissenschaftlich und politisch nicht auf breiter Basis thematisiert.

Gleichwohl haben die Umweltschutzbewegung, der Denkmalschutz und die Baukultur Aspekte von Heimat in den Vordergrund rücken lassen, die seit den 1970er Jahren das Heimatverständnis um die Kulturlandschaften, die zu ihnen gehörenden baulichen Anlagen und deren emotionale Bedeutung für den Alltag der Menschen erweitert haben. Der Erhalt, die Pflege und weitere behutsame Entwicklung von Gebäuden, Ensembles und Landschaften sowie die Abwehr von Zersiedlung sind heute gängige Bestandteile einer modernen Orts- und Landschaftsplanung sowie der Raumordnung und damit der aktiven Heimatgestaltung. So kamen die bis in die 1980er Jahre in vielen Städten üblichen Flächensanierungen auch wegen ihrer mangelnden Sensibilität gegenüber einer emotionalen Identifikation mit Gebäuden, Quartieren und sozialen Netzen in die Kritik und wurden schließlich durch eine behutsame Stadt- und Dorferneuerung abgelöst. Heimat hat mithin soziale wie räumliche Komponenten, weshalb sie immer schon (zumindest implizit) Thema der Raumordnung und Raumentwicklung war und künftig noch deutlicher Teil ihres Handlungs- und Gestaltungsauftrages werden muss.

Das Empfinden von Heimatgefühl ist nicht ersetz- und austauschbar und auch häufig unbewusst, was sich z. B. im „Heimweh“ als depressiv stimmender Verlusterfahrung ausdrückt. Da Heimat ein soziales Netz von Freunden und Verwandten, bekannter Regeln und Strukturen umfasst, die Erinnerungen, Hoffnungen und Identität spiegeln, und damit auch Sicherheit schafft, enthält der Begriff auch den Aspekt des Handelns. Das Erleben von Handlungsfähigkeit, Akzeptanz und Selbstentfaltung verweist auf den Aktivitäts- und Integrationsgehalt einer Beheimatung. Zugleich werden Heimatlosigkeit, Zweit- und Wahlheimaten sowie geistige und abstrakte Heimaten (auch in elektronischen Netzen) selbstverständlicher. Der utopische Gehalt von Heimat, wie ihn Ernst Bloch in "Das Prinzip Hoffnung" hervorhebt, verweist auf Kritik an Entfremdung und unzureichender Beteiligung. Gerade die Chance zur Mitgestaltung ist Teil des Heimatkonzepts.

Die Betonung von Stabilität, sozialer Vertrautheit, Traditionen und Handlungsfähigkeit lässt Heimat als Gegenpol zu aktuellen individuellen Bedrohungsszenarien (Verlust der Wohnung, Bedrohung nähräumlicher sozialer Netze, veränderte Arbeitsstrukturen, Migration, virtuelle Räume, Globalisierung) erscheinen. Unabhängig von dem Realitätsgehalt solcher gefühlten Bedrohungen steht fest, dass die Nähräumlichkeit bedeutender wird, und zwar unabhängig vom

Siedlungstyp und seiner konkreten Gestaltung. Deswegen müssen Raumordnung und Raumentwicklung sowohl mit Blick auf die verdichteten als auch bezogen auf die ländlichen Räume ebenso wie andere Politikfelder bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse auf die emotionale Bindung der Menschen an spezifische Räume mit ihren sozialen und materiellen Strukturen Rücksicht nehmen. Insbesondere ist zu respektieren, dass sich das Heimatgefühl u. a. an Landschaften, an den Wald, an Gebäude, an Objekte und an Infrastrukturen bindet, denen sich die Menschen verbunden fühlen und auf die sie auch stolz sind. Daraus resultieren auch wesentliche Fragen an die Verantwortlichen für Raumordnung und Raumentwicklung: Wie schafft man es, dass Veränderungen und kreative Transformation nicht als Zerstörung von Lebensraum und sozialen Werten wahrgenommen werden? Was macht Heimat im Zeitalter der Digitalisierung, der Migration, des demographischen Wandels, der Lebensstilvielfalt und der Nachhaltigkeit aus? Was bedeuten die Folgen des in einigen Regionen sehr starken Bevölkerungsrückgangs für Heimatbewusstsein und Heimatgefühl? Wie können die Raumordnung und Raumentwicklung aktiv die Beheimatung von Frauen und Männern in allen Siedlungsräumen fördern? Als Folgerung für Raumordnung und Raumentwicklung ergibt sich auf jeden Fall der Auftrag, offensiv und respektvoll mit dem Heimatbegriff umzugehen und vor diesem Hintergrund die sozialen und sozialräumlichen Folgen ihrer Planungen und Maßnahmen stets kritisch zu überprüfen. Dabei ist die Schaffung umfassender Partizipationsmöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Heimat für die Menschen von zentraler Bedeutung. Weitere wesentliche Folgerungen werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt.

3. Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse – Auftrag an Raumordnung und Raumentwicklung

Die regionale Entwicklung wird vielerorts von einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Oft fallen in diesem Zusammenhang Schlagwörter wie „Strukturwandel“ und „demografische Entwicklung“. Die damit einhergehenden Disparitäten scheinen sich – zumindest „gefühlte“ – zu verstärken und führen unweigerlich zu der Frage, ob diese Entwicklungen mit dem Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in Einklang zu bringen sind. Und bezüglich der Möglichkeit zu Identifikation und Heimatgefühl in allen Teilräumen stellt sich zusätzlich die Frage, wie vor diesem Hintergrund Stabilität und soziale Vertrautheit ermöglicht werden können.

Der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ war schon 1975 eine grundlegende Zielsetzung des damaligen Bundesraumordnungsprogramms, wobei stets darauf hinzuweisen ist, dass Gleichwertigkeit nicht mit Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gleichgesetzt werden darf. Im Grundgesetz taucht der Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar in Artikel 72 Abs. 2 auf,

doch handelt es sich dabei lediglich um eine vorrangig staatsorganisationsrechtliche Bestimmung, die die Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung näher regelt. Ein genereller Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus nicht herleiten. Eine allgemeine Staatszielbestimmung im Sinne einer Verbesserung der Lebensverhältnisse ergibt sich auch nicht aus Art. 91a GG, obwohl dort ausdrücklich eine Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben im Rahmen eines „kooperativen Föderalismus“ vorgesehen ist, wenn dies „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ ist.

Unmissverständlich ist der Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert. Nach § 2 ROG sind im „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. [...] Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...]“ Während die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur flächendeckend sicherzustellen ist, sind Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in zentralen Orten zu bündeln, die den Auftrag haben, ihre eigene Bevölkerung sowie die ihres ländlichen Umlandes zu versorgen.

In diesem Sinne haben bereits einzelne Länder das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Obwohl der Auftrag des Raumordnungsgesetzes auf Bundesebene klar und eindeutig ist und auch das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip von Politik und Verwaltung verlangt, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu elementaren, für eine menschenwürdige Existenz unabdingbaren Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen, hält der Beirat für Raumentwicklung eine explizite Verankerung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz für angemessen. Dadurch würden die staatspolitische Bedeutung dieser Zielstellung und die Verantwortung aller Politikbereiche – über die Raumordnungspolitik hinaus – unterstrichen.

Ein wesentlicher Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse ist neben der wirtschaftlichen Dimension (wie Beschäftigungs- und Einkommenschancen) der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Dabei sind regionale Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grad in einem so großen Staatsgebiet wie dem deutschen zu akzeptieren, zumal es aus individueller Sicht gewisse Kompensationsmöglichkeiten gibt (z.B. niedrige Immobilienpreise und bessere Umweltqualität vs. größere Entfernung zu Arbeitsplätzen). Das ist aber kaum wissenschaftlich und politisch zu operationalisieren. Gleichwertigkeit ist dann gegeben, wenn Beschäftigungs- und Einkommenschancen sowie eine Mindestversorgung mit Dienstleistungen - auch unter Nutzung der digitalen Möglichkeiten - ortsnahe vorhanden oder mit vertretbarem Aufwand erreichbar sind. Die Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge eine Mindestversorgung umfassen soll, ist zum

einen danach zu beantworten, was für einzelne Bevölkerungsgruppen elementar zum Leben gehört. Zum anderen ist aber auch im Sinne eines positiven Heimerlebens zu berücksichtigen, welche Angebote für Stabilität, soziale Vertrautheit und Handlungsfähigkeit besonders wichtig sind. Diese beiden Perspektiven führen zu dem Ergebnis, dass die Nahversorgung (insbesondere die Versorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs), medizinische Versorgung und Pflege sowie der Brandschutz elementar für Leben und körperliche Unversehrtheit sind. Hinzu kommen frühkindliche und schulische Bildungsangebote als Grundlage für die Chancengerechtigkeit von Kindern und Jugendlichen sowie Angebote wie Post, Telekommunikation und Mobilität, die für gesellschaftliche Teilhabe notwendig sind. Mobilität kann außerdem dazu beitragen, lokale Verschlechterungen z.B. in der Nahversorgung oder medizinischen Versorgung durch bessere Erreichbarkeit naher Zentren zumindest teilweise zu kompensieren. In diesem Zusammenhang seien auch die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) des Bundes gewürdigt, die in diesen und anderen Handlungsfeldern wertvolle innovative Impulse geben.

Wie schon einleitend angeführt, sieht der Beirat für Raumentwicklung die tatsächlich flächendeckende Erschließung Deutschlands durch ein digitales Infrastrukturnetz auf Glaserfaserbasis als unabdingbar für gleichwertige Lebensverhältnisse an; dies gilt auch für Mobilfunknetze. Eine aktive Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, die dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen verpflichtet ist, kann räumliche Disparitäten dämpfen. Zwingende Voraussetzung dafür ist neben entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielräumen, dass auch die Politik vor Ort tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Aufgaben nachkommen zu können. Dies setzt insbesondere eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung der Kommunen voraus; Förderprogramme können diese ergänzen, aber nicht ersetzen.

Insbesondere in ländlichen Räumen haben die Klein- und Mittelstädte als wirtschaftliche Anker sowie mit ihren Versorgungsleistungen im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems als Grund- und Mittelzentren eine tragende und auch künftig unverzichtbare stabilisierende Rolle. Das System der Zentralen Orte, das in den Ländern die Grundlage für die Sicherung der Daseinsvorsorge mit Infrastrukturangeboten überörtlicher Bedeutung bildet, muss jedoch insbesondere in Räumen mit geringer Besiedlung und/oder Entleerungstendenzen noch stärker an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse angepasst werden. So sollte der Raumbezug je nach Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung differenziert sein. Notwendige Bereiche der Grundversorgung, z.B. die Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Waren des täglichen Bedarfs, die hausärztliche Versorgung, aber auch Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind möglichst flächendeckend in den Grundzentren vorzuhalten, die auch mit dem öffentlichen Personennahverkehr gut erreichbar sein müssen. Zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten

sind dabei auch interkommunale Kooperationen zu fördern, wofür die Regionalplanung die geeignete Ebene wäre. Darüber hinaus muss die Raumordnung auch Wege eröffnen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ungleiche, d. h. regional angepasste Maßnahmen zu erreichen, zum Beispiel durch zivilgesellschaftlich organisierte Prozesse der Versorgung und der Mobilität. Daher gilt es, individuelle Maßnahmen stärker als bisher zuzulassen. Mit Hilfe von Öffnungsklauseln in den entsprechenden Gesetzen können lokal differenzierte und angepasste Lösungen in selbstorganisierten Prozessen erarbeitet werden. Die Raumordnung und die beteiligten Fachpolitiken bleiben gleichwohl in der Verantwortung, diese Prozesse finanziell und immateriell (insb. durch Beratung und Moderation) zu unterstützen. Beispielhaft sei hier auf Aktions- und Förderprogramme von Trägern der Regionalplanung für die dörfliche Nahversorgung verwiesen.

4. Kulturlandschaften

Da das Heimatgefühl einem Bedürfnis nach Gemeinschaft und Zugehörigkeit entspringt, ist es meist mit konkreten Orten und Landschaften verknüpft, denen man sich besonders verbunden fühlt und die zur sozialen Vertrautheit beitragen.

Attraktivität und Lebensqualität heimatlicher Landschaften müssen angesichts permanenter Veränderungsprozesse immer wieder aktiv gestaltet werden. Dabei hat der Landschaftswandel in den letzten Jahrzehnten enorm an Geschwindigkeit gewonnen: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist beispielsweise bundesweit zwischen 1996 und 2015 um eine Fläche angewachsen, die dem Dreifachen des Saarlandes entspricht. Zwischen 1990 und 2013 ging eine Fläche an Dauergrünland in der Größenordnung der Hälfte des Freistaates Sachsen verloren. Häufig ist diese Flächeninanspruchnahme ungesteuert erfolgt und hat so wesentlich zur Zersiedelung der Landschaft beigetragen. Viele andere Entwicklungen, so insbesondere der Ausbau der Infrastrukturen, der Abbau von Rohstoffen sowie der Bau von Anlagen für Erholung und Tourismus haben ebenfalls zur Veränderung der Landschaftsbilder beigetragen. Aber auch die Entwicklung erneuerbarer Energieträger verlief äußerst dynamisch. Damit wurde und wird das Landschaftsbild beeinflusst. Obwohl der größte Teil an Energie in städtischen Räumen benötigt wird, liegt die Realisierung der notwendigen Energiewende mit neuen Anlagen zur Energieerzeugung und -übertragung insbesondere im Falle der Windenergie schwerpunktmäßig in ländlichen Räumen, die neben der eigenen Wertschöpfung immer viele Serviceleistungen für städtische Ballungsräume, vom Angebot attraktiver Erholungslandschaften bis hin zur Bereitstellung von Trinkwasser und anderen Ressourcen, erbracht haben. Allerdings können auch umgekehrt die ländlichen Räume nicht ohne die Leistungen der städtischen Zentren leben. Dieses

Geben und Nehmen zwischen städtischen und ländlichen Räumen muss immer wieder neu austariert werden und ist nur selten frei von Konflikten.

Neben quantitativ fassbaren sind es vielfach auch qualitative Veränderungen im Landschaftsbild, die die Wertschätzung eines Stadt- und Landschaftsraumes als Heimat und das Gefühl von Vertrautheit beeinflussen. Die Land- und Forstwirtschaft ist ein unverzichtbarer Bestandteil der ländlichen Räume und hat einen hohen Stellenwert für das Heimatgefühl. Die Erzeugung gesunder Lebensmittel und die Pflege der Kulturlandschaft sind wichtige Beiträge der Landwirtschaft zur Lebensqualität der Menschen in allen Raumtypen. Alarmierend ist aber, dass die biologische Vielfalt insbesondere in ländlichen Räumen deutlich zurückgegangen ist, während die Artenvielfalt in den Großstädten gleichzeitig gestiegen ist. Zum Artenrückgang hat regional auch eine zum Teil sehr intensive agrarische Nutzung beigetragen. Holz war schon immer ein knappes Gut. Nur eine Waldwirtschaft, die im Einklang mit den natürlichen Bedingungen arbeitet, bietet Chancen für die nötige Anpassung insbesondere an den Klimawandel. Dieser stellt urbane und ländliche Räume gleichermaßen durch eine zunehmende Anzahl an Extremereignissen wie Hochwassern und Stürmen und ein verringertes sommerliches Wasserdargebot vor neue Herausforderungen. Dabei führen in verdichteten Räumen Hitzewellen in wachsendem Maße zu gesundheitlichen Belastungen und erhöhten Anforderungen an eine robuste grüne Infrastruktur. In prosperierenden Regionen haben die Auseinandersetzungen um die knappen Flächen in den letzten Jahren deutlich an Schärfe gewonnen, aber auch in ländlichen Räumen sind in wachsendem Maße Nutzungskonflikte und eine Zersiedlung zu verzeichnen.

Zwischen der Entwicklung strukturschwacher Räume und der Entwicklung der dynamischen Gebiete klafft die Schere immer weiter auseinander. Je komplexer und tiefgreifender die Veränderungsprozesse sind, desto weniger lassen sie sich mit Einzelvorhaben, isolierten Planfeststellungsverfahren oder sektoralen Fachplanungen bewältigen. Nötig sind vielmehr strategisches Vorausdenken sowie räumlich und fachlich übergreifende Handlungsansätze, wie sie für die integrative Perspektive von Raumordnung und Raumentwicklung charakteristisch sind. Beispielsweise können mit den Instrumenten der Vorrang- und Eignungsgebiete sowie textlichen Zielen in Raumordnungsplänen vorausschauend Raumnutzungskonflikte gelöst und Rechtssicherheit geschaffen werden. Im Sinne von Naherholung, Sport und Bewegung sowie Klimaschutz können verbindliche Regionale Grünzüge in Wachstumsregionen die Ausgewogenheit von Siedlungs- und Freiraumentwicklung wahren. Raumordnungsverfahren begleiten Infrastrukturgroßprojekte und suchen nach einem Ausgleich von Interessen. Darüber hinaus werden durch die Akteure der Raumordnung und Raumentwicklung vielfältige Projekte angestoßen, die kreative Ideen für die Zukunft der urbanen und ländlich geprägten Landschaften

entwickeln und über Partizipation eine nachhaltige Gestaltung der Heimat der Menschen ermöglichen.

5. Arbeiten

Durch den anhaltenden Wirtschaftsaufschwung ist die Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahr 2017 auf 44,3 Millionen gestiegen. Gleichzeitig sank die Zahl der Arbeitslosen auf den niedrigsten Stand seit 1990. Entgegen dem in der Öffentlichkeit vielfach transportierten Bild der wirtschaftsschwachen ländlichen Räume auf der einen und der wirtschaftsstarken Verdichtungsräume auf der anderen Seite ist die Entwicklung regional sehr unterschiedlich. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Insbesondere Räumen mit einer „schlechten Performance“ droht eine Abwärtsspirale: Für viele Unternehmen erscheinen diese Städte und Gemeinden aufgrund fehlender Infrastruktur wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV, Kultur- und Sportangeboten oder medizinischer Versorgung nicht attraktiv genug. Perspektivisch werden Handelsketten nur noch dort präsent sein, wo ausreichender Umsatz garantiert wird. Die betroffenen Regionen werden älter und ärmer, weil die jungen Besserqualifizierten wegziehen. Damit ist auch verbunden, dass ihre Kinder in anderen Regionen zur Welt kommen und sie ihre Steuern ebenfalls dort zahlen.

In denjenigen Regionen, in denen sich erfolgreiche Unternehmen befinden, siedeln sich oft weitere Dienstleistungsbetriebe an, die wiederum zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Diese Regionen – meist mit einer starken mittelständisch geprägten Wirtschaft mit oft familiengeführten Unternehmen – befinden sich vorwiegend im Nordwesten und in der westlichen Mitte Deutschlands sowie im Süden. In Regionen, in denen aufgrund des Strukturwandels Unternehmen weggebrochen sind und die ehemaligen Facharbeiter Qualifikationen haben, die nicht mehr gefragt sind, finden sich weiterhin im bundesweiten Vergleich hohe Arbeitslosenquoten. Und die neu entstandenen Dienstleistungsjobs erfordern entweder eine geringere Qualifikation bei schlechter Bezahlung oder eine besonders hohe, vor Ort kaum vorzufindende Qualifikation. In industrieschwachen Regionen, zu denen z.B. weite Teile Ostdeutschlands nach der Deindustrialisierung nach 1990 gehören, haben es Menschen mit qualifizierter Ausbildung häufig schwerer, passende Stellen zu finden.

Wichtig ist es, dass die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen vor diesem Hintergrund noch stärker auf die Möglichkeiten der Digitalisierung setzen, um in allen Raumtypen Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern und ihre Entwicklung zu ermöglichen. Durch eine stärker dezentralisierte Entwicklung können auch Verkehrsengpässe abgebaut werden. Neben Raumordnung und Raumentwicklung haben die relevanten Fachpolitiken auf Bundes-

und Landesebene hier eine besondere Verantwortung. Wie die Beispiele in strukturschwachen Regionen heimischer "hidden champions" zeigen, ist es durchaus möglich, dass erfolgreiche Unternehmen ihren Sitz außerhalb der Wachstumsregionen haben. Außerdem ermöglicht die Digitalisierung beispielsweise die Ansiedlung von Rechenzentren und anderen Backoffice-Funktionen in strukturschwachen Regionen. Entsprechende Organisationseinheiten der Bundes- und Landesverwaltungen könnten deswegen verstärkt dezentral "in der Fläche" oder in strukturschwachen Räumen lokalisiert werden. Dafür muss jedoch flächendeckend eine leistungsfähige Infrastruktur, etwa bei der Verkehrsanbindung oder beim Breitbandanschluss, geschaffen werden. Ein bewährtes Mittel zur Strukturförderung ist auch die Ansiedlung von Ausbildungseinrichtungen, vor allem Fachhochschulen, in strukturschwachen Räumen, weil dadurch sowohl der Abwanderung junger Menschen vorgebeugt werden kann als auch der Transfer zur regionalen Wirtschaft erleichtert wird. Gleichzeitig steigt die Chance, dass sich auch wieder Unternehmen ansiedeln, die auf diese Fachkräfte angewiesen sind. Allerdings können diese Räume nur dann prosperieren, wenn sie attraktive Lebensräume für Frauen und Männer gleichermaßen sind. Die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen haben in diesen Lokalisierungsfragen eine wesentliche Funktion für die Bewusstseinsbildung und als Initiatoren regionaler Handlungskonzepte, während bei der Umsetzung eine Vielzahl von anderen öffentlichen und privaten Akteuren gefragt ist.

6. Wohnen

Wenn von "Wohnen" gesprochen wird, ist auch von Heim, Heimat und Zusammenleben die Rede. Wohnen ist ein wichtiger Aspekt von Heimat für Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung.

Derzeit wird ca. ein Viertel der Wohnungen in Deutschland von Familien bewohnt, ihr Anteil wird jedoch anteilig weiter abnehmen. Schon jetzt bilden Zwei-Personen-Haushalte (34%) und Alleinlebende (41%) die Mehrheit der Haushalte. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wird durch die Akteure in Raumordnung und Raumentwicklung mit verschiedenen Instrumenten unterstützt. Hierzu zählt insbesondere die Mitwirkung bei der Bereitstellung geeigneter Flächen für die Wohnbauentwicklung. So kann insbesondere die Regionalplanung durch die Festlegung von Vorranggebieten für Wohnsiedlungsentwicklung dem Wohnungsbau verbindlich Vorrang gegenüber anderen Belangen einräumen und damit die Bauleitplanung wesentlich unterstützen. Gerade in Verdichtungsräumen mit hoher Flächennutzungskonkurrenz ist dies ein wichtiger Beitrag zur Sicherung und Bereitstellung von Baugrundstücken.

Die Schaffung insbesondere von für breite Bevölkerungsschichten bezahlbarem Wohnraum ist deswegen so wichtig, weil Wohnen ein existenzielles Grundbedürfnis der Menschen ist.

Wohnungen bieten bekanntlich nicht nur physischen Schutz gegen Witterungseinflüsse, Emissionen und Übergriffe, sondern bieten auch Beständigkeit im Alltag, sozial-räumliche Vertrautheit, den Ausgangspunkt für Aktivitäten, Raum für Privatheit und Intimität, sind Ort der Kindheit und der Familie und dienen der Selbstbetätigung und der Selbstverwirklichung.

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind durch starke regionale Unterschiede gekennzeichnet. Während in den Ballungsräumen und ländlichen Wachstumsregionen sowie deren Umland eine starke Nachfrage nach neuem Wohnraum zu beobachten ist, sind anderenorts – vor allem in strukturschwachen Regionen – zunehmende Leerstände zu verzeichnen. Hier kommen (zumindest teilweise) arbeitsmarktbedingte Abwanderungen zum Ausdruck, zumal Untersuchungen immer wieder zeigen, dass das Leben in ländlichen Räumen und dabei auch in kleineren Kommunen von vielen Menschen durchaus als attraktiv empfunden wird. Auf diese teilweise gegenläufigen Entwicklungen müssen Bund, Länder und Kommunen mit entsprechend differenzierten wohnungspolitischen Maßnahmen reagieren, die den Wohnpräferenzen der Bevölkerung entgegenkommen, die Marktmechanismen beachten und die Wechselwirkungen von Push- und Pull-Faktoren berücksichtigen. Dabei gilt es, das Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ mit den Instrumenten der Raumordnung und der Bauleitplanung umzusetzen, um die Attraktivität von Ortskernen zu erhalten und eine Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Die sich weiter intensivierenden Stadt-Umland-Beziehungen und die anhaltenden Suburbanisierungsprozesse erfordern weitergehende Kooperationen bei der Bündelung von Infrastrukturen, bei Mobilitätsangeboten und bei der Flächennutzung.

Der steigende Druck auf dem Wohnungsmarkt und der gewachsene Wohnflächenbedarf führen zudem oft dazu, dass die Wahlfreiheit nach Kriterien wie Lagegunst, Ausstattung, Qualität des Gebäudes oder auch ausreichende Größe insbesondere für die Bezieher geringer Einkommen zunehmend eingeschränkt ist. Auch in den peripheren Lagen ist zu beobachten, dass vielfach das bestehende Angebot der gewandelten Nachfrage nicht entspricht. Eine steigende Mietbelastungsquote erschwert einkommensschwächeren Haushalten eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und führt zu sozialen Spannungen.

Grundsätzlich sind das Wohngeld und die soziale Wohnraumförderung die Stellschrauben zur Unterstützung von einkommensschwächeren Haushalten. Notwendig sind daher zum einen eine zu verstetigende Anpassung des Wohngeldes und – wo geboten – eine Übernahme der Kosten der Unterkunft. Zum anderen ist die Versorgung mit ausreichendem und (gefördertem) bezahlbarem Wohnraum vor allem in Wachstumsregionen eine politische Kernaufgabe der nächsten Jahre auch für die Raumordnung. Nach wie vor bleibt die Bautätigkeit jedoch deutlich hinter den Anforderungen zurück. Stärker als bisher sollte auch auf die im Umbau und der Umnutzung liegenden Potenziale gesetzt werden.

Neben der schon angesprochenen Sicherung von Flächen für den Wohnungsbau mit den Instrumenten der Raumordnung liegt ein weiterer wichtiger politischer Handlungsansatz in der Beeinflussung des Wohnungsmarktes durch die Senkung der Baukosten, indem von den Ländern bei der Bereitstellung des zumeist knappen Baulands bestimmten Akteuren ein Vorkaufsrecht erlaubt wird. Hier sind bspw. Genossenschaften oder kommunale und landeseigene Gesellschaften zu nennen. Weiterhin kann das sogenannte Konzeptverfahren bei der Baulandvergabe angewandt und das Erbpachtrecht – auch zur Generierung laufender Einnahmen – etabliert werden. Eine am Allgemeinwohl orientierte Bodenpolitik ist ein künftig noch wichtigeres Steuerungsmittel, um der Spekulation auf dem Immobilienmarkt zu begegnen. Rechtliche Instrumente liegen in Quoten für Sozialwohnungen und bezahlbarem Wohnraum im Neubau, Milieuschutzsatzungen und Umwandlungsverboten (in Eigentum oder Ferienwohnung).

Erforderlich sind zudem ein strategisches Baulandmanagement, Leerstandsmonitoring sowie ein kontinuierliches und systematisches Flächenmonitoring, um zu einer sparsamen Neuinanspruchnahme von Flächen zu kommen und der Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Hierbei ist die Raumordnung insbesondere auf der Ebene der Regionalplanung gefordert. So kann der Bestand im Innenbereich im Hinblick auf mögliche Aufstockungen, Ausbauten und Umnutzungen überprüft werden. Entsprechend sollten die Förderinstrumente stärker als bisher auf die Umnutzung und den Umbau bestehender Gebäude gerichtet werden, damit das Angebot im Bestand stärker den Nachfragebedürfnissen angepasst werden kann. Ebenso sind steuerliche Instrumente (Grundsteuer C, Abschreibungen; Besteuerung von Leerstand) in Betracht zu ziehen, um Bauland zu mobilisieren und die Privatwirtschaft zu einer Steigerung der Bautätigkeit – und dies vor allem von Mietwohnungen im preisgünstigen Segment – zu animieren.

7. Mobilität

Mobilität gehört zu den zentralen menschlichen Bedürfnissen und ist Grundvoraussetzung für soziale Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung. Die Bewegung im Raum verschafft individuelle Freiheit, ist aber auch eine Notwendigkeit für das Funktionieren einer Gesellschaft. Deswegen hat die Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und resilienten Verkehrsinfrastruktur in einem weitgehenden gesellschaftlichen Konsens hohe Bedeutung. Dabei sind administrative Grenzen weitgehend bedeutungslos – wichtig ist sowohl im Sinne der Umwelt als auch der Wirtschaft, dass ein Ziel mit möglichst geringen Zeit-, Wege- und Energieaufwand zu erreichen ist.

Gerade bei der räumlichen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Zuge demographischer Anpassungsstrategien gewinnen die Sicherung bedarfsgerechter Mobilität und darauf abgestimmte Mobilitätskonzepte noch stärker an Bedeutung. Die Erreichbarkeit dieser Standorte, die auch für Stabilität, soziale Begegnung und Vertrautheit, gesellschaftliches

Miteinander und kulturelles Erleben stehen, ist eine wesentliche Voraussetzung, dass Menschen ihre Heimat weiterhin als attraktiv und lebenswert erleben können.

Da es sich in den angesprochenen Beispielen häufig um überörtliche Wegebeziehungen handelt, ist die Raumordnung vielfältig in Fragen der Mobilität und des Verkehrsnetzes gefordert. Sie leistet einen wichtigen Beitrag für künftige Mobilität, weil sie Trassen geplanter Verkehrswege (Straßen, Eisenbahnen) über lange Zeiträume und rechtswirksam sichern und frei von anderen Nutzungen halten kann. Ebenso wichtig ist aber der Ansatz der Raumordnung, Siedlungsentwicklung auf verkehrlich gut erschlossene Standorte und Bereiche zu konzentrieren. Hierbei haben gerade in dicht besiedelten städtischen Regionen die Achsen der S-Bahnen und das Umfeld der S-Bahnhöfe eine zentrale Bedeutung bei der Bündelung und Konzentration der Entwicklungen. Zunehmend kommt es aber auch darauf an, Querverbindungen zwischen diesen Achsen zu schaffen, ohne damit gleichzeitig eine Zersiedelung in den regionalen Grünzügen zu unterstützen. Perspektivisch müssen dabei auch die Veränderungen im Mobilitätsbereich durch die fortschreitende Digitalisierung, durch digital vernetzte und autonome Verkehre, hinsichtlich ihrer siedlungsstrukturellen Wirkungen in die Konzepte eingearbeitet werden.

Deutschland übernimmt durch seine geographische Lage in der Mitte von Europa eine zentrale Rolle in der Abwicklung von europäischen Verkehrsströmen über die großen „Hubs“ (Häfen, Flughafen, Güterverteilzentren) und die transnationalen Verkehrskorridore. Durch die Abstimmung sowohl mit europäischen als auch mit lokalen Belangen muss die Raumordnung künftig noch stärker auf die strategische Vernetzung und den zügigen Ausbau der Verkehrswege und gleichzeitig deren bessere Integration in den Siedlungs- und Landschaftsraum hinwirken. Damit soll erreicht werden, dass auch Verkehrsräume von der Bevölkerung als Teil der Kulturlandschaft akzeptiert werden und die im Umfeld der Verkehrsinfrastruktur lebenden Menschen auch diese Räume als ein Stück Heimat erleben können.

Die Planungsprozesse beim Bau großer Verkehrsinfrastrukturprojekte sind in den letzten Jahren immer komplexer geworden. Das hat dazu geführt, dass sich Planungsverfahren zeitlich in die Länge gezogen haben. Durch ein neues Verfahrensmanagement in den für die frühe Abstimmung der unterschiedlichen Ansprüche und Interessen sehr wichtigen Raumordnungsverfahren kann die Raumordnung darauf hinwirken, dass alle Belange in das Verfahren einfließen, der Bearbeitungs- und Abstimmungsprozess aber deutlich beschleunigt wird. Außerdem müssen Wege gefunden werden, Betroffene frühzeitiger und repräsentativer schon in die Vorplanungsphase einzubinden.

Auch die Nahmobilität (Fuß, Rad, elektronisch unterstützte Gehhilfen und e-Bikes) kann – gerade auf kurzen und mittleren Strecken – einen Beitrag zur individuellen Mobilität leisten. In besonderem Maße ist inzwischen vielerorts erkannt worden, welchen wichtigen Beitrag das Fahrrad, das e-Bike oder Pedelec zur individuellen Mobilität leisten kann. Auch hier kann die

Raumordnung beitragen, überörtliche Verbindungen (Radschnellwege) zu planen und zu sichern. Daneben kann die Raumordnung dem Fußverkehr als wichtige Form urbaner Mobilität bessere Bedingungen durch kompakte Siedlungen schaffen.

Die absehbaren und tiefgreifenden Änderungen in der Mobilität insbesondere durch die Digitalisierung stellen die Raumordnung vor besondere Herausforderungen. Smart Mobility kann zu vollkommen neuen Mobilitäts- und Bewegungsmustern führen, indem beispielsweise die „Arbeit zum Menschen“ (und nicht mehr der Mensch zur Arbeit) kommt und digital gesteuerte Drohnen Versorgungsverkehre ergänzen oder ersetzen. Durch die e-Mobilität und die Möglichkeiten des autonomen Fahrens können darüber hinaus innerhalb der bestehenden Mobilitätsmuster auch in dünn besiedelten Räumen neue Angebote bei niedriger Auslastung geschaffen werden. Im Zuge der perspektivischen Raumbeobachtung müssen die siedlungsstrukturellen Wirkungen des digital vernetzten und autonomen Verkehrs skizziert werden, so dass sich alle Städte, Gemeinden und Landkreise rechtzeitig und raumspezifisch auf die neuen Arten der Mobilität vorbereiten können.

8. Alltägliche Lebensqualität

Die bisherigen Ausführungen haben bereits das breite Aktionsfeld von Raumordnung und Raumentwicklung aufgezeigt, die in vielfältiger Weise einen Beitrag zur alltäglichen Lebensqualität der Menschen in ihrem jeweiligen heimatlichen Umfeld leisten.

Auch die flächendeckende Grundversorgung mit Lebensmitteln ist ein zentrales Anliegen von Raumordnung und Raumentwicklung, das die Regionalplanung mit regionalen Einzelhandelskonzepten, aber auch durch Unterstützung örtlicher Aktionen und Initiativen aktiv verfolgt. Gerade die örtlichen, gut erreichbaren Läden in Dörfern und kleineren Städten erhalten eine faire Chance auf eine dauerhafte Perspektive, weil seitens der für die Raumordnung zuständigen Behörden genau geprüft wird, welche Auswirkungen neue Handelszentren auf die Grundversorgung haben und solche Projekte, die örtliche Angebote zerstören können, keine Zulassung bekommen.

Auch die Bedeutung der Grundschulen für die örtliche Gemeinschaft wird in der Raumordnung aufgegriffen. Indem neue Siedlungstätigkeiten an vorhandenen Schulstandorten Vorrang einräumt wird, können diese Schulen besser ausgelastet und damit langfristig erhalten werden; gleichzeitig haben die Kinder kürzere Schulwege. Gerade bei der Abstimmung von Schulstandorten und Siedlungsentwicklung kann die Raumordnung auf der Ebene der Regionalplanung eine zentrale Rolle übernehmen.

Über die allgemeine Grundversorgung hinaus sind natürlich gerade die Menschen in kleineren Dörfern darauf angewiesen, auch die stärker spezialisierten Angebote erreichen zu können.

Deswegen ist es entscheidend, die Angebote des Gesundheitswesens (insbesondere Fachärzte, Krankenhäuser und Apotheken), des Fachhandels (Bekleidung, Schuhe, Unterhaltungselektronik, Bücher usw.) sowie der Bildung und der Kultur (weiterführende Schulen, Volkshochschulen, Musik, Kino usw.) in leistungsfähigen Klein- und Mittelstädten als zentralen Orten zu bündeln, was eine Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erleichtert. Darüber hinaus sind verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen.

Auch in den städtisch geprägten Räumen sorgt die Raumordnung für den Erhalt eines lebenswerten Wohnumfeldes. Wie erwähnt arbeitet sie über kommunale Grenzen hinweg daran, dass neue Wohnungen vorrangig dort entstehen, wo eine gute Zugänglichkeit zum öffentlichen Nahverkehr vorhanden ist. Gleichzeitig achtet die Raumordnung darauf, dass zwischen den Siedlungsbereichen regionale Grünzüge für die Naherholung, für Spiel und Sport erhalten bleiben und nicht zersiedelt werden, was für die Lebensqualität gerade in den intensiv bebauten großstädtischen Räumen von höchster Bedeutung ist.

Zur Lebensqualität gehört auch, dass die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere der Boden und das Grundwasser, vor Verunreinigung und Zerstörung geschützt werden. Hier setzen die Instrumente der Raumordnung schon weit vor den fachrechtlichen Regelungen an, weil damit dem Schutz des Trinkwassers oder der Natur verbindlich Vorrang vor allen anderen Nutzungen eingeräumt werden kann. Angesichts der zunehmenden Nutzungsansprüche an den Außenbereich durch Intensivlandwirtschaft, Energieerzeugung und Bodenabbau ist es wichtig, dass diese Nutzungen koordiniert werden und einer übermäßigen Nutzung vorgebeugt wird. So ist es beispielsweise sinnvoll, dass der volkswirtschaftlich notwendige, aber mit vielen Eingriffen in die Landschaft verbundene Sand- und Kiesabbau in belasteten Gebieten durch die Raumordnung auf bestimmte Standorte konzentriert wird. Damit leistet die Raumordnung einen wichtigen Beitrag zum Schutz der heimatlichen Kulturlandschaft.

9. Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der skizzierten Potenziale und Herausforderungen gibt der Beirat für Raumentwicklung folgende Empfehlungen, um die Möglichkeiten von Raumordnung und Raumentwicklung zur Entwicklung Deutschlands und seiner Regionen sowie zur Gestaltung der Heimat für die Menschen besser zu nutzen.

Empfehlungen an die Bundesebene:

- Durch eine explizite Staatszielbestimmung im Grundgesetz sollte ein eindeutiger und über die Normierung im Raumordnungsgesetz hinausgehender Handlungsauftrag an den Bund

und die Länder begründet werden, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv zu fördern.

- Im Zuge der nächsten Fortschreibung der "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" sollte der Aspekt der Gestaltung von Heimat als Aufgabe der Raumordnung und Raumentwicklung verankert und weiter ausgeführt werden.
- Der Bund sollte noch stärker eine moderierende und initiiierende Rolle übernehmen, um im System der Raumordnung die Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Regionen sowie das Gegenstromprinzip zu stärken und reibungslose Planungsprozesse zu gewährleisten. Raumordnung auf allen Ebenen muss sich noch stärker als Teil eines Gesamtsystems verstehen, in dem Konkurrenzen und übertriebene Hierarchien keinen Platz haben.
- Der Bund sollte von seinen durch das Raumordnungsgesetz eröffneten Möglichkeiten zur Aufstellung von eigenen Raumordnungsplänen verstärkt Gebrauch machen, um damit Impulse für die Entwicklung des Bundesgebiets und seiner Regionen zu geben sowie die Heimat der Menschen zu gestalten und zu schützen.
- Für die Lösung von räumlichen Nutzungskonflikten sollte das Raumordnungsverfahren verstärkt genutzt werden, wobei die von den Raumordnungsbehörden mit Beteiligten und Betroffenen ausgehandelten konsensualen Ergebnisse fixiert und mit einer verstärkten Rechtswirkung versehen werden sollten. In diesem Sinne sollte der Bund eine entsprechende Änderung des Raumordnungsgesetzes auf den Weg bringen.
- Der Bund sollte das anerkannte Programm "Modellvorhaben der Raumordnung" wegen der großen Breitenwirkung und der Generierung übertragbarer Ergebnisse fortführen. Auch die Publikation von "best practices" eröffnet die Möglichkeit, dass Regionen voneinander lernen. Künftig sollte neben der Erstellung von Konzepten auch die modellhafte Erprobung neuer Ansätze der Raumentwicklung sowie eine Verstetigung von Modellprojekten finanziell unterstützt werden. Zu prüfen wäre die Schaffung einer rechtlichen Basis für die Ausweisung raumordnerischer Modellregionen, in denen neuartige, integrierte Ansätze beispielsweise für eine wirksame und nachhaltige Daseinsvorsorge erprobt werden können.

Empfehlungen an Bund und Länder:

- Die Bedeutung von Klein- und Mittelstädten als Leistungsträger der Raumstruktur insbesondere in dünn besiedelten und strukturschwachen ländlichen Räumen wird bislang zu wenig beachtet; Bund und Ländern sollten sich auf Maßnahmen zur gezielten

Förderung und Unterstützung dieser Kommunen bzw. der Grund- und Mittelzentren bei der Wahrnehmung ihrer Versorgungsfunktion verständigen.

- Bund und Länder sollten im Rahmen der MKRO zeitgemäße Empfehlungen für Mindestausstattungsstandards von Grund- und Mittelzentren ausarbeiten. Dabei sollte es sich jedoch nicht um für alle Raumtypen starre Größen- und Ausstattungsstandards handeln, sondern um Orientierungswerte, die den Aspekten der regionalen Flexibilität im Sinne regional angepasster Lösungen, der interkommunalen Kooperation und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft besonders Rechnung tragen.

Empfehlungen an die Länder:

- Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands setzt neben entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielräumen insbesondere eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung der Kommunen zwingend voraus. Förderprogramme können diese ergänzen, nicht aber ersetzen.
- In den Stadtregionen haben die raumordnerische Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Sicherung der regionalen Grünzüge einschließlich des Erhalts von Waldinseln sowie die Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen (ÖPNV, Fahrrad, Fußverkehr) besondere Bedeutung. Das raumordnerische Instrumentarium ist hier zu schärfen, damit die Raumordnung ihren Beitrag zur Lebensqualität in den verdichteten Räumen noch wirkungsvoller erbringen kann.
- Nicht nur in den Stadtregionen, sondern in allen Raumtypen kann die Raumordnung einen wesentlichen Beitrag leisten, einer weiteren Zersiedelung vorzubeugen. Als verbindliche Instrumente der Raumordnung stehen hier insbesondere Freiraumgrenzen und die Begrenzung der Siedlungstätigkeit an Orten ohne Infrastruktur (Nahverkehr, Schulen, Grundversorgung) auf eine maßvolle Eigenentwicklung zur Verfügung. Hier kommt es darauf an, dass diese Instrumente tatsächlich in allen Ländern zur Anwendung kommen.

Empfehlungen an Bund, Länder und Regionen:

- Gleichwertige Lebensverhältnisse sind undenkbar ohne eine gute Ausstattung ganz Deutschlands mit digitaler Infrastruktur. Die Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche vollzieht sich rasant und eröffnet den Menschen und den Unternehmen in vielen Räumen ganz neue Chancen. Angesichts der nicht eingelösten Zusagen der „Netzallianz Digitales Deutschland“, eine flächendeckende Breitbandversorgung von mindestens 50 Mbit/s zu schaffen, müssen die für

Raumordnung und Raumentwicklung zuständigen Stellen des Bundes, der Länder und der Regionen hier selbst aktiv werden, um die Erschließung aller Räume mit leistungsfähiger digitaler Infrastruktur deutlich zu beschleunigen.

- Eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik muss, noch stärker unterstützt durch entsprechende Fachpolitiken, einer weiteren räumlichen Polarisierung vorbeugen. Dabei sind teilträumliche Entwicklungen stets im großräumlichen Zusammenhang und in ihren Wechselwirkungen zu sehen. Durch verstärkte Gemeinwohlorientierung der Raumordnungspläne kann der gesellschaftliche Zusammenhalt vorausschauend gestärkt werden.
- Die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen müssen ihre Ziele, Grundsätze und Empfehlungen stärker und konkreter auf die unterschiedlichen Adressaten ausrichten. Insbesondere durch eine klarere und lebensnähere Sprache und die Vermeidung technokratischer Begriffe, aber auch durch die Nutzung der neuen digitalen Kommunikationsmedien können sie mehr Bürgernähe und breitere Partizipation erreichen. Sie müssen die Gestaltung der Heimat noch stärker als eine an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Gestaltungsaufgabe erkennen und dabei die Zivilgesellschaft als wesentlichen Partner sehen.
- Eine sinnvolle und nachhaltige Raumentwicklung ist eine gemeinsame Aufgabe staatlicher und kommunaler Akteure, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Deswegen verdienen alle Ansätze für kooperative Entwicklungskonzepte insbesondere auf der Ebene der Regionen besondere Unterstützung und Förderung. Mit einem breiten gesellschaftlichen Engagement für die Entwicklung der Regionen wird die Gestaltung der Heimat auf eine breite Basis gestellt, was konsensuale Ergebnisse und die Auflösung von Konflikten erleichtert.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Siedlungsentwicklung - Flächen sparen

- beschlossen am 15.01.2019 -

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 15.01.2019 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Dr. Frank Fellenberg

Tine Fuchs

Manuela Hahn

Christoph Heinrich

Dr. Sandra Hook

Claudia Kaspar

Dr. Maria Lezzi

Norbert Portz

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, März 2019

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangssituation und Problemdarstellung	31
2.	Begrifflichkeiten	33
3.	Flächenpolitische Maßnahmen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung	34
4.	Innenentwicklung in Städten und Gemeinden forcieren	36
5.	Weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	39
6.	Weitere Verdichtung hinterfragen – Dezentralisierung und Digitalisierung als Chance nutzen	45
7.	Empfehlungen	46

1. Ausgangssituation und Problemdarstellung

1.1. Freiraum: Ein nicht vermehrbares Gut

Freiraum ist ein zentrales und vor allem nicht vermehrbares Gut. Eine wirksame Begrenzung weiterer Flächenneuinanspruchnahme ist daher im allgemeinen Interesse. Dies gilt nicht nur, weil der Boden eine endliche Ressource darstellt, sondern weil auch Flächenneuinanspruchnahme oft eine Beeinträchtigung des Artenschutzes und der Biodiversität mit sich bringt. Um Flächenneuinanspruchnahme zu begrenzen, müssen sowohl die bestehenden Instrumente der Raumordnung und der Landesplanung als auch des Städtebaurechts genutzt und ausgebaut werden. Die jeweiligen Planungsträger stehen in der Verantwortung, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme wirksam einzusetzen. Das gilt gerade heute, wo angesichts eines nachweislichen Wohnraum- und Infrastrukturbedarfs, insbesondere in wachsenden Regionen, Lösungen gefunden werden müssen, die eine Neuinanspruchnahme von Flächen wirksam begrenzen.

1.2. Gründe für Flächeninanspruchnahmen

Jeden Tag wurden im Jahr 2017 nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes in Deutschland rund 62 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsfläche neu ausgewiesen. Positiv festzustellen ist zwar, dass sich damit der tägliche Hektarverbrauch seit den späten 1990er Jahren in Deutschland halbiert hat. So lag der Vierjahresdurchschnitt der Jahre 1996 bis 1999 noch bei rund 120 Hektar pro Tag. Dennoch entspricht die tägliche Inanspruchnahme als Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland etwa 88 Fußballfeldern¹.

Flächeninanspruchnahme hat regelmäßig gesamtgesellschaftliche Ursachen: Steigende Mobilitätsanforderungen der Menschen bedeuten mehr Straßen, Bahnlinien, Flugplätze, aber auch Parkraum oder Radwege. Das berechtigte Bedürfnis der Bevölkerung nach bezahlbarem Wohnraum erfordert ebenfalls eine entsprechende Bereitstellung von Flächen zum Wohnen. Und Gewerbe und Industrie benötigen auch ihren Platz. Zudem verlangen der Energiebedarf der Menschen sowie die Kreislaufwirtschaft nach Abbauf Flächen, Flächen für die Energieerzeugung sowie auch Flächen für Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen. Auch benötigen die Menschen in ihrem Lebenszyklus Kindergärten, Schulen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bibliotheken, Universitäten, Museen, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie Altersheime und Krankenhäuser etc.

¹ <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (15.03.2019)

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht zudem oft im Spannungsverhältnis mit der Schaffung bezahlbaren Wohnraums. In dieser Legislaturperiode will die Koalition mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, circa 1,5 Millionen neue Wohnungen errichten lassen. Dabei ist der Wohnungsmarkt in Deutschland von starken Disparitäten bestimmt: Wachsenden Wohnungsmärkten, speziell in attraktiven und stark nachgefragten Städten, stehen Schrumpfung und Leerstände von insgesamt circa zwei Millionen Wohnungen, vor allem in strukturschwachen Gebieten, gegenüber. Insbesondere diesen Leerstand sowie die Brachen gilt es, durch gezielte (Städtebau-)Förderprogramme und Unterstützungen zu aktivieren. Hierdurch kann am besten das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme umgesetzt werden.

Dennoch bleibt in Deutschland angesichts der hohen Nachfrage der Bau insbesondere bezahlbarer Wohnungen erforderlich. Dies bedingt auch eine weitere Flächeninanspruchnahme. Denn es besteht in Deutschland ein Bedarf von mindestens 350.000 bis 400.000 jährlich neu zu bauender Wohnungen, insbesondere im bezahlbaren Segment. Dem wird nach wie vor nicht genügt. So wurden im Jahr 2017 in Deutschland zwar 384.100 Wohnungen und von Januar bis August des Jahres 2018 der Bau von insgesamt 234.4000 Wohnungen genehmigt. Entscheidend ist aber: Genehmigt ist noch lange nicht gebaut. So wurden im Jahr 2017 nur 284.000 Wohnungen gebaut und damit ca. 100.000 Wohnungen weniger als erforderlich. Vor dem Hintergrund des unabdingbaren Neubaus von bezahlbaren Wohnungen sind die Ziele der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme umso wichtiger.

1.3. Ziele der Bundesregierung und Unterstützung durch den Beirat für Raumentwicklung

Die Bundesregierung wollte ursprünglich im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahre 2002 den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf täglich 30 Hektar reduzieren.² Die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 enthält eine „verschärfte Festlegung“ von „unter 30 Hektar“ pro Tag bis zum Jahr 2030.³ Diese Zielfestlegung wird vom Beirat für Raumentwicklung ausdrücklich unterstützt. Das integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums aus dem Jahre 2016 enthält ein demgegenüber noch verschärftes Ziel für die Flächeninanspruchnahme von 20 Hektar pro Tag.

² Ziele und Indikatoren: www.umweltbundesamt.de/ziele-indikatoren (15.03.2019)

³ Nachhaltige Entwicklung: Flächenverbrauch – Worum geht es?
www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit/internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs (15.03.2019)

2. Begrifflichkeiten

2.1. Definition der Flächeninanspruchnahme präzisieren

Das Flächensparziel der Bundesregierung (weniger als 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2030) beruht sich auf die Zuwächse der Siedlungs- und Verkehrsfläche von einem Jahr zum nächsten. Dies geschieht meist zulasten landwirtschaftlicher Böden sowie damit auch der gewachsenen Kulturlandschaft, mithin der Heimat der Menschen. Die Flächeninanspruchnahme wird häufig verkürzt und missverständlich als „Flächenverbrauch“ bezeichnet. Tatsächlich lässt sich „*Fläche*“ im engeren Wortsinne nicht „verbrauchen“. Die Fläche ist – wie auch der Boden – eine endliche Ressource, mit der der Mensch schon zum Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen sparsam umgehen muss. Verbraucht werden kann lediglich die verbleibende Freiraumflächen-Ressource. Deshalb stellt § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG zutreffend auf die Verringerung der erstmaligen „*Inanspruchnahme*“ von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ab. Gleichwohl bleibt hinsichtlich der Datengrundlagen die Frage, welche Flächen statistisch als Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in diesem Sinne erfasst werden und daher dem Reduzierungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG unterworfen sein sollen.

2.2. Differenzierte Datengrundlage erforderlich

Um zielgerichtet Maßnahmen im Bereich des Flächensparens zu ergreifen, ist aber eine differenziertere Datengrundlage erforderlich. Die Angaben des Statistischen Bundesamtes und andere Datenerhebungen sollten daher zukünftig zwischen der reinen „Umnutzung“ von Landschaft ohne ökologische Einbußen einerseits und der tatsächlichen und die Umwelt stark belastenden Versiegelung (Beispiel: Versiegelungsgrad) von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke andererseits differenzieren.

Weiterhin sollte bezüglich der Siedlungsflächen noch eine genauere Konkretisierung auf Wohnflächen sowie Gewerbeflächen einerseits und Verkehrsflächen andererseits erfolgen. Zudem sollte klargestellt werden, ob und inwieweit auch Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in die Statistik der Flächenneuanspruchnahme eingehen.

3. Flächenpolitische Maßnahmen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung

3.1. Stärkere Verantwortung von Raumordnung und Landesplanung nötig

Ein sorgsamer Umgang mit der Fläche und eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme folgt schon aus Art. 20a GG. Danach *„schützt der Staat 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.“*

Aus dieser Vorgabe ergibt sich auch ein verantwortliches Handeln der Raumordnung und der Landesplanung. So gehören nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung insbesondere ausgeglichene ökologische Verhältnisse sowie der nachhaltige Schutz der Ressourcen. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ist die *„erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potentiale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“*.

Daher müssen eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme und ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden Kernanliegen einer nachhaltigen Raumentwicklung und Landesplanung sein. Die Instrumente der Raumordnung und Landesplanung müssen dazu auch ausgeschöpft werden. Dies betrifft insbesondere die Anwendung und Umsetzung von integrierten Umweltprüfungen auf der Grundlage der UVP-Änderungsrichtlinie der EU aus dem Jahre 2014. Dort wurde unter anderem die *„Fläche“* als weiteres und in der Umweltprüfung für Vorhaben zu untersuchendes Schutzgut definiert. Damit sind bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungs- und Bauleitplänen im Rahmen von integrierten Umweltprüfungen die positiven und negativen Auswirkungen unter anderem auch auf die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu untersuchen. Auch sind Alternativen zu prüfen und es ist herauszuarbeiten, mit welchen planerischen Lösungen das Flächensparziel in welchem Umfang eingelöst werden kann. Die Umweltprüfungen mit ihren Kontroll- und Optimierungsfunktionen stellen damit eine wirksame Möglichkeit zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme dar. Raumordnung und Landesplanung stehen jedenfalls mehr denn je in der Pflicht, ihrer Verantwortung zur Erreichung der Flächensparziele nachzukommen. Dies muss auch durch eine konsequente Ausweisung von (überregionalen) Grünzügen und (Natur- sowie Landschafts-) Schutzgebieten sowie von Reservaten etc. erfolgen. Auch dadurch kann für eine sparsame und schonende Flächenneuanspruchnahme Sorge getragen werden. Zusätzlich hat die Raumordnung die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden aus

übergeordneten Gesichtspunkten, die die Planungshoheit der Städte und Gemeinden beachten, zu steuern. Die Vorgabe aus § 1 Abs. 4 BauGB, wonach „die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind“, ist danach durch die Verantwortungsträger in den Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden wahrzunehmen und i. S. einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wirksam zu gestalten.

3.2. Verbesserung kommunaler Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Nach der Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 2 S. 1 BauGB „soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden.“

Mit diesen Vorgaben der „Bodenschutzklausel“ sowie auch mit dem umfassenden Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB („gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander“) ist es unvereinbar, wenn einseitig bestimmte Umweltbelange, wie landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen, etwa zum Zwecke des erforderlichen Wohnungsbaus „weggewogen“ werden. Insbesondere auf der kommunalen Ebene lassen sich im Übrigen zur Umsetzung einer wirksamen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme viele städtebaurechtliche Instrumente finden. Aktuell untersucht die von der Bundesregierung eingerichtete Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ zusätzliche Möglichkeiten für die Schaffung besserer Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt den Städten und Gemeinden, die ihnen zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere auf der Ebene des Städtebaurechts, intensiv zu nutzen und auszuschöpfen. Dies muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme und ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden sowohl Kernanliegen der Stadtentwicklung (siehe §§ 1 Abs. 5 S. 2, 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie 1a Abs. 2 BauGB) als auch des Boden- und Umweltschutzes sind.

Das Primat der „Innen- vor Außenentwicklung“ muss daher verstärkt, gerade auf der Ebene des Städtebaurechts, mit Leben erfüllt werden. Das bedeutet, die Flächenneuinanspruchnahme so weit wie möglich zu reduzieren. Dies wiederum bedingt in der Praxis, dass bestehende Siedlungs- und Verkehrsflächen besser genutzt und Brachen reaktiviert werden. Der Vorrang der Innenentwicklung muss insbesondere an der (Re-)Aktivierung von Brachflächen sowie von

Baulücken und Leerständen ausgerichtet werden. Insoweit ist das Potential an vorhandenen Brachflächen, die grundsätzlich aktivierbar sind, in Deutschland mit ca. 150.000 ha sehr groß.

Die Regierungskommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ steht insoweit vor zentralen Weichenstellungen für eine nachhaltige und flächensparende sowie sozial gerechte Raum- und Stadtentwicklung. Um diese zu verwirklichen und in die Praxis umzusetzen, sollte nach Auffassung des Beirats für Raumentwicklung das Gemeinwohl auch vor dem Hintergrund des Programmsatzes aus Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“ stärker als bisher berücksichtigt werden. Der sehr unterschiedlich ausgelegte Passus im Koalitionsvertrag, wonach *„weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene nicht verfolgt werden“*, bedarf insoweit vorab dringend einer Klärung.

Um eine Innenentwicklung im Sinne der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu verwirklichen, sollte auf einige der in den Arbeitsergebnissen aus dem „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ in der letzten Legislaturperiode vorgeschlagenen Maßnahmen sowie auf die Ergebnisse des Wohngipfels vom 21.09.2018 zurückgegriffen werden. Darüber hinaus bedarf es weiterer Aktivitäten. Hierzu gehören nach Auffassung des Beirats insbesondere folgende Maßnahmen:

4. Innenentwicklung in Städten und Gemeinden forcieren

4.1. Baulandmobilisierende Komponente bei Grundsteuer einführen

Aktuell besteht oft die Praxis, brachliegende Privatgrundstücke auch aus Spekulationszwecken zurück- bzw. für später Bauwillige (bspw. Kinder) vorzuhalten. Das Zurückhalten dieser Grundstücke erzeugt eine dauerhafte Nichtbebauung insbesondere im Innenbereich. Ein Druck auf die Eigentümer zur Bebauung ist aktuell gerade seitens der Städte und Gemeinden kaum vorhanden.

Sachgerecht wäre daher die Einführung einer baulandmobilisierenden Komponente im Rahmen der anstehenden Reform der Grundsteuer. Dadurch könnten Anreize zur notwendigen Baulandmobilisierung erzeugt werden. Ziel muss es sein, städtebaurechtlich bebaubare und damit baureife, aber tatsächlich nicht bebaute Grundstücke im Siedlungsbereich (Innenbereich) stärker für die Bebauung zu aktivieren.

4.2. Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts im Siedlungsbereich

Für die Ausübung der BauGB-Vorkaufsrechte nach den §§ 24, 25 BauGB durch Städte und Gemeinden bedarf es regelmäßig der Angabe eines Gemeinwohlgrundes (s. § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB: „Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt“). Ein solcher Gemeinwohlgrund sollte über die bisherigen Voraussetzungen hinaus auch dann gegeben sein, wenn Kommunen eine unbebaute, aber zum Beispiel aus Spekulationszwecken vorgehaltene Baulücke, der Bebauung, insbesondere zur Errichtung von Wohngebäuden, zuführen wollen. Nicht nur die Ausübung des Vorkaufsrechts für ein dringend benötigtes und alternativlos-gemeinnütziges Projekt (Beispiel: Kindergarten, Schule, sozialer Wohnungsbau) würde die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts rechtfertigen, sondern auch der „städtebauliche Missstand“ einer „bisher gehorteten Baulücke“. In der Vergangenheit scheiterte die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts neben oft fehlenden Finanzmitteln auch an dem „Eingriff in private Rechte Dritter“.

Dabei wäre ein derartiger Eingriff auch bei einer Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte nicht oder kaum vorhanden. Denn der Eigentümer hat sich als Verkäufer seiner Immobilie ja eigenständig entschlossen, sein Grundstück zu veräußern. In der Folge wird bei Ausübung eines kommunalen Vorkaufsrechts „nur“ die Wahl seines Käufers eingeschränkt. Dies kann aber nicht als maßgeblicher Eingriff in das Eigentum Privater angesehen werden. Ergänzend empfiehlt es sich zur Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte, deren Ausübung als Inhalt eines städtebaulichen Vertrages in § 11 BauGB aufzunehmen.

4.3. Baugebote etc. praxisgerecht ausgestalten

Die in §§ 176, 177 und 179 BauGB erwähnten Bau-, Instandsetzungs- sowie Entsiegelungsgebote spielen in der kommunalen Praxis insbesondere wegen der hohen Hürden, die mit einem derartigen „Eigentumseingriff in private Rechte“ verbunden sind, keine Rolle. Aus diesem Grund wird angeregt, die §§ 176, 177 und 179 BauGB im Lichte des Gemeinwohls des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und der Flächenschonung sowie der Innenentwicklung (§ 1a Abs. 2 BauGB) praxisgerecht fortzuentwickeln.

Auf Basis einer gemeindlichen Satzung sollte daher speziell die für § 176 BauGB (Baugebot) notwendige städtebauliche Erforderlichkeit nicht nur für den Einzelfall, sondern für alle in dem Satzungsgebiet liegenden Grundstücke festgestellt werden können. Dadurch kann das Begründungserfordernis in einem Verfahren zusammengeführt und der kommunale Aufwand erheblich reduziert werden. Folge wäre, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Bebauung für den jeweiligen Eigentümer nicht schon beim Satzungsbeschluss für jedes Grundstück im Einzelfall vorab von der Gemeinde geprüft werden muss.

Die Gemeinde würde daher entlastet, wenn durch den Satzungsbeschluss die Bauverpflichtung nur unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit begründet würde. Den Grundstückseigentümern würde dann auf Basis ihrer Darlegungslast die Möglichkeit eingeräumt, sich auf die Unwirtschaftlichkeit des Bauvorhabens zu berufen. Wird dies plausibel dargelegt, würde die Bauverpflichtung nicht zum Tragen kommen. Ergänzend und klarstellend empfiehlt es sich, die Ausübung von Baugeboten etc. als Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages in § 11 BauGB aufzunehmen.

4.4. Nachhaltige Entwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) stärken

Etwa 50 Prozent der Bautätigkeit erfolgt in Deutschland auf der Grundlage von § 34 BauGB, also im unbeplanten Innenbereich außerhalb von Bauleitplanverfahren. In diesen regelmäßig aus Gründen des Flächensparens vorzugswürdigen Gebieten stützt sich der Rechtsanspruch des Eigentümers auf die Erteilung einer Baugenehmigung bisher ausschließlich auf städtebauliche Rahmenkriterien. Maßgeblich ist insbesondere das Einfügen in die nähere Umgebung nach Art und Maß der baulichen Nutzung. Demgegenüber bleiben - anders als bei der Aufstellung von Bauleitplänen (siehe insbesondere § 1 Abs. 5, 6 und 7 BauGB) - Gemeinwohlbelange, wie etwa die Belange des Ressourcen- und Klimaschutzes, die Schaffung preiswerten Wohnraums und die Vermeidung von Infrastrukturkosten, unberücksichtigt.

Zur Schaffung eines Gleichklangs zwischen den beplanten und den unbeplanten Gebieten sollte daher das Gemeinwohl, wie etwa die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung oder „sozialen Vorgaben“, auch bei der Gewährung von Baurechten nach § 34 BauGB berücksichtigt werden können. Dies kann durch einen sogenannten sektoralen und einfachen Bebauungsplan erfolgen, der sich auf ein einziges städtebauliches Ziel konzentriert (Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung oder unter Vorgabe von sozialen Zielen, wie etwa einer 30 %-Vorgabe für preisgebundenen Wohnungsbau). Ein derartiger Bebauungsplan muss nicht sämtliche Konflikte in den Blick nehmen, sondern er kann sich auf ein einziges Ziel konzentrieren. Die Verfahren könnte daher viel schneller durchgeführt werden.

4.5. Verbesserte Baulandmobilisierung im Innenbereich ermöglichen

Um insbesondere im Innenbereich und auf Brachen eine Aktivierung vorhandenen Baulandes zu schaffen, sollten weitere Maßnahmen geprüft werden. Dazu gehören etwa die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), mit der schneller und erleichtert Bauland im Innenbereich mobilisiert werden kann, sowie eine Flexibilisierung des § 17 BauNVO (Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung), mit der ggf. auf die Quartiersdichte als Beurteilungsmaßstab abgestellt wird. Auch muss eine Harmonisierung der bauplanungs- mit den

immissionsrechtlichen Vorschriften erfolgen. Hierzu gehört insbesondere eine Erweiterung passiver Schallschutzmaßnahmen, um eine Vereinbarkeit von Wohnen und gewerblichen Nutzungen in mit Lärm vorbelasteten Gebieten zu ermöglichen.

5. Weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

5.1. Weiterer Umgang mit § 13 b BauGB

Die Regelung des § 13 b BauGB wurde zur Erleichterung des Wohnungsbaus und Bekämpfung des Wohnraummangels geschaffen, der insbesondere durch die starke Zuwanderung entstanden ist. § 13 b BauGB bestimmt:

„Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 13 a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13 a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulassung von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum 31. Dezember 2021 zu fassen.“

Die Norm steht zwar im Zielkonflikt mit dem Gebot der vorrangigen Innenentwicklung (§ 1 Absatz 5 Satz 3 BauGB) und der Bodenschutzklausel (§ 1a Absatz 2 Satz 1 BauGB). Andererseits bietet § 13 b BauGB eine gute Möglichkeit, in einem einfachen Verfahren schnell Bauland zu aktivieren. So legt auch der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung vom 21. Dezember 2016⁴ dar, dass ein Mitgliedsstaat in Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 i. V. m. dem 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/42 für „kleine Gebiete auf lokaler Ebene“ festlegen kann, dass von einer Umweltprüfung abgesehen werden kann,

- *„wenn der Plan oder das Programm von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und/ oder erlassen worden ist, und*
- *das fragliche Gebiet innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde im Verhältnis für diesen Zuständigkeitsbereich nur eine geringere Größe aufweist“.*

Damit erkennt der EuGH jedenfalls an, dass größere Maßnahmen stärkere Umweltauswirkungen als vergleichbare kleinere Pläne haben. Im Normalfall dürfte § 13b BauGB nur in den Städten und Gemeinden anwendbar sein, in denen ein dringender Wohnbedarf besteht, der mit den Maßnahmen der Innenentwicklung nicht gedeckt werden kann. Andererseits hat der EuGH klargestellt, dass es sich um einen relativen Größenfaktor handelt, weshalb es nach dieser Rechtsprechung ausgeschlossen sein dürfte, dass kleine Gemeinden ohne großen Siedlungsdruck gestützt auf § 13b BauGB mehrfach im Jahr eine Bruttofläche von ca. 2-3 ha ohne Umweltprüfung

⁴ EuGH, 21.12.2016 – C-444/15

ausweisen dürfen. Denn der EuGH hat betont, dass das Kriterium der Nutzung „kleiner Gebiete“, das zusätzlich zu dem des Erlasses auf lokaler Ebene erfüllt sein muss, „im Verhältnis zu diesem räumlichen Zuständigkeitsgebiet eine geringe Größe“ aufweisen muss (so ausdrücklich EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 73).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch bei § 13 b BauGB die Ziele der Raumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung (s. § 1 Abs. 4 BauGB) zu berücksichtigen sind. Auch hat eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander stattzufinden (s. § 1 Abs. 7 BauGB). Eine nachhaltige räumliche Entwicklung sollte mit der nötigen räumlichen Differenzierung durch eine raumordnungsplanerische Steuerung sichergestellt werden.

Tatsächlich wird die Regelung des § 13 b BauGB vor allem, aber nicht nur in wachsenden Ballungsräumen genutzt, um in einem erleichterten Verfahren schnell Wohnungen insbesondere im „Speckgürtel“ der Städte zu mobilisieren.

Die Regelung kann insoweit dazu beitragen, den Bedarf an bezahlbaren Wohnungen zu decken. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt aber insbesondere aus Gründen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Falle einer vom Gesetzgeber angestrebten möglichen Verlängerung des § 13 b BauGB über Ende 2019 hinaus bzw. einer Entfristung der Regelung inhaltlich eine Einengung und Präzisierung der Norm vorzunehmen. Dies kann insbesondere durch die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals „dringender Wohnraumbedarf“ erfolgen. Dabei muss das Tatbestandsmerkmal des dringenden Wohnraumbedarfs zusätzlich konkretisiert werden. Denn es werden auch viele Gemeinden in ländlichen Räumen, die mit Leerständen zu kämpfen haben und über Flächenreserven verfügen, gestützt auf ihren Eigenentwicklungsbedarf auf die Dringlichkeit des Wohnraumbedarfs verweisen.

Vermeidbar und kontrollierbar ist ein kommunaler Wettlauf um zusätzliche Flächenangebote im Freiraum, der im Widerspruch zu dem bundesgesetzlichen Grundsatz zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG sowie des Gebots des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden nach § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB stehen würde, nur, wenn dieses Tatbestandsmerkmal

- a) konkretisiert wird, indem Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit, etwa anhand einer aktualisierten regionalen Bevölkerungs- und Zuwanderungsprognose festgelegt werden und
- b) auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird, indem bestimmte Städte oder Ballungsräume, für die anhand der genannten Kriterien ein dringlicher Wohnbedarf festzustellen ist, als landes- oder regionalplanerische Entwicklungsschwerpunkte festgelegt werden, in denen zur nachhaltigen Förderung der Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung bestimmte Maßnahmen der Raumentwicklung angewandt werden.

5.2. Einzelkäufer und Kommunen im Innenbereich von Grunderwerbsteuer befreien

Zur Belebung der Ortskerne und Innenstädte und zur Reaktivierung von Brachen sollte es den Ländern auf gesetzlicher Grundlage ermöglicht werden, in diesen Bereichen speziell Familien als Käufer von Wohnungen oder private Einzelkäufer von Grundstücken zum Zwecke des Wohnungsbaus von der Grunderwerbsteuer freizustellen oder zumindest einen – hohen – Freibetrag zu gewähren. Denn die Grunderwerbssteuer, die in den einzelnen Bundesländern von 3,5 % bis 6,5 % der Bemessungsgrundlage beträgt, stellt beim Wohnungserwerb eine maßgebliche Belastung für Kaufinteressenten und damit auch für eine schon aus Gründen der Alterssicherung und der Vermögensbildung zu unterstützende Wohneigentumsbildung dar.

Zur Unterstützung der Innenentwicklung sollte daher hier der Eigentumserwerb von Einzelkäufern (nicht Immobilieninvestoren) von der Grunderwerbsteuer befreit werden bzw. mit einem niedrigeren Betrag angesetzt werden können. Weiter sollte mit dem Ziel einer forcierten Innenentwicklung eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, um speziell die Städte und Gemeinden von der Grunderwerbssteuer dann zu befreien, wenn diese innerörtliche Brachflächen zur Reaktivierung erwerben.

5.3. Städtebauförderungsprogramme zielgerichteter ausgestalten und ausbauen

Daneben bedarf es angesichts der großen Herausforderungen in den Kommunen sowohl zur Reaktivierung der vielen Brachflächen als auch zur Qualifizierung des Freiraums im Rahmen der sogenannten „doppelten Innenentwicklung“ einer Stärkung der Städtebauförderung sowie auch einer Erhöhung der Bundesmittel von gegenwärtig 790 Millionen Euro auf mindestens eine Milliarde Euro. Damit kann eine Innenentwicklung und die damit verbundene Reduzierung der (Außen-)Flächeninanspruchnahme noch mehr unterstützt werden. Insbesondere sollten die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleine Städte und Gemeinden“, die zum Teil von den Kommunen stark überzeichnet sind, besser finanziell dotiert werden. Für ein wirksames Flächensparen bedarf es zudem einer besseren Verzahnung von Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung.

Neben einem alters- und familiengerechten Stadtumbau müssen insbesondere in den Innenstädten und Ortskernen die aktuell nicht als Wohnungen genutzten Bestandsbauten nutzbar gemacht werden. Die Förderung des Ankaufs und der Sanierung leerstehender Immobilien in Stadt- und Ortskernen einschließlich des Baukindergeldes müssen so angelegt werden, dass insbesondere Familien mit Kindern spürbare wirtschaftliche Vorteile dann haben, wenn sie in den Bestand und nicht in den Neubau investieren. Das Konzept „Jung kauft Alt“, mit dem auch zum Zweck der Flächeneinsparung leerstehende Bauten im Innenbereich mit Fördermitteln zu Wohnzwecken umgenutzt werden, müssen auch Bund und Länder unterstützen und im Rahmen von Förderprogrammen stärken.

5.4. Beteiligung von Investoren an den Planungs- und Folgekosten

Eine Beteiligung von Investoren an den kommunalen Planungs- und Folgekosten bei und infolge der Ausweisung von Bauland erfolgt bisher in der Regel auf Basis einer vorsorgenden kommunalen Bodenvorratspolitik sowie von kooperativen kommunalen Baulandmodellen.

Diese Baulandmodelle verlangen, dass die Vorhabenträger sich in einer näher festgelegten Höhe an den Planungs- und Folgekosten eines kommunalen Bebauungsplans und dessen Umsetzung beteiligen. Dadurch belasten die Aufwendungen für die Aufstellung und Umsetzung einer Bauleitplanung nicht einseitig die im Allgemeininteresse handelnde Kommune. Vielmehr müssen sich auch die Investoren an den Kosten der ihnen zugutekommenden Baulandentwicklung beteiligen und müssen die Kommunen am hierdurch ausgelösten Mehrwert ihrer Grundstücke teilhaben lassen. Diese Refinanzierungsmöglichkeit besteht rein theoretisch zwar auch in Rückgangsregionen, darauf werden sich dort jedoch mangels ausreichender Baulandnachfrage Investoren, Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer in der Regel nicht einlassen.

Deshalb stellt sich die Frage, wie die Refinanzierung der Kommunen in ländlich geprägten „Rückzugsregionen“ organisiert werden kann. Um eine nachhaltige, finanziell tragfähige Stadtentwicklung in Rückgangsregionen gewährleisten zu können, kann es rechtspolitisch wünschenswert sein, eine generelle gesetzliche Regelung der Planwertabschöpfung zum Zweck der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu schaffen.

Allerdings wären hierfür einige rechtliche Folgefragen zu lösen; angefangen von der Kompetenzfrage bis hin zu deren Ausgestaltung. Am ehesten rechtlich realisierbar dürfte die Ausgestaltung als Beitrag für die stadtplanerische Herbeiführung eines Gebrauchsvorteils durch die grundstücksbezogene Schaffung eines planungsrechtlichen Nutzungsrechts aufgrund eines Planungsverfahrens sein. Denn damit erfolgt eine Anlehnung an die gesetzlich geregelten Ausgleichsansprüche im Rahmen des Umlegungs- und Sanierungsverfahrens. Der Ausgleichsbeitrag für die Schaffung von Baurecht könnte davon abhängig gemacht werden, dass dafür ein Stadtumbau- oder Sanierungsgebiet ausgewiesen werden muss. Bei diesem Ausgleichsbeitrag würde es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln. Es würde insofern nur ein Äquivalent dafür eingefordert, dass das Eigentum an einem Grundstück wertmäßig durch Herbeiführung von Baurechten im Wege der Durchführung eines aufwändigen öffentlichen Planungsverfahrens aufgewertet wird. Dies könnte vom Vorliegen schwieriger städtebaulicher Problemlagen, z. B. der Baulandmobilisierung trotz Altlasten, bei langjährigen Brachflächen, Leerständen und Mindernutzungen, oder von „Schrottimmobilien“ etc. abhängig gemacht werden. Dies würde jedoch eine Korrektur im Besonderen Städtebaurecht erforderlich machen.

Eine Beteiligung der Investoren an den Planungs- und Folgekosten könnte auch als Bodenwertzuwachssteuer oder Sonderabgabe ausgestaltet werden. Dem stehen die kompetenzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber. Gegenwärtig sollten Gemeinden in Rückgangsregionen mit Finanzproblemen neben einem strategisch auf die Innenentwicklung ausgerichteten Flächenmanagement auch Möglichkeiten der Refinanzierung, etwa über städtebauliche Verträge sowie die Instrumente der Planverwirklichung, wie Rückbaugesamt gem. § 179 Abs. 4 BauGB.

5.5. Flächenreserven und Stadt-Umland-Kooperationen aktivieren

In wachsenden Ballungsräumen um Großstädte mit erheblichem Nachfragedruck befinden sich in der Nachbarschaft häufig Städte und Gemeinden, die bereits Stagnation oder Schrumpfungen ausgesetzt sind. Dies hat sich durch die jüngste Zuwanderung nicht geändert. Denn auch die Zuwanderung läuft tendenziell in Richtung der größeren Städte. Ohne räumliche Steuerung sind aber auch die Gemeinden in Stagnations- und Schrumpfräumen bestrebt, geeignete Flächen für Zuwanderer anzubieten. Jedoch sind die bestehenden Flächenreserven oft nicht mobilisierbar. Es besteht insoweit ein Spannungsverhältnis zwischen zwei bundesgesetzlichen Grundsätzen. Zum einen soll gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG *„auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen hingewirkt werden“* und zum anderen soll die Siedlungstätigkeit gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 und 4 ROG *„räumlich konzentriert und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte ausgerichtet werden“*. Empfehlenswert ist es nach Auffassung des Beirats, dem Postulat zum Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen Vorrang einzuräumen, um insbesondere auch eine bessere Verteilung und damit Integration von Zuwanderern zu ermöglichen und Parallelgesellschaften soweit wie möglich zu verhindern.

Außerdem regt der Beirat für Raumentwicklung an, durch Unterstützungsmaßnahmen, wie durch die Förderung von Stadt-Umland-Kooperationen und durch die Bildung von gemeinsamen Poolösungen für soziale und technische Infrastrukturen, aber auch durch Flächenpools, einen interkommunalen Ausgleich zu schaffen. Gerade interkommunale sowie Stadt – Umland – Kooperationen müssen daher speziell in der Gründungsphase stärker durch Bund und Länder gefördert und unterstützt werden. Bei der Schaffung bezahlbarer Wohnungen besteht noch erhebliches Potential für interkommunale Kooperationen zwischen den Kernstädten und den Nachbargemeinden. Dieses Potential muss auf allen Ebenen, auch durch sachgerechte interkommunale Finanzierungs- und Einkommensmodelle, gehoben werden.

5.6. Dezentralisierung von Behördenstandorten forcieren

Damit speziell wirtschaftsschwache ländliche Räume nicht weiter abgehängt werden die Leerstände nicht weiter zunehmen und die Unterauslastung der Infrastruktur mit damit verbundenen Finanzierungsproblemen eingedämmt wird werden eine raum- und strukturpolitische Umsteuerung erfolgen. Sinnvoll ist auch eine stärkere Dezentralität von Behördenstandorten insbesondere dann, wenn eine Neuansiedlung oder eine Verlagerung auch verkehrsmäßig zu kürzeren Wegen führt. Zentrale staatliche Einrichtungen sowie Behörden und Forschungseinrichtungen könnten und sollten ebenso wie zentrale Bildungseinrichtungen, wie (Fach)Hochschulen, daher nach diesen Maßgaben noch mehr in ländliche Räume verlegt werden. Dies entlastet bei niedrigeren Kosten, etwa für das Wohnen, die Ballungsräume.

5.7. Flächenhandel und Flächenkontingente – Ökonomische Anreize schaffen

Eine weitere Möglichkeit, die Flächeninanspruchnahme zu senken und Flächen zu sparen ist ein Flächenhandel. Dieser funktioniert ähnlich wie ein Emissionshandel: Kommunen erhalten Flächenausweisungsrechte. Diese Rechte sind in Form von Zertifikaten handelbar. Eine Kommune darf sodann in ihrem Außenbereich nicht mehr Baufläche ausweisen, als sie selbst Zertifikate hat. Will sie mehr Außenfläche zur Bebauung vorsehen, so muss sie Zertifikate von anderen Kommunen zukaufen, die dann entsprechend weniger Fläche zur Verfügung haben, dafür aber zusätzliche Einnahmen erzielen. So erhalten Kommunen einen Anreiz, Baumaßnahmen eher in ihrem Innenbereich zu planen und sparsam mit Flächen umzugehen. In der Folge wird durch eine begrenzte Menge von Flächenzertifikaten die Flächeninanspruchnahme limitiert. Von 2013 bis 2017 fand in einem Modellversuch in Form eines Planspiels⁵ im Auftrag des Umweltbundesamtes ein Flächenhandel mit einer schrittweise aufgestockten Zahl von bis zu 100 Kommunen statt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat 2017 in einem Offenen Brief – anders als die dem Flächenhandel nicht zuletzt aufgrund der Begrenzung der Planungshoheit kritisch bis ablehnend gegenüberstehenden kommunalen Spitzenverbände – die Einführung eines Flächenhandels befürwortet.⁶

Der Beirat für Raumentwicklung sieht einen umfassenden Flächenhandel zwar kritisch, weil der Beirat eher die Gefahr der Verschärfung von regionalen Disparitäten als deren Ausgleich befürchtet. Ökonomische Lösungen und Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollten aber nach Auffassung des Beirats weiter untersucht werden. Auch in einem kommunalen Kompensationsflächenpool für Ausgleichsmaßnahmen sieht der Beirat eine zu prüfende

⁵ Modellprojekt zum Flächenhandel: www.flaechenhandel.de (15.03.2019)

⁶ Empfehlungen des SRU zur Regierungsbildung:
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_10_Offener_Brief_Regierungsbildung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (15.03.2019)

Möglichkeit. Als nachhaltiges Instrument hat sich im Übrigen die Bildung von regionalen Flächenbedarfskonten (z. B. im Münsterland und in Düsseldorf) erwiesen. So führt die Zertifikate-Zuteilung nach Bevölkerung zu einer unterproportionalen Zertifikate-Zuteilung insbesondere in industriestarken Regionen des ländlichen Raums mit seinem tendenziell höheren Pro-Kopf-Flächenbedarf. Hier könnte eine Differenzierung nach Raumkategorien hilfreich sein.

6. Weitere Verdichtung hinterfragen – Dezentralisierung und Digitalisierung als Chance nutzen

Weitere Verdichtungen und Neuausweisungen in Ballungsräumen führen nicht nur zu neuer Flächeninanspruchnahme. Auch andere Problemfelder sind betroffen. Dies gilt etwa für das durch eine zunehmende Verdichtung immer schwerer werdende Vorhalten von „Klimaschneisen“ oder die Luftreinhaltung mit der Folge vermehrt drohender Fahrverbote in „wachsenden“ Städten, aber auch für eine wachsende Lärmbelastung dort. Daher kann es unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten geboten sein, Entwicklungen zur Entlastung der „wachsenden“ Städte in ländliche oder periphere Räume zu verlagern. Dadurch kann auch die Zunahme täglicher Pendlerströme von und zur Arbeit verringert werden.

Denn ökologisch, ökonomisch und auch aus sozialen Erwägungen macht es keinen Sinn, wenn insbesondere geringer Verdienende jeden Tag z. T. große Strecken in die Kernstädte ein- und auch wieder auspendeln und dabei neben viel Zeitaufwand in der Regel in ihrem PKW eine zusätzliche Belastung mit Stickoxid, Feinstaub und Lärm in die Ballungskerne importieren. Stattdessen liegt in einer verstärkten Dezentralisierung und der Schaffung von öffentlichen sowie privaten Arbeitsplätzen vermehrt in ländlichen Räumen eine Chance auch zum besseren Ausgleich zwischen wachsenden Großstädten und einer zurückgehenden Bevölkerung im – strukturschwachen – ländlichen Raum. Dies kann auch zur Reaktivierung von Brachen in Innenbereichen beitragen. Dabei kann und muss die Digitalisierung mit ihrer Möglichkeit, verstärkt von den Lagen in den Großstädten und den dortigen Firmenzentralen ortsunabhängige Arbeitsplätze zu schaffen, als Chance genutzt werden.

Die verstärkte Dezentralisierung und Digitalisierung muss der Bund im Rahmen seiner Raumordnung sowie der Strukturförderung unterstützen. Eine Verlagerung von Behördenstandorten und Arbeitsplätzen des Bundes und der Länder sollte insbesondere in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf jedenfalls dann erfolgen, wenn dadurch keine zusätzlichen Verkehre ausgelöst werden. Eine stärkere Dezentralisierung kann auch für private Unternehmen sinnvoll sein. Hierzu kann die Schaffung eines „Runden Tisches Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ durch die Bundesregierung beitragen.

Durch derartige Maßnahmen können die Lebens- und Arbeitsbedingungen insbesondere in bisher strukturschwachen ländlichen Räumen verbessert und es kann verstärkt für „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland Sorge getragen werden. Hierzu bedarf es aber als Voraussetzung auch attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen in diesen Regionen, insbesondere für junge Fachkräfte und für Familien mit Kindern. Dies erfordert insbesondere gute und schnelle ÖPNV- und Schnellbahnverbindungen, ein ausreichendes Kindergarten-, Bildungs- sowie in gutes Kultur-, Sport und Freizeitangebot. Ebenso nötig sind ein schneller und umfassender Glasfaser-Breitbandausbau sowie ein flächendeckendes 5G-Netz. Den Ausbau insbesondere einer digitalen Infrastruktur müssen Bund und Länder schnell sowie umfassend und damit flächendeckend fördern und unterstützen.

7. Empfehlungen

Auf der Grundlage der erfolgten Überlegungen und Darstellungen sowie basierend auf der Arbeit der Arbeitsgruppe „Siedlungsentwicklung – Flächen sparten“ gibt der Beirat für Raumentwicklung folgende zusammengefassten Empfehlungen ab:

7.1. Empfehlungen an den Bund:

- Um zielgerichtete Maßnahmen beim Flächensparen zu ergreifen, ist eine differenzierte und bundesweit auf einheitlicher Basis geschaffene Datengrundlage nötig. Die Angaben des Statistischen Bundesamtes und andere Datenerhebungen sollten daher künftig zwischen der reinen „Umnutzung“ von Landschaft ohne ökologische Einbußen einerseits und der tatsächlichen und die Umwelt belastenden Versiegelung (Beispiel: Versiegelungsgrad) von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke andererseits differenzieren. Auch sollte eine genauere Differenzierung zwischen Wohn- und Gewerbeflächen einerseits und Verkehrsflächen andererseits erfolgen. Zudem sollte klargestellt werden, inwieweit Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in die Statistik der Flächenneuanspruchnahme eingehen.
- Die anstehende Reform der Grundsteuer sollte eine baulandmobilisierende Komponente beinhalten. Hierdurch werden Anreize zur notwendigen Baulandmobilisierung erzeugt. Ziel muss es sein, städtebaurechtlich bebaubare und damit baureife, aber tatsächlich nicht bebaute Grundstücke im Innenbereich stärker für die Bebauung zu aktivieren.
- Die allgemeinen und besonderen Vorkaufsrechte der Städte und Gemeinden nach §§ 24, 25 BauGB sollten behutsam erweitert werden. Ein ausreichender Gemeinwohlgrund sollte über die bisherigen Voraussetzungen hinaus auch dann gegeben sein, wenn Kommunen eine unbebaute, aber zum Beispiel aus Spekulationszwecken vorgehaltene Baulücke, der

Bebauung, insbesondere zur Errichtung von Wohngebäuden, zuführen wollen. Nicht nur die Ausübung des Vorkaufsrechts für ein dringend benötigtes und alternativlos-gemeinnütziges Projekt (Beispiel: Kindergarten, Schule, sozialer Wohnungsbau) würde hiernach die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts rechtfertigen, sondern auch der „städtebauliche Missstand“ einer „bisher gehorteten Baulücke“.

- Die in den §§ 176, 177 und 179 BauGB geregelten, in der Praxis wenig bedeutsamen Bau-, Instandsetzungs- sowie Entsiegelungsgebote, sollten praxisgerecht fortentwickelt werden. Auf Basis einer gemeindlichen Satzung sollte speziell die für ein Baugebot nach § 176 BauGB notwendige städtebauliche Erforderlichkeit nicht nur für den Einzelfall, sondern übergreifend für alle in dem Satzungsgebiet liegenden Grundstücke festgestellt werden können. Der kommunale Aufwand reduziert sich hierdurch erheblich. Im Gegenzug müsste den Grundstückseigentümern auf Basis ihrer Darlegungslast die Möglichkeit eingeräumt werden, sich auf die Unwirtschaftlichkeit des Bauvorhabens zu berufen.
- Geprüft werden sollte ferner eine über die Regelung des § 17 Abs. 2 BauNVO hinausgehende Flexibilisierung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 17 BauNVO.
- Sollte die Regelung des § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) über den 31.12.2019 hinaus verlängert oder vollständig entfristet werden, empfiehlt es sich, die Norm inhaltlich einzuengen und zu präzisieren. Ergänzt werden sollte das Erfordernis, dass der Bebauungsplan der Deckung eines dringenden Wohnraumbedarfs dienen soll. Dieses Tatbestandsmerkmal sollte dadurch konkretisiert werden, dass Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit, etwa anhand einer aktualisierten regionalen Bevölkerungs- und Zuwanderungsprognose, festgelegt werden.

7.2. Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen:

- Bestehende Instrumente der Raumordnung und der Landesplanung sowie des Städtebaurechts sollten genutzt werden, um Flächenneuinanspruchnahmen zu reduzieren. Die Zielsetzung der Bundesregierung aus der Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2030 zu reduzieren, wird nachdrücklich unterstützt. Umgekehrt brauchen die Städte und Gemeinden aber auch ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland, um bezahlbaren Wohnraum sowie auch Flächen für die Einrichtungen des sozialen Lebens, für die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie die Energieerzeugung schaffen zu können. Gerade vor dem Hintergrund des unabdingbaren und auf hohem Niveau erforderlichen Neubaus von bezahlbaren Wohnungen wird eine Reduzierung *vermeidbarer*

Flächeninanspruchnahmen und eine Reaktivierung von Brachflächen und Baulücken im Innenbereich umso wichtiger.

- Raumordnung und Landesplanung sollten verstärkt von der Möglichkeit einer Ausweisung von (überregionalen) Schutzgebieten und von Reservaten etc. Gebrauch machen.
- Zur Belebung der Ortskerne und zur Reaktivierung von Brachen sollte es den Ländern auf gesetzlicher Grundlage erlaubt werden, in diesen Bereichen speziell Familien oder private Einzelkäufer (nicht Immobilieninvestoren) zum Zwecke des Wohnungsbaus von der Grunderwerbsteuer freizustellen oder zumindest einen – hohen – Freibetrag zu gewähren.
- Der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung muss beim Städtebaurecht und den Förderinstrumenten (Beispiel: Programm „Jung kauft alt“) gestärkt werden. Bestehende Siedlungsflächen sollten genutzt und Brachen sollten reaktiviert werden. Das hohe Potential an potentiell aktivierbaren Brachflächen von ca. 150.000 ha sollte vorrangig mobilisiert werden.
- Der Beirat sieht einen umfassenden Flächenhandel zwar kritisch, weil er eher die Gefahr der Verschärfung von regionalen Disparitäten als deren Ausgleich befürchtet. Eine Verstärkung ökonomischer Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollte aber nach Auffassung des Beirats weiter untersucht werden. Auch in einem kommunalen Kompensationsflächenpool für Ausgleichsmaßnahmen sieht der Beirat eine zu prüfende Möglichkeit.
- Dem raumordnungsrechtlichen Grundsatz eines Ausgleichs räumlicher und struktureller Ungleichheiten zwischen den Regionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG) sollte in der Vollzugspraxis im Verhältnis zu dem weiteren bundesrechtlichen Grundsatz der räumlichen Konzentration auf vorhandene Siedlungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 und 4 ROG) mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte tendenziell stärkeres Gewicht beigemessen werden. Damit kann eine stärkere Dezentralisation erreicht werden, die im Sinne der Grundsätze der Raumordnung einem Mehr an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung trägt.
- Staatliche Einrichtungen von Bund und Ländern (Fachhochschulen etc.) sowie Behörden und Forschungseinrichtungen sollten ebenso wie Bildungseinrichtungen in Kombination mitsamt dazu „passender Unternehmen“ (Schaffung eines Runden Tisches „Unternehmergespräche“) verstärkt in ländliche Räume verlegt werden, insbesondere in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass durch die Schaffung attraktiver und lebenswerter Rahmenbedingungen in diesen Regionen die Neuansiedlung oder Verlagerung nicht zu mehr Verkehrsbelastungen führt.

- Zur Steigerung der Attraktivität bisher strukturschwacher ländlicher Räume, insbesondere für junge Fachkräfte und für Familien mit Kindern, ist die Schaffung guter und schneller ÖPNV- und Schnellbahnverbindungen, ein ausreichendes Kindergarten-, Bildungs-, Gesundheits- sowie auch ein gutes Kultur-, Sport und Freizeitangebot erforderlich. Wesentlich ist auch der schnelle und flächendeckende Ausbau einer digitalen Infrastruktur, der von Bund und Ländern nachhaltig gefördert und unterstützt werden sollte.
- Die Städtebauförderung stärkt Innenstädte und Ortskerne. Sie sollte ausgebaut werden. Die hierfür zur Verfügung gestellten Bundesmittel von gegenwärtig 790 Millionen Euro sollten auf mindestens eine Milliarde Euro erhöht werden. Damit könnte eine Innenentwicklung und die damit verbundene Reduzierung der (Außen-) Flächeninanspruchnahme effektiver unterstützt werden.
- Trotz Neubaus und einer weiteren Nachverdichtung in wachsenden Groß- und Universitätsstädten und trotz weiterer Reformmaßnahmen im Wohnungs- und Städtebaurecht sind die Herausforderungen der Schaffung bezahlbarer Wohnungen allein in den Boom-Städten nicht lösbar. Hinzu kommt, dass es aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Erwägungen keinen Sinn macht, wenn Pendler täglich und oft mit ihrem PKW große Strecken in die Kernstädte ein- und auspendeln und dabei zusätzliche Belastungen mit Stickoxid, Feinstaub und Lärm verursachen. Stattdessen liegt in einer verstärkten Dezentralisierung und der Schaffung von öffentlichen sowie privaten Arbeitsplätzen in ländlichen und vom Wohnen her auch bezahlbaren Räumen eine Chance zum Ausgleich zwischen wachsenden Großstädten und den oft noch vorhandenen Wohnungsbeständen, auch auf Brachflächen und Baulücken, im Innenbereich ländlicher Räume. Damit verbunden wäre eine Win-Win-Situation für alle Regionen. Dafür müssen die ländlichen Räume von ihrer gesamten Infrastruktur her Regionen mit hoher Lebensqualität werden oder bleiben. Hierzu gehört neben einem Ausbau von Bahn- und ÖPNV-Verbindungen insbesondere die Digitalisierung (Breitband-Glasfaser, 5 G-Mobilfunknetz). Hieraus ergibt sich die Chance, verstärkt von den Großstädten und den dortigen Firmenzentralen ortsunabhängige Arbeitsplätze zu schaffen.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Kernthemen aus dem Bereich der
Raumentwicklung im Hinblick auf die EU-
Ratspräsidentschaft 2020

Berlin, Juni 2019

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 15.06.2019 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Tine Fuchs

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr. Antje Matern

Norbert Portz

Dr. Holger Schmitz

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, 25.06.2019

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	53
---------------------------------------	----

A Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperation in den Grenträumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten

1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf	54
2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenträumen	58
3. Begründung der Empfehlungen zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenträumen	62

B Empfehlung bezüglich der künftigen Standortentwicklung für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU

1. Rahmenbedingungen und strategisches Entscheidungserfordernis	68
2. Empfehlungen des Beirats zur weichenstellenden strategischen Festlegung bezüglich der Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe	69
3. Begründung der Empfehlung zur strategischen Festlegung	70

C Weiterentwicklung der Territorialen Agenda (TAEU)

1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf	78
2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung	78
3. Begründung der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda	80

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Der Beirat für Raumentwicklung hat aus dem Kreis der inzwischen zahlreichen raumentwicklungs- und raumordnungsrelevanten Themenfelder, die sich mit Themen der Raumentwicklung der Europäischen Union überschneiden, wie z.B. Europäische Biotopverbund NATURA 2000, Transeuropäische Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, Europäische Strukturfondspolitik, EU-rechtliche Beihilfenaufsicht, EU-rechtlicher Umgebungslärmschutz und EU-rechtliche Luftreinhalte, im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft 2020 diejenigen mit Priorität versehen, die nach Einschätzung des Beirats für Raumentwicklung unter dem Aspekt nachhaltiger EU-Raumentwicklung zu einer Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der gesamträumlichen Entwicklungsbedingungen in der EU führen sollen. Dem Thema der Verbesserung der Kooperation in den Grenträumen wird unter dem Aspekt des Disparitätenabbaus zwischen reicheren und strukturschwachen Regionen und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vordringliche Bedeutung beigemessen. Vorhandene Ansätze des Aachener Vertrags zur Verbesserung der Kooperation in den Grenträumen sollen fortgeführt und im Interesse der Förderung einer engeren vertrauensvollen Zusammenarbeit für alle Mitgliedstaaten verfügbar gemacht werden. Für die gesamträumliche Entwicklung des EU-Raums soll die Territoriale Agenda wirkungsvoller ausgestaltet, stärker strategieorientiert fokussiert und in den Handlungsansätzen geschärft werden. Außerdem sollten raumstrukturellen Entwicklungsfragen im Zusammenhang mit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zur Schaffung einer größeren Planungs- und Rechtssicherheit auf politisch-strategischer Ebene vorgeklärt werden. Wegen ihrer zentralen Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung, der rechtlichen Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen EU-Politikbereichen und den themenübergreifenden Folgewirkungen erscheint es angezeigt, dass die genannten Themenfelder auf der EU-Ebene möglichst zeitnah angegangen werden und dass sie deshalb mit Blick auf die Koordinierungsfunktion der Raumordnung auf die Tagesordnung der EU-Ratspräsidentschaft 2020 gesetzt werden.

Der Beirat für Raumentwicklung leitet folgende Empfehlungen zu Raumentwicklungsthemen ab, welche im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft aufgegriffen werden sollten:

- **Verbesserung der Kooperation in den Grenträumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten**
- **Strategische Festlegung darauf, dass künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen**
- **Weiterentwicklung der Territorialen Agenda**

A Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperation in den Grenträumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten

1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf

1.1. EU-rechtlich geleitete Verbundsysteme

Sowohl auf EU-Europäischer Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen zu Kooperationen im Laufe der Zeit sukzessive verbessert. Auf dem Gebiet der Europäischen Raumentwicklung ist besonders die Schaffung des Europäischen Biotopverbund- und Schutzgebietssystems NATURA 2000 und der Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken sowie der Ausbau „Transeuropäischer Netze“ gem. Art. 170 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) hervorzuheben. Durch diese Maßnahmen wurde eine auf Nachhaltigkeit und Verbesserung des Raumverbunds und der Vernetzung der Räume ausgerichtete Raumentwicklung befördert und sukzessive eine Raumordnung in Europa auf der Basis einer Addition raumrelevanter politischer Einzelermächtigungen mit raumentwicklungsrelevanten Anforderungen entwickelt. Aufbauend auf diesen Errungenschaften gibt es dennoch einen Weiterentwicklungsbedarf, der gerade in den strukturschwachen Europäischen Grenträumen erforderlich ist. Denn diese Grenträume sind trotz aller Bemühungen immer noch vielfach durch zwar rechtlich in der EU nicht mehr vorhandene, aber immer noch raumstrukturell und -funktionell physisch sichtbare nationale Grenzen zerschnitten. Folge ist, dass nebeneinander geteilte Wirtschaftsräume mit mehr oder weniger intensiven und teilweise nur projektbezogenen, zeitlich begrenzten ad-hoc-Kooperationsbeziehungen existieren. Diesbezüglich gibt es auch eine Querverknüpfung zum Aktionsfeld in Bezug auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zum Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ siehe die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim BMVBS in der 18. Legislaturperiode.

1.2. Neuere Ansätze zur Überwindung der Kooperationshindernisse in den Grenzregionen

Zwei neuere Ansätze zur Überwindung der Kooperationshindernisse in den Grenzregionen machen den Weiterentwicklungsbedarf sichtbar und unterstützen die strategische Weiterführung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020. Dies ist zum einen der am 22.01.2019 unterzeichnete Aachener Vertrag. Zum anderen ist dies der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext.

Beide rechtlichen Ansätze zur Fortentwicklung der Raumentwicklung in den Grenzräumen sind richtungsweisend und verdienen als Elemente einer nachhaltigen Europäischen Raumentwicklung in den Grenzräumen Unterstützung. Sie machen aber auch über die politisch-strategische Akzentsetzung hinaus einen EU-rechtlichen und operationell-programmatischen Weiterentwicklungsbedarf erkennbar:

1.2.1. Aachener Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vom 22.01.2019

Der Aachener Vertrag macht die Verbesserung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einem zentralen Element der Konvergenz- und Integrationsbestrebungen beider Staaten.

Rechtlich-strategische Schritte zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation durch Abbau und Beseitigung von Hindernissen sind gem. Art. 13 Abs. 2 dieses Vertrags in gestufter Form vorgesehen. Zunächst sollen beide Staaten die Gebietskörperschaften mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren ausstatten, um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben speziell in den Themenbereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie, Transport und Kultur überwinden zu können. Offen, aber im Ergebnis zu bejahen, sollte sein, dass dazu auch Bildung, Ausbildung, Tourismus, Digitalisierung sowie Standortplanung und -entwicklung gehören. Denn ohne diese Themenfelder ist eine Entwicklung von Industrie-, Gewerbe- und Handwerksparks in den Grenzräumen und eine damit verbundene Clusterbildung nicht möglich. Zu untersuchen ist unter anderem, wie unterschiedliche Anforderungen an Grundstückserwerb und -verkäufe oder Gewerbesteuerfragen in Grenzräumen harmonisiert werden können.

Erst wenn der politische Weg der nationalen Kompetenzausweitung zugunsten der Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum erfolglos bleibt, weil „kein anderes Instrument“ es ihnen ermöglicht, Hindernisse dieser Art zu überwinden, „können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorgesehen werden“. Es soll in diesem Fall jeder der beiden Staaten befugt sein, „einschlägige Rechtsvorschriften einzubringen“.

Diese Stufung von der politisch-strategischen zur operationellen Handlungsebene birgt erhebliche Schwächen, obwohl darin ein Handlungserfordernis und eine gewisse Dynamik angelegt sind. Denn es setzt einen erheblichen zeitlichen Vorlauf voraus, bis das Funktionieren

oder Nichtfunktionieren der Verbesserung der kooperativen Handlungsmöglichkeiten im deutsch-französischen Grenzraum auf staatlicher Ebene angelaufen ist und bis das etwaige Scheitern der Verbesserungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten auf dieser Ebene festgestellt und dann Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Ausnahmeregelungen für Grenzräume geschaffen sind, die zudem EU- und verfassungsrechtskonform sein müssen. Auch in organisationsrechtlicher Hinsicht ist der Aachener Vertrag zu zaghaft. Zwar sieht Art. 14 die Einrichtung eines Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor. Diesem Ausschuss wird die Aufgabe zur Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben und zur fortlaufenden Ermittlung bestehender Schwierigkeiten sowie zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu deren Behebung sowie die Aufgabe zur Analyse der Auswirkung neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen übertragen, jedoch bleibt der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein „reiner Beirat“ ohne eigene Entscheidungskompetenz und ohne Einfluss auf konsekutive Entscheidungsprozesse und Rechtsfortbildungsmaßnahmen.

Die im Aachener Vertrag angelegten Raumentwicklungsmaßnahmen gehen daher nicht über das hinaus, was auch andere Europaregionen zum Maßnahmenpektrum rechnen: Hierzu gehören die Förderung der Zweisprachigkeit in Grenzregionen, die Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität sowie die Verbesserung der Verknüpfung digitaler und physischer Netze und die Förderung der Energiewende durch Verbesserung des institutionellen Rahmens der Finanzierung, Vorbereitung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Immerhin hat der Aachener Vertrag bereits Impulsfunktion und er hat zum Beispiel in der grenzüberschreitenden Konferenz von Straßburg 2019 zur Ermittlung der sog. „missing links“ im Bereich der Verkehrsverbindungen im „Grenzüberschreitenden Metropolraum Straßburg-Karlsruhe“ und den Eurodistrikten, an denen die beiden Städte Straßburg und Karlsruhe beteiligt sind, des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau und des Eurodistrikts PAMINA geführt.

1.2.2. Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM 2018) 373 final v. 29.05.2018:

Der Verordnungsvorschlag greift aus dem Eckpunktepapier zum Thema „boosting growth and cohesion in EU border regions“ (siehe oben) und den damit zusammenhängenden Schwachstellen der grenzüberschreitenden Kooperation in den Grenzräumen vor allem den Aspekt der

Beseitigung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in Grenzregionen auf. Schätzungen zufolge soll damit ein Anstieg des Bruttoinlandprodukts um 2 % ermöglicht werden. Dazu sieht der Verordnungsvorschlag unter anderem vor, dass die Mitgliedstaaten Mechanismen oder bestehende Vorgehensweisen nutzen dürfen, um rechtliche Hindernisse zu überwinden, die der Durchführung gemeinsamer Projekte in grenzübergreifenden Regionen an einer bestimmten Grenze mit einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten entgegenstehen (Art. 4). Es sollen grenzübergreifende Koordinierungsstellen mit einem festumrissenen Aufgabenspektrum (Art. 6) eingerichtet werden können (Art. 5), die wiederum von der Europäischen Kommission koordiniert werden (Art. 7). Vorbereitet werden soll das Verfahren durch eine auf die Durchführung eines gemeinsamen Projekts bezogene Initiativvorlage (Art. 9). Es soll zugleich ein Verpflichtungsentwurf mit bestimmten Inhalten vorgelegt werden, aus dem sich unter anderem ergibt, welche Rechtsvorschriften Anwendung finden sollen, wie rechtliche Hindernisse überwunden werden sollen und welche weiteren Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Durchführung und Überwachung der Rechtsanwendung getroffen werden müssen (Art. 17 bis 19). Dies betrifft auch die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten nach welchem mitgliedstaatlichen Rechtsschutzsystem für betroffene Personen bestehen (Art. 21 und 22).

Der Vorschlag für eine Verordnung über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext geht über den zu zaghaften Ansatz zur Verbesserung der Kooperation im deutsch-französischen Kooperationsraum des Aachener Vertrags hinaus. Er nimmt die Idee des insofern noch stärker von einem Souveränitätsvorbehalt der Partnerstaaten geprägten, zurückhaltenden Stufenplans des Aachener Vertrags auf und macht aus der Idee und dem gestuften *Procedere* einen Mechanismus zur Dynamisierung des Kooperationsprozesses. Dazu gibt er dem Initiator eines mit der Durchführung betrauten gemeinsamen Projekts, einer öffentlichen oder privaten Stelle, Verfahrensmodalitäten zur Überwindung rechtlicher Realisierungshindernisse an die Hand. Das Besondere an dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission ist überdies, dass dieser Mechanismus, wenn er in einer EU-Verordnung geregelt ist, in den Grenzräumen aller Mitgliedstaaten zur Anwendung gebracht werden kann. Dieser Verfahrensansatz, der zu einer Disponibilität nationaler Rechtsnormen in Grenzgebieten führt, soweit sie striktere Hindernisse als die vergleichbaren Regelungen in dem angrenzenden Mitgliedstaat bewirken, ist von der Idee beherrscht, dass die Realisierung von gemeinsamen grenzübergreifend bedeutsamen Projekten, an deren Durchführung ein besonderes EU-Interesse besteht, ein größeres Gewicht besitzt als ein überdifferenziertes und komplexes Normensystem. Dies gilt insbesondere dann, wenn stattdessen ein einfacheres rechtliches Steuerungsmodell des angrenzenden Mitgliedstaats zur Verfügung steht. Der vorgeschlagene Dispositions-Mechanismus ist solange und soweit unbedenklich, als

dadurch keine rechtsstaatlichen, individual- und schutzgutbezogenen Rechtsschutzstandards unterlaufen werden.

Der Verordnungs-Vorschlag beruht auf der Annahme, dass sich die rechtlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen der Mitgliedstaaten in ihrer Differenziertheit und Komplexität erheblich unterscheiden. Ob diese Unterschiede tatsächlich so erheblich sind, wie vielfach aus der jeweiligen nationalen Warte behauptet wird, ist keineswegs sicher, sondern muss sich erst noch erweisen. Denn manche Unterschiede beruhen auch einfach darauf, dass die Raumplanung und die staatlichen Genehmigungsverfahren in den nationalen Systemen unterschiedlich ausgestaltet sind. Hierzu kann auch unten auf die Erläuterungen zu dem Vorschlag bezüglich der Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und auf die Untersuchungen von Spannowsky zum Vergleich der räumlichen Planungssysteme in der Großregion am Beispiel der „Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben“, der „Planung und Realisierung von Autobahnen in der Großregion“ und der „Ausweisung von Natur- und Regionalparks und deren Konsequenzen für die Entwicklung des Raums“, Zusammenfassender Endbericht, Final Report, Kaiserlautern, 2007, verwiesen werden. Danach wäre eine stärkere Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Planungs- und Zulassungssysteme notwendig.

Herausforderungen entstehen aufgrund des in der EU-Verordnung vorgesehenen Mechanismus zwangsläufig eher für Mitgliedstaaten mit vielen EU-Grenzräumen als für solche mit nur einzelnen. Dies erfordert eine entsprechende personelle und sachliche Steigerung des erforderlichen Expertenwissens, da die Europäische Kommission kaum in der Lage sein dürfte, für sämtliche grenzüberschreitenden Projektbereiche und die für diese geltenden Rechtssysteme der benachbarten EU-Mitgliedstaaten eine kompetente Beratungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen zu können.

2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenzräumen

2.1. Themenbezogene Eingrenzung der gemeinsamen Projektrealisierung

Es wird vorgeschlagen, dass der in dem Verordnungs-Vorschlag vorgesehene und zu einer Rechts- und Verfahrensdisposition führende Mechanismus in der ersten Phase zu dessen Erprobung nicht ausschließlich durch den Bezug auf die Realisierung eines gemeinsamen Projekts, sondern zunächst zusätzlich themenbezogen eingegrenzt werden sollte. Denn dadurch kann das

Kooperationsfeld klar umrissen und eine Abschätzung darüber gewonnen werden, welche Auswirkungen der Disponibilitätsmechanismus haben kann.

Identifiziert werden sollte ein Themenbereich, der für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Region einen Vernetzungsmehrwert herbeiführen kann und sich nicht nur auf die Vernetzung von Verkehrswegen beschränkt.

- Der Fokus sollte hierbei zunächst auf die Planung und die Entwicklung von grenzübergreifenden Gewerbe- und Handwerkszentren bzw. -parks gerichtet sein, weil damit nicht nur die Verkehrsnetze und die zu schließenden „missing links“ im grenzüberschreitenden Verkehrsbereich in Wert gesetzt und refinanziert werden, sondern auch eine integrationsfördernde Wertschöpfung in den Grenträumen ausgelöst werden.
- Wegen der funktionellen Zusammenhänge sollte der Aufbau der digitalen Infrastruktur in den Grenträumen mit der Thematik der Planung und Entwicklung von Gewerbe- und Handwerkszentren- bzw. -parks verknüpft werden. Es liegt nahe, dass ähnliche Entwicklungsimpulse auch Existenzgründungs-, Dienstleistungs-, Ausbildungs- und Bildungszentren haben können.
- Für die Unterstützung der Zusammenarbeit, zur Vorbereitung von strategischen Entscheidungen und zur Wirkungskontrolle ist der Aufbau einer grenzüberschreitenden Raumbeobachtung eine wichtige Voraussetzung, die die Projekterprobung begleiten sollte.

2.2. Intensivierung der rechtsvergleichenden Untersuchung der für die Realisierung grenzüberschreitender Projekte geltenden Verfahrens- und Rechtssysteme

Um einerseits im Hinblick auf die möglichst effiziente Steuerung der gemeinsamen Planung- und Projektrealisierung und andererseits im Hinblick auf die Einhaltung der notwendigen rechtsstaatlichen Mindeststandards und der Schutzsysteme auch Planungssicherheit für die Projektträger zu gewährleisten, ist die Erweiterung der Expertise im Bereich der Rechtsvergleichung und der Ausbau der Kenntnisse anderer Rechts- und Verfahrens- und Planungssysteme sowie der Aufbau und die Ausbildung juristischer Verfahrens- und Planungsmanager erforderlich.

Daher sollten im Rahmen der künftigen Strukturfondspolitik der EU rechtsvergleichende Untersuchungen der für die Realisierung grenzüberschreitender Projekte geltenden Verfahrens- und Rechtssysteme intensiviert und gefördert werden.

Zudem sollten themenbezogen auch interdisziplinäre Projekte, welche der Entwicklung und Realisierung grenzüberschreitender Vorhaben dienen, gefördert werden.

2.3. Erweiterung der Befugnisse der nach dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen grenzübergreifenden Koordinierungsstellen

Es dürfte notwendig sein, dass die Koordinierungsstelle mit der Befugnis ausgestattet werden, für die gemeinsame Projektrealisierung eine „gemeinsame behördliche Planungs- und Projektgruppe“ einzusetzen, die bezüglich der Planung und Realisierung des gemeinsamen Projekts die Leistungen eines rechtlichen und raumplanerischen Verfahrensmanagements übernimmt. Denn es ist zur Erzielung rascher Erfolge notwendig, dass die Planungs- und Verfahrensschritte unter dem Aspekt des Zeit-, Kosten- und Sachmittelaufwands optimiert werden und dass ein darauf gestützter Vorschlag bezüglich des jeweils anzuwendenden Rechtsregimes und Behördeneinsatzes erarbeitet wird.

2.4. Schaffung eines Finanzierungs- und Lastenausgleichssystems für Grenzräume

Der Anreiz, in den Grenzräumen grenzüberschreitende Gewerbe- und Handwerکزentren bzw. -parks mit den damit verbundenen Netzverknüpfungen im Bereich des Verkehrs, der Erschließungsmaßnahmen und der digitalen Infrastruktur zu planen und zu realisieren, wird verstärkt, wenn auch die Projektrealisierungskosten geteilt und die damit einhergehenden staatlichen Steuereinnahmen und Abgaben zu gleichen Teilen in die Grenzräume der Mitgliedstaaten fließen. Dabei dürfte die Sicherstellung einer Kofinanzierung über die EU-Regionalpolitik bei der Herstellung der erforderlichen Netzverknüpfungen in den Grenzräumen förderlich sein. Zugleich wird durch die Schaffung eines Ausgleichsmechanismus bzw. die Teilung der räumlichen Wertschöpfung verhindert, dass die territoriale Zugehörigkeit im Zuge der Realisierung letztlich zu einem Konfliktbereich wird. Dazu müssen Veränderungen im Bereich der Steuererhebung und -verteilung und/oder organisatorische Strukturveränderungen herbeigeführt werden. Hierzu sollten Projekte gefördert werden, welche sich mit der Strukturanalyse und der Erarbeitung entsprechender Vorschläge zur Schaffung eines Finanzierungs- und Lastenausgleichssystems befassen. Der Beirat schlägt vor, in Experimentierräumen durch Schaffung eines grenzüberschreitenden Zweckverbands oder einer grenzüberschreitenden Entwicklungsgesellschaft zu untersuchen, wie für die grenzüberschreitende Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten, die grenzüberschreitende Planung, gemeinsame Infrastrukturentwicklung, beispielsweise von Trink- und Abwasser, Kanalnutzungen etc., Grundstücksentwicklungen und gewerbesteuerlicher Ausgleich organisiert werden kann.

2.5. Erleichterungen zugunsten der mitgliedstaatlichen Fördermöglichkeiten im Bereich der Grenträume im Zusammenhang mit der themenbezogenen Projektrealisierung

Für die Förderung der Planung und der Realisierung von Gewerbe- und Handwerkszentren bzw. -parks in den Grenträumen sollte das Beihilfenverbot des Art. 108 Abs. 1 AEUV analog der obligatorischen Ausnahme des Art. 108 Abs. 2 c) AEUV gelockert werden, damit die Mitgliedstaaten die Nachfrage von Unternehmen nach Standorten in solchen Grenträumen angemessen fördern können. Außerdem sollte die EU-Strukturfondspolitik, die ohnehin einen Schwerpunkt in Bezug auf die Verbesserung der Zusammenarbeit in den Grenträumen enthält, entsprechend angepasst werden. Schließlich ist auch eine Erleichterung bei den EU-vergaberechtlichen Regeln für die Grenträume im Sinne eines mehr an Flexibilität (Ausweitung des Verhandlungsverfahrens etc.) denkbar.

2.6. Aufbau eines Beratungssystems für Rechtsschutzsuchende in Grenträumen

Da es bei der Geltung modifizierter Rechtssysteme in den Grenträumen schwieriger sein wird, effektiven Rechtsschutz und die Einhaltung der rechtsstaatlich angemessenen rechtlichen Schutzstandards sicherzustellen, dürfte es unerlässlich sein, dass den Rechtssuchenden ein spezialisiertes Beratungssystem an die Seite gestellt wird.

Langfristig erscheint es sinnvoll, die Beratung für Rechtssuchende durch weitere Beratungsangebote (z.B. für Wohnungssuchende, Vermittlungsstellen für den Arbeitsmarkt und Ausbildungsoptionen, vgl. Kontakt- und Beratungsstellen für deutsche und EU-Bürger) zu ergänzen.

2.7. Projektempfehlung für INTERREG- und MORO-Vorhaben

Vorangebracht werden kann die Realisierung dadurch, dass in der ersten Phase Leitprojekte in ausgewählten Grenträumen zur Realisierung verkehrsinfrastrukturell verknüpfter gemeinsam geplanter Gewerbe- und Handwerksparks angestoßen werden, die sich auf die oben genannten einzelnen Empfehlungen beziehen. Die Finanzierung könnte auf der Basis der entsprechend angepassten EU-Strukturfonds-, insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und der Kofinanzierung auf Basis nationaler Förderprogramme erfolgen.

3. Begründung der Empfehlungen zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenzräumen

3.1. Raumstrukturelle und -funktionelle Schwächen der Kooperation in den Grenzräumen

3.1.1. Europaregionen und differenzierte Kooperationsstrukturen in den Grenzräumen mit unterschiedlich intensivem Integrationsfortschritt

Es gibt schon seit langem Kooperationsbeziehungen, die ihren Ausdruck in der Bildung zahlreicher Europaregionen geführt haben. Deutschland ist an ca. 26 Europaregionen beteiligt. Manche dieser Europaregionen führen die Abkürzung „Euregio“ im Namen, manche die Bezeichnung „Metropolregion“ und die Europaregion „Saar-Lor-Lux“ wurde zur Großregion „Saarland, Lothringen, Großherzogtum Luxemburg, Wallonien und Rheinland-Pfalz“ weiterentwickelt. Die älteste Europaregion entlang der nordrhein-westfälisch-niedersächsischen Grenze und den Niederlanden ist die 1958 gegründete Euregio mit Sitz in Gronau.

Trotz einer langen Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, trotz der Zusammenfassung der Europäischen Grenzregionen zu der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) und einer ständigen Intensivierung der grenzüberschreitenden interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit ist die Entwicklung der Grenzräume in großen Teilen hinter den Möglichkeiten vergleichbarer innerstaatlicher Räume zurückgeblieben. Selbst die Weiterentwicklung der Handlungs- und Organisationsstrukturen konnte die Entwicklungsdefizite, die noch in zahlreichen Grenzregionen im Vergleich mit den innerstaatlichen Regionen bestehen, nicht beseitigen.

Zwar wurde die Kooperation zunehmend verstetigt und informelle Kooperationsformen auf der Basis von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen durch zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationsstrukturen abgelöst. Dies wurde insbesondere dadurch erreicht, dass auf staatsvertraglicher Grundlage teilweise Zweckverbände und auf der Basis von EU-Verordnungen gesellschaftsrechtliche Organisationsformen in Gestalt Europäischer Wirtschaftlicher Interessenvereinigungen (EWIV), der Europäischen Gesellschaft (SE), die auch als Europäische Aktiengesellschaft bezeichnet wird, bis hin zu Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) aufgrund der am 05.07.2006 in Kraft getretenen EU-Verordnung 1082/2006 gegründet worden sind. Dennoch bestehen die Entwicklungsdefizite der Grenzräume weiterhin fort.

Belastbare statistische Daten und eine umfassende Ursachenanalyse liegen hierfür nicht vor. Auch das MORO-Projekt „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“ hat, wenngleich

daraus mehr Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge entstanden sind, keine ausreichend belastbaren Daten und Fakten dafür geliefert. Dies gilt, obwohl die Fragezeichen durch die strukturellen Analyseergebnisse etwas weniger geworden sind.

3.1.2. Unterschiedliche Entwicklungsdynamik in Grensräumen - häufig aber mit für die Europäische Raumentwicklung nachteiligen Entwicklungsrückständen

Es gibt Grensräume in der EU mit hoher Entwicklungsdynamik und Grensräume, die bislang in ihrer Entwicklung im Vergleich zu anderen innerstaatlichen Regionen auf beiden Seiten der EU-Mitgliedstaaten zurückbleiben. Prosperierende Grensräume sind nicht nur durch gut funktionierende Verkehrsverbindungen gekennzeichnet, sondern vor allem auch durch regen Waren- und Dienstleistungsaustausch sowie Pendlerverkehr. Die meisten Grensräume weisen insofern Entwicklungsdefizite auf und sind dadurch gekennzeichnet, dass sie weiterhin, wie früher und auch noch nach der Wiedervereinigung die deutsch-deutschen Grenzgebiete, zerschnittene Wirtschaftsräume sind.

Obwohl es auf EU-europäischer Ebene zahlreiche Anstrengungen gab und gibt, diese Grensräume zu ertüchtigen, ist dies in den meisten Grensräumen bis heute nicht in dem Maße gelungen, wie es notwendig ist, um die damit einhergehenden Strukturmängel der Grensräume im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung zu beheben.

3.2. Kooperationshindernisse in den Grensräumen infolge strategischer und struktureller Defizite

Die festzustellenden Entwicklungsrückstände und Kooperationshindernisse liegen in den meisten Grenzregionen nicht so sehr an den Sprachbarrieren, da in den Grensräumen vielfach Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit herrscht. Vielmehr dürfte die Hauptursache hierfür darin liegen, dass sich die Europäischen Regionen nur vereinzelt mit strategischer Raumentwicklung und gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung befassen und sich die grenzüberschreitende Kooperation bisher vor allem in einer Projektarbeit erschöpfte, nach dessen Ende wieder lediglich ein Neuanfang stand, wenn ein neues Projekt nachfolgte und die Folgefinanzierung der Kooperation gesichert war. Es fehlten bisher eigene Kompetenzen der Träger grenzüberschreitender Kooperation in Bezug auf Planungs- und Standortentscheidungen für Infrastruktur-, Daseinsvorsorge-, Gesundheits- und Bildungsreinrichtungen sowie für die Ausweisung von Industrie-, Gewerbe- und Handwerkszentren.

Dass die Gründe für die Strukturschwächen in den Grensräumen vor allem im Bereich des Fehlens gemeinsamer Aufgabenwahrnehmungs- und Entscheidungsstrukturen und des Fehlens strategischer Raumentwicklung zu finden sind, wird neuerdings auch durch einen „Cross-border Review“ der Europäischen Kommission bestätigt. In diesem „Cross-border review“ hat die

Europäische Kommission Belege dafür gefunden, dass die Grenzregionen in einem Mitgliedstaat in der Regel wirtschaftlich weniger prosperierend sind als andere innerstaatliche Regionen. Außerdem ist dort nach diesem Bericht sowohl die Infrastrukturausstattung sowie der Zugang zu Krankenhäusern und Universitäten in der Regel schlechter als in anderen Regionen. Der Cross-border Review macht daher folgerichtig strategische Entwicklungsvorschläge und hat die daraus resultierenden Schlussfolgerungen in einem zehn Punkte umfassenden „action plan“ zusammengefasst.

Der von der Europäischen Kommission beschlossene „action plan“ steht unter der Überschrift „boosting growth and cohesion in EU border regions“ und umfasst folgende 10 Punkte:

- deepen cooperation and exchanges,
- improve the legislative process,
- support cross-border employment,
- promote border multilingualism,
- facilitate cross-border accessibility,
- e-government to enable cross-border public administration,
- provide reliable and understandable information and assistance,
- promote greater pooling of health care facilities,
- consider the legal and financial framework for cooperation and
- build evidence for better decision-making.

3.3. Grenzüberschreitende Kooperationsfelder der grenzüberschreitenden Kooperation (verschiedene Typen von Europaregionen)

Manche Grenzüberschreitende Kooperationsfelder, die zur Grundlage für ein dauerhaftes Zusammenwirken aufgebaut werden müssen, gemeinsam zu verfolgende Ziele und gemeinsam wahrzunehmende Aufgabenstellungen für die dauerhafte grenzüberschreitende Kooperation identifiziert und diese bereits zur Grundlage für eine Verfestigung der Kooperationsstrukturen gemacht. So wurde zum Beispiel am 30.06.2012 aus sieben Regionen im Dreiländereck Tschechien, Deutschland und Österreich die Europaregion Donau-Moldau gegründet. Bemerkenswert an dieser Europaregion ist, dass sie bereits die themenbezogene, strategische Weiterentwicklung in den Mittelpunkt ihrer Kooperation gerückt und demgemäß ein breit gefächertes Aufgabenspektrum der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der strategischen Raumentwicklung zusammengestellt hat.

In diesen strategischen Kooperationsbeziehungen sind folgende grenzüberschreitende Themenbereiche als gemeinsam wahrzunehmende Aufgabenfelder aufgegriffen worden:

- die Mobilität, Erreichbarkeit und damit zusammenhängend die Verbesserung der Verkehrsbeziehungen,
- die Unternehmenskooperation und Clusterbildung,
- die gemeinsame Qualifizierung der Arbeitskräfte und den Aufbau eines gemeinsamen regionalen Arbeitsmarkts,
- die gemeinsame Forschung und Innovation,
- der Aufbau von grenzüberschreitenden Hochschul- und Bildungseinrichtungen mit grenzüberschreitenden Studiengängen,
- der Aufbau eines Städte- und Kulturtourismus im Grenzraum,
- die Entwicklung eines Natur- und Gesundheitstourismus,
- der gemeinsame Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie die gemeinsame Förderung von Energieeffizienz und
- die Entwicklung übergreifender Strategien zur Profilbildung und Attraktivitätssteigerung von Grenzräumen, etwa in Innovationsfeldern wie „Smart Region“, „Green Investment Hub“ oder „Internationale Region“ etc.

Eine ähnlich strategisch ausgerichtete und vom Aufgabenspektrum breit gefächerte Kooperationsplattform weist die deutsch-niederländische EUREGIO auf, die sich 2016 überdies auch in organisationsstruktureller Hinsicht zu einem deutsch-niederländischen Zweckverband verfestigt und sich auf die Themen Arbeit, Wirtschaft, Wohnen, Infrastruktur sowie die Bereiche Tourismus und Freizeit, Bildung und Soziales einschließlich Projektmanagement und Projektentwicklung ausgerichtet hat. Andere Europaregionen im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum, für welche die Bezeichnung „Eurodistrikt“ eingeführt wurde, haben bisher die Kooperation durch eine einfache Vereinbarung über gemeinsame Projekte in der Region und auf der Basis eines lokalen Vereins für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (frz.: groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)) organisiert und Pläne für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden erstellt. Diese Regionen ziehen neuerdings nach und wollen über die vorhandenen strategisch ausgerichteten Kooperationsbeziehungen und Organisationsstrukturen anderer ebenfalls fortgeschrittenen Europäischen Regionen hinausgehen. Denn diese „Eurodistrikte“ und Grenzregionen im deutsch-französischen Grenzraum können ihre Kooperation nunmehr durch den gemeinsamen deutsch-französischen Vorstoß auf der Basis des am 22.01.2019 zwischen Deutschland und Frankreich abgeschlossenen Aachener Vertrags in Richtung einer strategischen und themenbezogenen Kooperation mit dem Ziel des Abbaus von Kooperationshindernissen, die ihre Ursache in den unterschiedlichen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten haben, weiterentwickeln. Sie haben sich jüngst bereits im Rahmen eines Kongresses „Grenzüberschreitender Metropolraum Straßburg-

Karlsruhe“ zusammengeschlossen und in Straßburg mit den Herausforderungen und Projekten befasst, die zu einer engeren Verklammerung der Eurometropolen Straßburg und Karlsruhe und ihrer Eurodistrikte zu einem stärker integrierten grenzüberschreitenden Metropolraum führen sollen. Folgende Themenfelder wurden dabei aufgerufen:

- Modelle und Herausforderungen eines grenzüberschreitenden Bündnisses für den Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,
- Mobilität: Hindernisse und mögliche Maßnahmen im Bereich der Personenmobilität im Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,
- Wirtschaftsentwicklung: Vernetzung der Wirtschaftsakteure im Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,
- Raumentwicklung: gemeinsame Vision für einen metropolitanen grenzüberschreitenden Raum
- Wege der Annäherung zwischen den Metropolräumen Straßburg-Karlsruhe und ihren Eurodistrikten.

Viele Europaregionen und Grenzüräume haben sich demgegenüber bisher auf eine reine Projektzusammenarbeit beschränkt, die im günstigsten Fall durch ein Regionalmanagement ziel- und themenbezogen angeleitet wird.

Stärker projektorientiert arbeitende Europäische Regionen sind zum Beispiel: die deutsch-dänische Region Sønderjylland-Schleswig, die 1997 gegründet wurde und vor allem Projekte im Bereich Bildung, Wissenschaft, Kultur und Arbeitsmarkt durchführt und beratende Funktionen wahrnimmt. Die großräumige Zusammenarbeit STRING, die sich von Hamburg über Kopenhagen und INTERREG- Kooperation und konzentrierte sich lange Zeit insbesondere auf die feste Querung über den Fehmarnbelt. Seit 2018 zielt die Region darauf, sich umfassender als internationales Modell für Green Growth zu etablieren. Auch eher auf die Projektarbeit fokussiert und somit weniger auf die strategisch-strukturelle Kooperationsarbeit ausgerichtet sind z. B. die deutsch-österreichische Euregio via Salina, die 1997 gegründet wurde, und die 1977 gegründete deutsch-niederländische Euregio Ems Dollart. Dementsprechend sind die Aufgaben eher auf Projektbegleitung, Vermarktung und Bekanntmachung des INTERREG-Förderprogramms, Stärkung des Identitätsbewusstseins und allgemein auf Informationen zur Förderung der Vernetzung, zum Aufbau von wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen und auf Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität angelegt.

3.4. Neuere strategische Entwicklungsbestrebungen und -ansätze im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation in Grenzräumen

Das strategische Bestreben zur Ertüchtigung der bestehenden Kooperationen in den Europäischen Grenzräumen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Schaffung nachhaltiger grenzüberschreitender Raumstrukturen und Raumfunktionen in den Grenzräumen, die als Basis für die anzustrebende permanente und gemeinsame grenzüberschreitende Aufgabenwahrnehmung dienen können,
- Abbau rechtlicher Kooperationshindernisse, die ihre Ursachen in den unterschiedlichen Organisations- und Rechtssystemen der Mitgliedstaaten finden,
- Aufbau gemeinsamer Entscheidungsstrukturen durch Weiterentwicklung bestehender Kooperationsformen in Europaregionen (z. B. Euregio, ETVZ) und
- Aufbau gemeinsamer Finanzierungs- und Lastenausgleichssysteme in den Grenzräumen.

3.5. Realisierbarkeit der Empfehlungen

Die Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung dürften durchaus realisierbar sein, da alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben müssen, dass die strukturschwachen Grenzräume im nationalen und im EU-Interesse gestärkt und im Vergleich mit anderen Regionen wettbewerbsfähiger werden. Darüber hinaus profitieren die Mitgliedstaaten mit Grenzräumen von der entsprechend anzupassenden Strukturfondspolitik mit dieser Prioritätsfestlegung.

B Empfehlung bezüglich der künftigen Standortentwicklung für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU

1. Rahmenbedingungen und strategisches Entscheidungserfordernis

1.1. Unterschiedliche Vorstellungen auf EU-mitgliedstaatlicher und teilweise auch auf EU-Ebene bezüglich der Reichweite der raumplanerischen und behördlichen Befugnisse zur Einflussnahme auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Auf EU-europäischer Ebene ist weiterhin nicht abschließend geklärt, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten Einfluss auf die Standortentscheidung für großflächige Einzelhandelsbetriebe nehmen dürfen. Dies liegt zumindest teilweise daran, dass sich in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene im Laufe der Zeit unterschiedliche Vorstellungen darüber herausgebildet haben, wo sich solche Einzelhandelsbetriebe ausgehend von einer nachhaltigen Raumentwicklung niederlassen können sollen und auf welche Weise auf die Standortauswahl Einfluss genommen werden können soll.

Zwischenzeitlich ist durch Entscheidungen des EuGH geklärt, dass die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zwar zu einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit führen und daher in den Anwendungsbereich der darauf bezogenen EU-rechtlichen Rahmensetzungen fällt, dass diese aber prinzipiell zulässig ist, soweit dabei bestimmte Prüfungsvoraussetzungen eingehalten werden. Bezüglich der Dienstleistungsfreiheit ist das Urteil des EuGH v. 30.01.2018 und bezüglich der Niederlassungsfreiheit das Urteil des EuGH v. 24.03.2011 von Bedeutung.

Die städtebaulichen und raumordnungsrechtlichen Rechtsvorschriften zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe wurden in der Vergangenheit immer wieder von Teilen der Literatur kritisch beurteilt. Auch innerhalb der Europäischen Kommission war die Frage umstritten, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten Einfluss auf die Standortentscheidung der Einzelhandelsunternehmen nehmen können. Dies rührte unter anderem daher, dass es zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen darüber gab, wo großflächige Einzelhandelsbetriebe anzusiedeln seien. Einige Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass diese entlang der Autobahnen bzw. Fernverkehrsstraßen sowie unmittelbar an nicht städtebaulich integrierten Standorten an der Grenze zum Nachbarstaat andere, dass diese grundsätzlich nur in städtebaulich integrierten Lagen anzusiedeln seien.

1.2. Planungsspielräume und Grenzen nach der Rechtsprechung des EuGHs

Der EuGH hat anerkannt, dass Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Wie der EuGH ausgeführt hat, können zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses unter anderem der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz gehören. Rein wirtschaftliche Ziele können jedoch kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein. Zwingende Allgemeininteressen, welchen eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen, können aus den von der EU im Rahmen der europäischen Politiken verfolgten Zwecken, aber auch aus nationaler Quelle herrühren. Dies kommt auch zum Ausdruck, soweit der EuGH nunmehr in seiner oben genannten Entscheidung v. 30.01.2018 auf die Voraussetzungen verweist, welche in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG festgelegt sind, in der als Voraussetzungen das Gebot der Nicht-Diskriminierung sowie die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit aufgeführt und mit ihren konkreten Prüfungsvoraussetzungen festgelegt sind.

2. Empfehlungen des Beirats zur weichenstellenden strategischen Festlegung bezüglich der Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, einen Diskussionsprozess mit den Mitgliedstaaten mit dem Ziel zu initiieren, eine strategische Festlegung zu erreichen, um künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen vorzusehen. Dies soll vor allem für großflächige Einzelhandelsbetriebe gelten, deren Sortiment nahversorgungs- und zentrenrelevant ist. Ausnahmen können für den Bereich Baustoffe, Möbel und ähnliche, nicht der zentralen örtlichen Entwicklung dienende Versorgungsbereiche zugelassen werden.

Diese Empfehlung könnte im Rahmen der Strukturfondspolitik projektbezogen mit dem Ziel der vergleichenden Analyse und der Erarbeitung von „guidelines“ der EU zur nachhaltigen innerstädtisch integrierten Entwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe „unterfüttert“ werden.

3. Begründung der Empfehlung zur strategischen Festlegung

3.1. Leitlinien der Raumplanung in Deutschland

Die Errichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe hat große Auswirkungen auf die Entwicklungen von Räumen. Sie wirken sich auf die Bodenversiegelung und das Verkehrsaufkommen und damit auf die Umweltbedingungen und Infrastruktur ganzer Regionen aus. Der deutsche Gesetzgeber greift daher seit langem mit den Mitteln der Raum- und Bauleitplanung planerisch in die Entscheidung ein, ob und wo großflächige Einzelhandelsbetriebe angesiedelt werden. Er orientiert sich dabei an dem Konzept der „Zentralen Orte“ und wirkt auf deren Entwicklung bzw. Erhaltung hin, indem er nur dort die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe erlaubt und entsprechend dem Beeinträchtigungsverbot nur solche Vorhaben genehmigt, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht gefährden, sich also möglichst in integrierten innerstädtischen Lagen befinden. Dies hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als gute Entscheidung erwiesen und soll auch so beibehalten werden, um funktionsfähige Innenstädte zu erhalten und die Entwicklung peripherer Einzelhandelsgebiete zu verhindern.

Zur Sicherstellung der europarechtlichen Zulässigkeit dieser Politik, aber auch zur Übertragung derselben auf andere Mitgliedstaaten, empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung daher eine strategische unionsrechtliche Festlegung darauf, dass künftig Standorte für großflächigen Einzelhandel grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen.

3.2. Rechtliche Grenzen unionsrechtlicher Raumplanung

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich bislang noch stark darin, wie sie auf Standortentscheidungen von Investoren Einfluss nehmen. Dies drückt sich einerseits in unterschiedlichen Genehmigungs- und Planungsverfahren aus und zeigt sich andererseits in unterschiedlichen Planungszielen.

Obschon Raumplanung bislang nicht in erster Linie unionsrechtlich geformt ist, gibt es aber bereits Aussagen des EuGHs zu Grenzen zulässiger Raumplanung durch die Mitgliedstaaten. Von besonderer Relevanz sind dabei die Entscheidungen vom 30.01.2018, C-360/15 und C-360/16 und vom 24.03.2011, C-400/08. Der Europäische Gerichtshof stellt darin fest, dass die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe einen Eingriff in die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit darstellen kann. Der Eingriff in die Grundfreiheiten ist nach diesen Urteilen jedoch gerechtfertigt, sofern er keine Diskriminierung aus Gründen der

Staatsangehörigkeit darstellt, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und nicht unverhältnismäßig ist. Wie der EuGH ausgeführt hat, können zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses unter anderem der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz gehören, nicht jedoch rein wirtschaftliche Ziele. Die zwingenden Allgemeininteressen können aus den von der EU im Rahmen der europäischen Politiken verfolgten Zwecken, aber auch aus nationaler Quelle herrühren.

3.3. Vereinbarkeit mit den Zielen europäischer Politik

Mit den rechtfertigenden Allgemeininteressen benennt der EuGH bereits mögliche Ziele einer unionalen Raumplanung. Daneben ergeben sich solche aus den Mitteilungen der Europäischen Kommission. So lässt sich diesen entnehmen, dass Bodenversiegelung und Flächenverbrauch weitestgehend zu begrenzen sind [KOM 2004, 60 S.17]. Umweltschutzgesichtspunkte sowie der Klimaschutz sprechen auch dafür, wohnortnahe Einkaufsmöglichkeiten zu gewährleisten und das Verkehrsaufkommen möglichst zu verringern [KOM 2011, 21 S.5]. Für die innerstädtische Ansiedlung großflächiger Einkaufszentren sprechen überdies auch soziale Gesichtspunkte. Nur so kann eine unabhängige Versorgung von Menschen ohne eigenes Auto (alte Menschen, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Personen, die sich kein Auto leisten können oder wollen) sichergestellt werden [KOM 2010, 355 S.5]. Zudem ist es ein zentrales Anliegen der europäischen Politik, die kulturelle Identität und Eigenständigkeit der Regionen zu erhalten, wofür insbesondere der Erhalt lebendiger Innenstädte erforderlich ist [vgl. Territoriale Agenda der europäischen Union vom 25.5.2007, S.2]. Der Beirat ist der Überzeugung, dass diese Ziele am besten verwirklicht werden können, indem vorrangig ungenutzte innerstädtische Gebiete sowie leerstehende Gebäude zur Neuansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe genutzt werden und grundsätzlich keine räumlich nicht integrierten Standorte mehr ausgewiesen werden.

Es gilt jedoch auch herauszuarbeiten, mit welchen politischen Zielen der Europäischen Union das Vorhaben womöglich in Konflikt gerät. In KOM 2018, 219 äußert sich die Europäische Kommission besorgt über eine zu starke Regulierung des Einzelhandels, die dessen Flexibilität bei der Standortwahl einschränkt und ihn in Zeiten, in denen Verbraucher es gewohnt sind „jederzeit und an jedem Ort einkaufen zu können“ [KOM 2018, 219 S.11] weniger attraktiv gegenüber dem elektronischen Handel macht. Zudem wird die Möglichkeit aufgeworfen, dass auch für sich genommen rechtmäßige Eingriffe in die Grundfreiheiten in ihrer kumulativen Wirkung mit anderen Regulierungen zusammen unverhältnismäßig sein können [KOM 2018, 219 S.5].

Der Beirat für Raumentwicklung ist indes überzeugt, dass die vorgeschlagene Festlegung auch und gerade den stationären Einzelhandelsunternehmen zu Gute kommen würde. Diese müssten sich, anders als jetzt, nicht mehr in jedem Mitgliedstaat auf andere raumplanerische

Grundentscheidungen einstellen. Im Zusammenspiel mit der auch unter (A) angestrebten Verbesserung kommunaler Kooperation in Grenzregionen ließen sich hier erhebliche Verfahrensvereinfachungen erreichen.

3.4. Notwendigkeit einer europäischen Regelung

Ist EU-rechtlich eine Festlegung in diesem Sinne erfolgt und wird dies wie auf Europäischer Ebene bereits in mehreren Papieren angelegt mit dem Vorliegen gewichtiger EU-rechtlicher Allgemeininteressen gerechtfertigt, kann die Befugnis der Mitgliedstaaten, diese EU-rechtlich festgelegte Raumentwicklungsvorstellung zu realisieren, nicht mehr in Frage gestellt werden. Denn damit ist verbunden, dass eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit allein dadurch legitimiert wird.

Es ist dann lediglich noch eine Frage des Einzelfalls, ob im jeweiligen Planungsfall das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Sinne der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit gewahrt sind.

Die empfohlene strategische Festlegung auf europäischer Ebene, nach der Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen, wäre mit Unionsrecht vereinbar. Sie würde der Verwirklichung wichtiger Allgemeinwohlziele der europäischen Politik dienen und zu Verfahrensvereinfachungen für die beteiligten Unternehmer führen. Ein Zustand der Rechtsunsicherheit könnte darüber hinaus auf nationaler und europäischer Ebene in einer Weise beendet werden, die deutschen und europäischen Zielsetzungen entspricht.

Zudem würde die angestrebte strategische Festlegung zu einer Entschärfung des Konflikts mit der Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission führen, die immer wieder auf Veranlassung einzelner Einzelhandelsunternehmen gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten, unter anderem auch gegenüber Deutschland, Vertragsverletzungsverfahren wegen der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung mit den Mitteln der städtebaulichen Planung und Raumordnungsplanung angestoßen hat. Mittels der strategischen Grundsatzfestlegung wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten ausgehend von den von dem EuGH markierten Gestaltungsgrenzen ihren Spielraum zur Sicherstellung einer mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Einklang stehenden Einzelhandelsentwicklung weiterhin im Interesse der Entwicklung der Städte nach dem Leitbild der „Europäischen Stadt“ wahrnehmen können.

3.5. Realisierbarkeit der Empfehlung zur Grundsatzfestlegung

Der Vorstoß zur strategischen Grundsatzfestlegung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020 ist nach den vorliegenden Informationen mehrheitsfähig, weil in der Mehrheit der Nachbarstaaten eine Hinwendung zur Stärkung der Zentren bzw. town-center-first-policy festzustellen ist. In vielen mitgliedstaatlichen Rechtssystemen wird inzwischen auf die Standortentscheidung des Investors zur Stärkung der innerstädtischen Entwicklung städtebaulich-planerisch oder überdies sogar über Genehmigungserfordernisse Einfluss genommen. So ist in Frankreich und Luxemburg für die Zulassung eines Einzelhandelsunternehmens neben der Baugenehmigung eine „autorisation“ erforderlich. In Frankreich beruht dieses zusätzliche Genehmigungserfordernis auf dem „code de commerce“ (L750-1 à L752-24 du code de commerce) und in Luxemburg auf dem Gesetz über das Betriebsrecht (droit d'établissement, loi modifiée du 28.12.1988). Dabei geht Luxemburg wie Deutschland von einem Zentrale-Orte-Prinzip aus.

Für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1000 m² gibt es in Frankreich eine „mission de la Commission départementale d'aménagement commercial“ (CDAC). Diese Kommission beruht auf dem Dekret vom 25.11.2008, No. 2008-1212 du 24 novembre 2008. Die CDAC ist eine selbständige Entscheidungsinstanz. Ähnlich ist dies in Luxemburg. In Belgien sind eine städtebauliche, eine umweltrechtliche und eine sozioökonomische Genehmigung erforderlich. In diesen Verfahren wird staatlicherseits unter verschiedenen Aspekten auf die Standortentscheidung bezüglich großflächiger Einzelhandelsbetriebe Einfluss genommen.

In Frankreich führte dies dazu, dass in der Vergangenheit großflächige Einzelhandelsbetriebe vielfach entlang der Autobahn zugelassen wurden. Die Problematik, die damit verbunden ist, wurden bezüglich Frankreichs von Gérard Calais und Patrice Grillot unter der Überschrift „Die Nebenwirkungen der peripheren Einzelhandelszonen“ wie folgt beschrieben: Die Einzelhandelsbetriebe würden fast ausschließlich mit den Pkws angefahren. Der Verkehr werde über die großen Autobahnachsen geführt. Die städtischen Zentren müssten sich dieser Konkurrenz anpassen. Die Geschäfte des Zentrums verlangten immer häufiger bessere Anfahrts- und Parkmöglichkeiten für ihre Kunden, so dass es auch zu Verstopfungen der Innenstädte kommt. Der Nahversorgung dienende Handelsgeschäfte in den Wohnvierteln hätten angesichts der großen Verteilungskämpfe Schwierigkeiten sich zu halten. Durch periphere Geschäftszonen würden oftmals aufgrund miserabler architektonischer Qualität die Ortseingänge der Städte verunstaltet. Die Sicherstellung des Funktionierens und der Erneuerung bestehender Handelszonen sei ohne Zweifel der Ausweisung von immer weiter von den Städten entfernten

Zonen vorzuziehen. Die Handelszonen seien besser an die benachbarten Wohnsiedlungen anzubinden.

Auch in Großbritannien ist für die Errichtung, Änderung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben neben der Baugenehmigung eine „planning permission“ vorgesehen. Die Schwelle, ab der eine „planning permission“ notwendig ist, beginnt bei einer Nutzungsänderung ab 235 m². In einer Zusammenfassung des National Planning Policy Framework heißt es zu den strategischen planerischen Zielsetzungen unter der Überschrift „Town Centres“: „The Government is fully committed to supporting town centres and protecting the local high street. The Framework makes clear that town centres should be recognised by councils as being at the heart of communities. Local authorities should pursue policies that support the viability and vitality of town centres. The Framework maintains the ‘town centres first’ policy approach which means that retail and leisure development should look for locations in town centres first, and only if suitable sites are not available look for edge of centre and then out of centre sites“. Großbritannien verfolgt danach auf nationaler Ebene ebenfalls die Planungsstrategie, die Stadtzentren in ihrer Vitalität und Entwicklungsfähigkeit der Stadtzentren zu fördern.

Es wird daher zwischen „locations in town centres“, „edge of centres“ und „out of centre sites“ unterschieden. Diese Unterscheidung beeinflusst die Standortentscheidung, die im Rahmen der planning permission getroffen wird. Es wird auch Wert daraufgelegt, dass durch eine Veränderung der Warenangebotspalette nicht die Nutzungsform des großflächigen Einzelhandelsbetriebs so verändert wird, dass dadurch für die städtebauliche Funktionsfähigkeit negative Auswirkungen entstehen. Demgemäß heißt es in einer Anleitung zur „planning permission“ unter der Überschrift „retail development“: „Retail parks can change their composition over time. If such a change would create a development that the planning authority would have refused on the grounds of impact on vitality and viability of an existing town centre, it may be sensible to consider the use of planning conditions to ensure that these developments do not subsequently change their character unacceptably. Any conditions imposed should apply only to the main ranges of goods (eg. food and convenience goods, hardware, electrical goods, furniture and carpets) and should not seek to control details of particular products to be sold“.

Hinsichtlich der im Allgemeininteresse stehenden und anzuerkennenden Zweckverfolgung der Mitgliedstaaten – kann festgehalten werden:

- Alle aufgeführten Mitgliedstaaten – wie auch Deutschland – lassen in ihrem Staatsgebiet Raum für eine differenzierte Einzelhandelsentwicklung.
- Alle aufgeführten Mitgliedstaaten nehmen durch Genehmigungs- und oder Planungsanforderungen auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe Einfluss,

um eine raumverträgliche nachhaltige räumliche Entwicklung des Einzelhandels sicherzustellen.

- Alle aufgeführten Mitgliedstaaten haben zu den planerischen Anforderungen – anders als in Deutschland – zusätzlich neben einer Baugenehmigung noch ein weiteres Genehmigungserfordernis in Form einer „autorisation“ (Frankreich und Luxemburg) bzw. einer „planning permission“ (England und Belgien) eingeführt. In Deutschland gibt es nur an die Planungsträger gerichtete allgemeine Planungsanforderungen.
- Durch diese Steuerungsmöglichkeiten wird den Zielen und Zwecken einer nachhaltigen Raumentwicklung, aber auch der Verwirklichung von Umweltschutzzielen und sozio-ökonomischen Zielen der EU Rechnung getragen.

In neuerer Zeit gibt es in den untersuchten Mitgliedstaaten auch eine Hinwendung zu vergleichbaren raumstrukturellen Strategien und planerischen Kompatibilitätsanforderungen, wie sie in Deutschland und auch inhaltlich weitgehend übereinstimmend in Österreich mit dem Zentrale-Orte-Prinzip verfolgt werden. So geht auch Luxemburg inzwischen von dem Zentrale-Orte-Prinzip als raumplanerischem Strukturprinzip aus. Die planerischen Festlegungen in Großbritannien und Nordirland sowie in Dänemark erinnern stark an die planerischen Anforderungen des Integrations-, Kongruenz- und Konzentrationsgebots in Deutschland und Österreich.

Für die Entscheidung, dass die Einzelhandelsentwicklung grundsätzlich in städtebaulich integrierter Lage erfolgen soll, sprechen auch folgende in verschiedenen Papieren der EU formulierten Gründe:

Die Europäische Kommission hat die tragenden dafürsprechenden Allgemeininteressen unter den Stichworten „sprawling cities“, biodiversity und „landscape fragmentation“ in verschiedenen Mitteilungen, Leitfäden und Berichten ausformuliert.

Schon in ihrer Mitteilung vom 11. Februar 2004 hat die Europäische Kommission zur Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs festgehalten: „Im Gegensatz zur Situation in den derzeitigen Mitgliedstaaten findet in manchen Städten und Gemeinden der Beitritts- und Kandidatenländer eine Abwanderung aus den Städten auf das Land statt. Das allein erklärt allerdings nicht die Geschwindigkeit, mit der die betreffenden städtischen Gebiete sich ausdehnen. Die Zersiedelung der Landschaft ist in diesen Ländern ein großes Problem, das durch Änderungen der Flächennutzungsplanung und durch große Einkaufszentren und Wirtschaftsprojekte außerhalb der Städte noch verschärft wird.“

In den betreffenden Städten befinden sich teilweise bis zu 30% der Einzelhandelsflächen in solchen Einkaufszentren; dieser Anteil ist weitaus höher als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Durch die Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten auf Gebiete außerhalb der städtischen Verwaltungsbezirke wird auch das Steueraufkommen verringert, was die Fähigkeit zu Investitionen in die Zukunft beeinträchtigt. Während Städte und Gemeinden sich ausdehnen, fallen vielerorts ungenutzte, verlassene Gebiete („Industriebrachen“) an, und viele Gebäude stehen leer. In Städten, in denen wohlhabendere Bürger diese unattraktiveren Gebiete verlassen, können soziale Brennpunkte entstehen. Auch diese Probleme stellen sich in den Beitritts- und Kandidatenländern in stärkerem Maße als in den derzeitigen Mitgliedstaaten“.

Weiter heißt es dort diesbezüglich: „Wenn für neue Beschäftigungs-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten stadtferne, z.B. an Autobahnanschlüssen gelegene Standorte gewählt werden, so untergräbt dies die Lebensfähigkeit der Stadt als Wirtschaftsraum, leistet dem motorisierten Individualverkehr Vorschub und führt dazu, dass die nicht motorisierten Bürger keinen Zugang zu diesen Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen haben. Falls die Ansiedlung von Industriebetrieben überwiegend in ärmeren Stadtgebieten erfolgt, stellt sich auch die Frage der sozialen Gerechtigkeit. In früheren Strategiepapieren wurde die Notwendigkeit zur dichten und kompakten Bebauung von städtischen Gebieten und zu deren vielseitiger Nutzung betont, um diese Probleme möglichst gering zu halten. Davon abweichende Konzepte, z. B. strenge funktionale Trennungen in der städtischen Flächennutzung, wie sie in Städten der Beitritts- und Kandidatenländer verwirklicht wurden, erhöhen das Verkehrsaufkommen. Die betroffenen Gebiete müssen umstrukturiert oder „nachgerüstet“ werden, um nachhaltiger zu werden. Große Wohnsiedlungen außerhalb der Stadt, die nicht über grundlegende Dienste verfügen, müssen in nachhaltige Gemeinden umgewandelt werden“.

In dem Bericht der Europäischen Kommission zur Überwachung des Handels- und Vertriebsmarktes hat die Europäische Kommission diesen Aspekt wieder aufgegriffen und Folgendes ausgeführt: „Die Analyse hat folgende Probleme ergeben: Das erste betrifft die Erreichbarkeit und die Auswahl der Läden. Läden in erreichbarer Nähe, die Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs, insbesondere Lebensmittel anbieten, werden immer wichtiger für ältere Menschen (bereits 17% der EU-Bevölkerung sind 64 Jahre alt oder älter) und Behinderte (15% der EU Bevölkerung), isoliert oder in dünn besiedelten Gebieten lebende Menschen und für die 9% der EU-Bevölkerung, die sich kein Auto leisten können. Nachbarschaftsläden tragen auch zur Erhaltung der Lebendigkeit der Wohngegenden und zu einer Beschränkung des Autoverkehrs bei, die notwendig sind, weshalb dieser Frage eine noch größere Bedeutung zukommt“.

In einem „staff working Dokument“ vom 12.04.2012 zu den Leitlinien zur Begrenzung der Bodenversiegelung hat die Europäische Kommission unter der Überschrift „Examples of best practices“ folgendes betont: „The Danish Spatial Planning Act puts clear restrictions on the construction of large shops and shopping centres on greenfield sites outside the largest cities and promotes small retailers in small and medium-sized towns, hence counteracting dispersed settlement structures in rural regions with a shrinking population“.

Zur Bewältigung der Problematik der „Sprawling Cities“ hat die Europäische Kommission sogar einen „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ veröffentlicht. Die Europäische Kommission hat darin die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, sie sollten „die direkte und indirekte Landnutzung und ihre Umweltauswirkungen besser in ihre Entscheidungsfindung integrieren sowie Landnahme und Bodenversiegelung so weit wie möglich begrenzen“. Auf der Basis dieses Fahrplans hat die Kommission „Leitlinien zur Begrenzung der Bodenversiegelung“ entwickelt, die in die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz Eingang finden sollen. In diesem Leitfaden heißt es diesbezüglich zur Aufgabe der Raumplanung: „Durch eine intelligente Raumplanung und die Begrenzung der Landschaftszersiedelung kann die Bodenversiegelung beschränkt werden. So können stattdessen Entwicklungspotenziale in städtischen Gebieten genutzt werden, wie beispielsweise durch die Wiedererschließung verlassener Industriegebiete (Industriebrachen)“.

Diese allein von der Europäischen Kommission angeführten Gründe rechtfertigen die bisherigen raumordnungsplanerischen Festlegungen, welche in Deutschland aus dem Zentrale-Orte-Prinzip in Gestalt des Integrations-, des Konzentrations- und des Kongruenzgebots sowie des Beeinträchtigungsverbots abgeleitet wurden und welche auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung in allen Bundesländern zu allgemeinen Anforderungen für die Bauleitplanung gemacht worden sind.

Es würde daher die Grundsatzfrage, wo die Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe liegen sollen, geklärt und zugleich der in der Praxis immer noch andauernde Streit um die Frage, ob eine darauf gerichtete raumplanerische Steuerung zulässig ist, vorab entschieden. Voraussetzung ist, dass die Festlegung, wonach künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen, auf politisch-strategischer Ebene im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft getroffen würde. Dies würde auch die nationalen Raumplanungssysteme entlasten und das Ziel der Erhaltung und qualitativen Verbesserung zentraler Versorgungsbereiche innerhalb der „Europäischen Städte“ im Geiste einer „town-center-first-policy“ fördern.

C Weiterentwicklung der Territorialen Agenda (TAEU)

1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf

Die territoriale Agenda (TAEU) ist mit dem Ziel angetreten, ein aktionsorientierter Rahmen für den territorialen Zusammenhalt in der EU zu sein. Dieses Anliegen wurde im Sinne einer Abstimmung von Zielvorstellungen und Grundlagen der räumlichen Zusammenarbeit umgesetzt. Mit der TAEU ist ein Orientierungsrahmen entstanden, der räumliche Strukturkonzepte, räumliches Handeln in der Raumentwicklungspolitik und in raumrelevanten Fachpolitiken unterstützen kann. Die Inhalte der TAEU sind bis heute relevant und bieten räumliche Strukturprinzipien für die Umsetzung der strategischen Ziele der territorialen Kohäsion in der EU (und EU 2020 Strategie). Die in der TAEU benannten Herausforderungen der Raumentwicklung, wie z.B. Einfluss der Globalisierung, Segregationsprozesse, Klimawandel und Umweltrisiken sowie Energieprobleme, bleiben zentrale Herausforderungen und Einflussgrößen der Raumentwicklung. Angesichts teils zunehmender Disparitäten in den Mitgliedstaaten haben die Prioritäten, wie die Förderung der polyzentrischen Raumentwicklung, einer integrierten Entwicklung von Stadt, ländlichen Gebieten und Sonderregionen sowie eine verbesserte territoriale Anbindung etc., kaum an Bedeutung verloren.

Hingegen zeigen sich bei der Umsetzung der TAEU Defizite in der Wirksamkeit und Wirkmächtigkeit als aktionsorientierter Rahmen über den Kreis der EU-interessierten Fachöffentlichkeit hinaus. Anders als bspw. die Leipzig Charta und die Urban Agenda hat es die Territoriale Agenda kaum geschafft, eine breitere Fach-/Öffentlichkeit (z. B. in den Fachpolitiken, Zivilgesellschaft) anzusprechen. Dies scheint aber erforderlich, um als informelles Planungsinstrument Wirksamkeit zu erlangen und als konzeptioneller Rahmen handlungsleitend für die Umsetzung von Raumpolitiken zu werden. Bei der Überarbeitung der TAEU und möglichen Umsetzungsformaten sollte diesem Aspekt deshalb eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung

Es wird empfohlen, aus dem Themenspektrum der Territorialen Agenda Aktionsfelder mit Priorität zu versehen, welche für die Europäische Raumentwicklung von grundlegender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit und Profilierung des Europäischen Raumes sind.

Zu diesen Themenfeldern zählen nach Einschätzung des Beirats für Raumentwicklung vor allem die Unterstützung des digitalen Wandels und der Transformation zu einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung. Daraus lassen sich folgende Aktionsfelder ableiten:

- Die umfassende Standardisierung der digitalen Infrastruktur und der Systeme in Europa auf hohem Niveau. Ziel müssen die Förderung der Umsetzung des Fahrplans für den digitalen Binnenmarkt auf der Basis der digitalen Agenda für Europa [KOM (2010)0245]⁷, der Mitteilung der Kommission über den EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 zur Beschleunigung der öffentlichen Verwaltung, [COM (2016) 179 final]⁸ und der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität sein: Verfolgt wird danach eine EU-Strategie für die Mobilität der Zukunft v. 17.05.2018, [COM (2018), 283 final]⁹, insbesondere in Bezug auf den Aspekt, dass ab 2020 die Nutzung des 700-MHz-Frequenzbands zum Zweck des Ausbaus mobiler und grenzüberschreitender Dienste, z. B. vernetzter Fahrzeuge, Telegesundheitsangebote, intelligente Städte und mobiles Video-Streaming möglich werden und die „Künstliche Intelligenz“ auf Weltniveau gebracht werden sollte. Dazu sollte ein Maßnahmenprogramm mit Prioritätsfestlegung zur Umsetzung dieser Vernetzungsstrategie mit Blick auf die nach der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität“ und zur Schaffung des danach angestrebten Netzwerks paneuropäischer, grenzüberschreitender 5G-Korridore festgelegt werden.
- Zur Realisierung dieser Umsetzungsstrategie sollten unter dem Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln vor allem in den Grenzübereichen sowie im Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in strukturschwachen Räumen Zukunftsprojekte ausgewählt werden, z. B. dort, wo die Versorgungslücken im Bereich der Breitbandinfrastrukturen am größten sind.
- Es sollten zur gesellschaftlichen Aktivierung der Territorialen Agenda aktuelle Konfliktfelder der Raumentwicklung definiert werden und unter Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen Handlungsprogramme zur Konfliktlösung erarbeitet werden.
- Gefördert werden sollte der Aufbau Europäischer Universitäten, welche grenzüberschreitend multilinguale Studiengänge in berufsspezifischen Kompetenzbereichen zur Ausbildung von Führungskräften aufweisen.
- Es sollte der Aufbau von wissenschafts- und universitären Clustern in Grenzübereichen und strukturschwachen Räumen gefördert werden.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A52010DC0245> (8.7.2019)

⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-179-DE-F1-1.PDF> (8.7.2019)

⁹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-283-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (8.7.2019)

- Empfohlen wird in Grenträumen zudem eine Verstetigung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden Raumbeobachtung. Diese kann Orientierung bei der Strategieentwicklung bieten und ermöglicht fundierte Entscheidungen und Wirkungsanalysen.
- Dazu sollten entsprechende Impulsprojekte auf der Basis der Strukturfondspolitik mit der entsprechenden nationalen Co-Finanzierung gefördert werden.
- Raumspezifisch sollte die Erarbeitung von Handlungsansätzen und Konzepten zur Nachhaltigkeitstransformation gefördert werden. Insbesondere Wachstumsräume und Agglomerationen mit hohem Ressourcen- und Energieverbrauch sollten aufgefordert und unterstützt werden, Strategien zu entwickeln, die regionale Kreisläufe stärken und den Ressourcenverbrauch sowie Emissionen minimieren. Alternative Ansätze der Suffizienz, des Sharings, Recyclings sollten in den regionalen Strategien besser integriert werden. Zudem sollten in ländlichen Gebieten und strukturschwachen Räumen Ansätze der endogenen Regionalentwicklung stärker unterstützt werden, um dadurch einerseits die ökologische Nachhaltigkeit zu verbessern und durch Verbesserung der regionalen Wertschöpfungsketten Impulse für die Regionalentwicklung zu geben.
- Der länderübergreifende Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die raumbezogene Forschung zur Verknüpfung von digitalem Wandel sollte verstärkt werden, um die Transformationen und die Nachhaltigkeitspolitik zielgerichteter unterstützen zu können.
- Notwendig ist zudem der Aufbau einer Organisationsstruktur, welche es erlaubt, Entscheidungen zur Durchführung grenzüberschreitender Projekte zu koordinieren und zu unterstützen. Hierbei sollte auf Erfahrungen des Instrumentariums der Europäischen Vereinigung für Territoriale Zusammenarbeit (ETVZ) zurückgegriffen und diese in Richtung größerer Attraktivität für Grenträume weiterentwickelt werden.

3. Begründung der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda

3.1. Anforderung - Strukturwandel in den Regionen stärker begleiten

Mit Blick auf die räumlichen Entwicklungstrends (ESPON 2017) wird deutlich, dass den Disparitäten und den spezifischen Herausforderungen der heterogenen Räume und Einflussfaktoren ihrer Entwicklung mehr Beachtung geschenkt werden muss. So sind die Entwicklungsperspektiven der Regionen trotz langjähriger Kohäsionspolitik (Vertrag von Lissabon 2007) sehr unterschiedlich. Muster der Strukturschwäche zeigen sich nicht nur in statistischen Kennzahlen (wie Innovationsraten, Arbeitslosenraten und Art der Beschäftigung), in

Wanderungsbewegungen und Siedlungsstrukturen, sondern oft auch im politischen Verhalten und Tendenzen zur sozialen Spaltung der Gemeinschaft.

Durch den digitalen Wandel und die Transformationen infolge neuer Technologien besteht die Gefahr, die Unterschiede zwischen den wachstumsstarken und strukturschwachen Städten und Regionen zu verstärken oder Regionalentwicklung auf technologische Probleme zu reduzieren. Um soziale Ausgrenzung zu reduzieren und gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben, sollten technische Investitionen durch eine verstärkte Investition in Kompetenzen begleitet werden. Oft stehen wachstumsstarke Stadtregionen im Zentrum der Digitalisierungsbestrebungen privater Unternehmen, während in strukturschwachen Räumen meist nur sektorale Digitalisierungsaktivitäten festzustellen sind (z.B. im Bereich der Landwirtschaft in ländlichen Regionen). Den raumbezogenen Kohäsionspolitiken kommt deshalb die Aufgabe zu, technologischen und sozialen Wandel in strukturschwachen Städten und Regionen stärker zu unterstützen und Anreize zu schaffen, um soziale Innovationen, z.B. auf Grundlage digitaler Technologien, zu erproben.

Unterstützend können integrative Konzepte wirken, die z.B. in Grenzregionen ganzheitliche Strategien für den digitalen Wandel auf regionaler Ebene erarbeiten und dezentrale Akteure, bottom-up und open-source Initiativen stärker berücksichtigen sowie auf Lernprozesse und soziale Innovationen aus der Zivilgesellschaft und lokalen Wirtschaft orientieren. Neukonfigurationen der Governance sollten zum Schutz kritischer Infrastrukturen und lokaler Daten in regionalen Konzepten ebenso verhandelt werden wie Koordinations- und Abstimmungsbedarfe, die sich im Zuge der neuen Akteurskonstellationen ergeben (z.B. Einbindung IT-Akteure). Dazu werden leistungsfähige Kommunen sowie Wissens- und Erfahrungsnetzwerke zwischen den Regionen benötigt, die nicht nur die Handlungsfähigkeit regionaler Akteure erhalten oder stärken, sondern zugleich die Vielfalt der Zugänge zu digitalen Transformationen in Städten und Regionen erhöhen. Dazu sollten weichenstellende Impulsprojekte in Grenzübereinander und strukturschwachen Räumen angestoßen werden, durch die der digitale Fortschritt mit Zukunftsperspektive sichtbar und erfahrbar gemacht wird.

Jenseits des digitalen Wandels benötigt die europäische Raumentwicklung eine intensivere Diskussion und Umsetzung von Strategien und Konzepten, wie durch die Regionalpolitik und die sektoralen Politiken die notwendigen Transformationen zu mehr Nachhaltigkeit in den heterogenen Regionen der EU unterstützt werden können. Hierzu ist es notwendig, dass dem Ausgleich zwischen den Regionen und der gestiegenen Bedeutung ökologischer Zielsetzung größere Aufmerksamkeit beigemessen wird. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem empfohlenen Aufbau von EU-Universitäten und der Clusterbildung in Grenzübereinander und strukturschwachen Räumen zu.

Angesichts der Strukturunterschiede und Entwicklungstrends erscheint es zudem notwendig, Raumentwicklung von dem Hintergrund von Nicht-Wachstum und Schrumpfung deutlicher in den Fokus zu rücken und alternative Strategien für eine nachhaltige Raumentwicklung in strukturschwachen Regionen zu konzipieren. Ganzheitliche Strategien benötigen eine stärker sektorübergreifende Abstimmung (auch der europäischen Politiken), z.B. um Ansätze von dezentraler, vernetzter, kleinteiliger Versorgung und Entwicklung berücksichtigen zu können oder zivilgesellschaftliche Aktivitäten integrieren und unterstützen zu können.

3.2. Bisherige Defizite in der Wirksamkeit des Rahmens TAEU

Die TAEU definiert mehrstufige Governance-Modelle als wichtiges Element bei der Verwirklichung der TAEU-Ziele zum territorialen Zusammenhalt und fordert die Koordinierung gemeinschaftlicher Politiken. Aktuelle Studien zur Raumentwicklung in Europa zeigen jedoch, dass deutliche Defizite in der Koordination der Sektorpolitiken unterhalb der Ebene der Mitgliedstaatlichen wahrgenommen werden (vgl. Raagmaa et al 2019). Ansätze einer Koordination von Politikfeldern bestehen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, wie z. B. im deutsch-polnischen Verflechtungsraum umgesetzt, über gemeinsame strategisch-räumliche Konzepte oder im deutsch-skandinavischen Raum mit der STRING-Kooperation. Diese Konzepte können einen Austausch über gemeinsame Identitäten, Handlungsfelder und Zusammenarbeitsformen stärken, insbesondere wenn die Raumbilder gemeinschaftlich und ebenübergreifend erarbeitet werden und nachfolgende Projekte/Ideenwettbewerbe angeschlossen werden. Eine Verstetigung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden Raumbesichtigung sollte eine Grundlage für die Strategieentwicklung bilden, um fundierte Entscheidungen und Wirkungsanalysen zu ermöglichen. Zugleich gibt es einen Bedarf für Beteiligungsprojekte in den Regionen, um Politikziele, wie in der Energiewende und die Anpassungen an den Klimawandel, regional zu verankern und deren Umsetzung zu fördern. Um den Strukturwandel in den Regionen spezifisch zu unterstützen, sollte dazu stärker und mit entsprechender Prioritätssetzung an die Alleinstellungsmerkmale von INTERREG angeknüpft werden. Vor allem sollten Wissensnetzwerke aufgebaut und der Austausch unter den Regionen gefördert werden. Prioritäten sollten auf der Ausrichtung auf Gemeinwohlinteressen liegen, um an gesellschaftspolitische Schwerpunktthemen anzuknüpfen und einen gemeinsamen Handlungsraum für Akteure der Zivilgesellschaft zu schaffen. Mit einer veränderten Ausrichtung wären jedoch programmbezogene Standards zu prüfen, die aktuell stark auf kurzfristig messbare Ergebnisse orientiert sind und starren administrativen Vorgaben entsprechen (Antragstellung, Controlling). Für die Öffnung für mehr zivilgesellschaftliche Akteure erscheint eine Flexibilisierung nötig. Explizit sollten in der transnationalen Zusammenarbeit vielfältigere

Akteursgruppen auf lokaler und regionaler Ebene angesprochen werden, um die Herausbildung einer „Projektelite“ (im Sinne der Wirksamkeit der Programme) aufzuweichen und eine Dezentralisierung in der Raumentwicklung zu unterstützen, die im Idealfall Kohäsionstendenzen fördert.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Berlin, Dezember 2019

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 17. Dezember 2019 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Marek Dutkowski

Tine Fuchs

Uwe Lübking

Dr. Peter Pascher

Constanze Simon, Constanze

Martin Stuber

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Matthias Wohltmann

Berlin, August 2019

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	87
1. Einführung	88
2. Räumliche Relevanz und Rahmenbedingungen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen	90
3. Dimensionen von „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“	93
4. Strategien und Handlungsansätze zur Umsetzung von gleichwertigen Lebensverhältnissen	94

Kurzfassung

Die Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gerade in Verbindung mit der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume ist nicht neu, jedoch gewinnt sie aufgrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends neue Dimensionen. In den 1970-er und 1980-er Jahren ging es – u. a. im damaligen Bundesraumordnungsprogramm – im Wesentlichen um die gleichwertige Ausstattung ländlicher Regionen und Verdichtungsräume mit sozialer, verkehrlicher, wirtschaftsnaher und technischer Infrastruktur (möglichst im Rahmen des zentralörtlichen Systems). Die damalige Diskussion verlief zwischen den beiden Positionen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume im Sinne des Ausgleichsziels.

Nicht zuletzt auch aufgrund eines breiteren strukturellen Spektrums räumlicher Typisierungen („den“ ländlichen Raum gibt es ebenso wenig wie „die“ Verdichtungsräume und Metropolregionen) zeigen sich aktuell andere Rahmensetzungen und Dimensionen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und Lebensbedingungen. Verschiedenen Raumtypen sowohl in ländlichen Räumen als auch in Verdichtungsräumen haben sehr unterschiedliche Bedarfe und Handlungserfordernisse, so beispielsweise

- die Sicherung von Mindeststandards bei Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge etwa in strukturschwachen und peripheren Regionen,
- die Sicherung und Gestaltung funktionsfähiger Mobilitätssysteme in strukturstarken ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen,
- die Sicherung bezahlbaren und leistbaren Wohnraums in dynamisch sich entwickelnden ländlichen Räumen (z.B. in Mittelstädten) und vor allem auch in wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen,
- die Gestaltung des Übergangs und der Transformation in den Bereichen Industrie und Arbeitsmarkt in Verdichtungsräumen mit bislang stabilen Leitbranchen (z.B. Automobilindustrie, Braunkohlenwirtschaft),
- die Nutzung der Digitalisierung in verschiedenen Strukturbereichen, so etwa in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft sowie Dienstleistungsbereich und Einzelhandel.

Im Vordergrund der Empfehlung steht die Frage, welchen konkreten Maßnahmen und Projekte zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen beitragen können. Der Schwerpunkt liegt daher weniger auf analytischen Aspekten, sondern auf der Darstellung veränderter Rahmenbedingungen sowie daraus folgend auf Strategien und Handlungsansätzen zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. liegen. Hierbei wird ein breites Spektrum dargestellt werden, das von einer rechtlichen Verankerung der Gleichwertigkeit im Grundgesetz über Fragen der digitalen Daseinsvorsorge, etwa in den Bereichen allgemeinmedizinische Versorgung und

Mobilität, bis hin zu Fragen der Dezentralisierung/Verlagerung von Behörden des Bundes und der Länder sowie außeruniversitärer Forschungseinrichtungen reicht. Die Empfehlungen sind durch ein Vorab-Papier in die Arbeit der Arbeitsgruppe 3 der Kommission für Gleichwertige Lebensverhältnisse der Bundesregierung eingeflossen.

1. Einführung

1.1. Zielsetzung und Fragestellungen der Empfehlung

Die Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gerade in Verbindung mit der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume ist nicht neu, jedoch gewinnt sie aufgrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends neue Dimensionen. In den 1970-er und 1980-er Jahren ging es – u. a. im damaligen Bundesraumordnungsprogramm - im Wesentlichen um die gleichwertige Ausstattung ländlicher Regionen und Verdichtungsräume mit sozialer, verkehrlicher, wirtschaftsnaher und technischer Infrastruktur (möglichst im Rahmen des zentralörtlichen Systems). Die damalige Diskussion verlief zwischen den beiden Positionen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume im Sinne des Ausgleichsziels.

Nicht zuletzt auch aufgrund eines breiteren strukturellen Spektrums räumlicher Typisierungen („den“ ländlichen Raum gibt es ebenso wenig wie „die“ Verdichtungsräume und Metropolregionen) zeigen sich andere Rahmensetzungen und Dimensionen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und Lebensbedingungen. Verschiedenen Raumtypen sowohl in ländlichen Räumen als auch in Verdichtungsräumen haben sehr unterschiedliche Bedarfe und Handlungserfordernisse, so beispielsweise

- die Sicherung von Mindeststandards bei Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge etwa in strukturschwachen und peripheren Regionen,
- die Sicherung und Gestaltung funktionsfähiger Mobilitätssysteme in strukturstarken ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen,
- die Sicherung bezahlbaren und leistbaren Wohnraums in dynamisch sich entwickelnden ländlichen Räumen (z.B. in Mittelstädten) und vor allem auch in wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen,
- die Gestaltung des Übergangs und der Transformation in den Bereichen Industrie und Arbeitsmarkt in Verdichtungsräumen mit bislang stabilen Leitbranchen (z.B. Automobilindustrie, Braunkohlenwirtschaft)
- die Nutzung der Digitalisierung in verschiedenen Strukturbereichen, so etwa in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft sowie Dienstleistungsbereich und Einzelhandel.

1.2. Zielsetzung und Zielgruppen

In der Zielsetzung verfolgt die Empfehlung die Diskussion folgender Aspekte:

- Darstellung der räumlichen Relevanz/räumlichen Ebenen und Rahmenbedingungen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen
- Dimensionen der Gleichwertigkeit - Diskussion der Relevanz von gleichwertigen Lebensbedingungen für ländliche Räume und Verdichtungsräume
- Diskussion von Basisstandards zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen (nicht verhandelbare Mindeststandards)
- Bedeutung der Digitalisierung für die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Handlungsansätze zur Erreichung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen.

In der Empfehlung hat – gerade auch im Hinblick auf einen Beitrag zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – einen Schwerpunkt auf den Bereich der Handlungsansätze und -empfehlungen gelegt, da über die analytisch-inhaltlichen Aspekte des Themenbereichs „Gleichwertigkeit“ eine Vielzahl (wissenschaftlicher) Arbeiten vorliegen. Weitgehend offen und diskussionswürdig hingegen ist die Frage nach der Umsetzung und Verwirklichung des Anspruchs von gleichwertigen Lebensbedingungen, sei es durch das bisherige oder auch neue Instrumentarium der Raumordnung und Raumentwicklung oder sei es auch durch sektorale Ansätze, bei denen der Raumordnung koordinierende Funktion zukommen kann.

Die Empfehlung versteht sich deshalb als plakatives Papier, das Leitlinien und Empfehlungen für die praxisnahe Umsetzung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geben möchte.

1.3. Fragestellungen

Aus der Zielsetzung abgeleitet stellen sich nun folgende der Empfehlung zugrundeliegenden Fragen:

- Welche Faktoren bestimmen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? Kann die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen (ausschließlich) über ein breites Spektrum der Daseinsvorsorge definiert werden?
- Inwieweit sind von der Thematik „Gleichwertigkeit“ ländliche Räume und Großstädte/Verdichtungsräume betroffen? Um welche Raumtypen handelt es sich?
- Gibt es eine Bedürfnispyramide im Bereich der Daseinsvorsorge, also Grundbedürfnisse und sekundäre Bedürfnisse (Infrastruktur und Dienstleistungen für existentielle Bedürfnisse und für „nice-to-have“) mit unterschiedlichen Konsequenzen für das Postulat der

Gleichwertigkeit? Ist hierbei eine Differenzierung nach unterschiedlichen Raumtypen erforderlich?

- Welchen Herausforderungen steht die staatliche und kommunale Handlungsfähigkeit im Lichte der „Gleichwertigkeit“ gegenüber?
- Welche Strategien und Instrumente sind zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen geeignet? Können die Heimatstrategien des Bundes und der Länder für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Stichworte: Gemeinschaft, Sicherheit im Alltag, kulturelle Identität, Stabilität, Orientierung) eine Plattform darstellen?

2. Räumliche Relevanz und Rahmenbedingungen von gleichwertigen Lebensverhältnissen

2.1. Räumliche Relevanz

Gleichwertigkeit in räumlicher Hinsicht bedeutet vergleichbare Startchancen, vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten, Zugang zu und Erreichbarkeit von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge, jedoch auch vergleichbarer Zugang zu Fördermöglichkeiten auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder und damit vergleichbare Möglichkeiten zur Gestaltung des demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Ferner bedeutet Gleichwertigkeit vergleichbare Lebensqualitäten, vergleichbare Qualifikationschancen für Arbeitnehmer und vergleichbare (technologische) Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein aktuelles Handlungsfeld von Staat und Kommunen und konkretisieren sich insbesondere über den physischen und funktionalen Zugang zu Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in differenziert strukturierten ländlichen Räumen und auch Verdichtungsräumen. Letztere sind in zweifacher Hinsicht berührt: zum einen weisen die meisten Verdichtungsräume eine hohe raumstrukturelle und kommunale Diversität auf – neben den Kernstädten sind bei vielen Metropolregionen unterschiedlich strukturierte ländliche Räume (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) Mitglied. In den Kernstadtbereichen zeigen sich bei jenen Verdichtungsräumen, die eine hohe demographische und wirtschaftliche Dynamik aufweisen, zunehmend „Überhitzungserscheinungen“ und „Wachstumsschmerzen“, die vor allem in den Bereichen Immobilienmarkt, Arbeitsmarkt, Mobilität, Freiraum und natürliche Ressourcen (Wasser, Luft u.a.) zum Tragen kommen. Allerdings gibt es auch Verdichtungsräume, die sich in einer wirtschaftlichen Transformationsphase (z.B. altindustrialisierte Regionen, Kohlereviere) befinden oder denen eine solche bevorsteht (z.B. Standorte der Automobilindustrie); hier geht es – und auch dies stellt eine Herausforderung für die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen

dar - um die Gestaltung der Transformation in wirtschaftlicher und arbeitsmarktstruktureller Hinsicht.

Aus diesen Begründungslagen kann die Forderung von Verdichtungsräumen nach Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere in den Bereichen Mobilität, Wohnen und Bildung, nachvollzogen werden. Was ferner die ländlichen Räume betrifft, so ist ein breiteres Spektrum an Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge tangiert, um dem Postulat der Gleichwertigkeit gerecht zu werden.

2.2. Konsequenzen für die Raumordnung:

Als Konsequenz für die Raumordnung bedeutet dies:

- Schwerpunktsetzung der Diskussion über „Gleichwertigkeit“ in strukturschwachen ländlichen Räumen (die auch Teil einer Metropolregion/eines Verdichtungsraumes sein können), ohne jedoch die Wachstumszentren und Verdichtungsräume und ihre Herausforderungen aus den Augen zu verlieren.
- Regionalspezifische Betrachtung der strukturellen Differenziertheit in den Basisbereichen Demographie, Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Immobilienmarkt, natürliche Ressourcen in den einzelnen ländlichen und metropolitanen Regionen unter Nutzung der Raumb Beobachtung des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung zumindest auf Kreisebene.

2.3. Rahmensetzungen und Eckdaten

So vielschichtig die Thematik der „Gleichwertigkeit“ auch ist, so sind drei Rahmensetzungen relevant:

§2 Abs. 2 Ziffer 1 ROG gibt in den Grundsätzen der Raumordnung unmissverständlich den Auftrag an Bund und Länder zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen: Dabei sollen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse angestrebt werden. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Verdichtungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Räumen zu erfüllen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.

Eine weitere Rahmensetzung, die einen maßgeblichen Einfluss- und Steuerungsfaktor für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse darstellt, ergibt sich insbesondere durch die Möglichkeiten der *Digitalisierung*. In besonderer Weise kann diese für die Sicherung der Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Arbeitsstandorte ebenso genutzt werden wie für die

Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen: Arbeitsmarkt (Stichwort: home offices/e-working), Mobilität (Stichwort: vernetzte Mobilität, autonomes Fahren), medizinische und pflegerische Versorgung (Stichwort: e-Health) und Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Stichwort: online-shopping, sharing economy). Ferner bietet die Digitalisierung insbesondere in ländlichen Räumen eine Chance zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung und Standortentwicklung für kleine und mittlere Betriebe im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich (z.B. Kreativbranche, Dienstleistungsbranche, Unternehmensberatungen, Architektur- und Ingenieurbüros usw.). Nicht übersehen werden sollten in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Landwirtschaft sowohl im voll- als auch im nebenbetrieblichen Bereich. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass durch die digitale Entwicklung ländlicher Räume möglicherweise auch eine Entlastung von Verdichtungsräumen und Großstädten verbunden sein kann (beispielsweise durch verringertes Einpendleraufkommen und damit Verringerung der Verkehrsbelastungen).

Aufgrund des neuen und sehr hohen Stellenwerts der Digitalisierung für die Sicherung und Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen vor allem in ländlichen Räumen bedarf es daher der Anerkennung der digitalen Infrastruktur und digitaler Dienstleistungen als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesraumordnungsordnungsgesetzes.

Nicht übersehen werden sollten *gesellschaftliche Veränderungen*, die ebenfalls als dritte Rahmensetzung Einfluss auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat. Dabei handelte es sich um geänderte Ansprüche von Bevölkerungsgruppen an gesellschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung (Engagement im bürgerschaftlichen Bereich und damit etwa auch informelle Leistungserbringungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge), Veränderungen in der Arbeitswelt, abnehmende Akzeptanz von Infrastrukturgroßprojekten und hohe Investitionsbedarfe im Bereich der (kommunalen) Infrastruktur ziehen gerade in ländlichen Räumen weitreichende raumbezogene Handlungsbedarfe nach sich.

3. Dimensionen von „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Entgegen manchen aktuellen Forderungen¹⁰: das „ob“ der Gleichwertigkeit steht nicht zur Disposition. Allerdings erscheint eine Diskussion über die inhaltliche, funktionale und distanzielle Ausgestaltung erforderlich. Neben Grundbedürfnissen (Infrastrukturen und Dienstleistungen in den Bereichen Wohnen, technische Ver- und Entsorgung einschl. Digitalisierung, Bildung,

¹⁰ Vgl. IWH-Leibniz –Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle 2019

Alltagsversorgung, Arbeitsmarkt, Mobilität, medizinische und pflegerische Versorgung, Nutzung natürlicher Ressourcen, Sicherheit, soziale Teilhabe) gibt es abgeleitete Bedürfnisse, beispielsweise im Bereich der Freizeiteinrichtungen. Die Verantwortbarkeit und Leistungsfähigkeit staatlicher, kommunaler und privater Träger ist dabei gerade im Bereich der Daseinsvorsorge ein wichtiger Maßstab; nicht ausschließlich finanzielle Aspekte, sondern räumlich-individuelle, maßgeschneiderte und passgenaue Leistungserbringung sollten künftig die Leitlinien für Gleichwertigkeit bestimmen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Gleichwertigkeit in strukturstarken und strukturschwachen sowie ländlichen und verdichteten Räumen bedeutet:

- Vergleichbare Lebensqualitäten (z.B. den Bedürfnissen entsprechenden und bezahlbarer Wohnraum, Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsversorgung, Zugang zu Freiflächen, Luftqualitäten u.a.)
- Vergleichbare Start- und Entwicklungsmöglichkeiten
- Hochwertige digitale Infrastruktur „an jeder Milchkanne“ (möglichst im state-of-the-art-Standard)
- Zugang zu und Erreichbarkeit von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge
- Vergleichbarer Zugang zu Informationen (z.B. Fördermöglichkeiten auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder)
- Vergleichbare Möglichkeiten zur Gestaltung des (wirtschaftlichen) Strukturwandels
- Vergleichbare Qualifikationschancen für Arbeitnehmer
- Vergleichbare Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen.

Es ist damit festzuhalten, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen – maßgeblich von der Sicherung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bestimmt wird, da diese die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit von Regionen bestimmen. Geprüft werden müssen dabei allerdings auch der Anspruch auf Verteilungsgerechtigkeit sowie die Stärkung der Flexibilität bei der Leistungserbringung und bei Standards.

4. Strategien und Handlungsansätze zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse

4.1. Strategien im Überblick

Bei den Strategien geht es vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen schwerpunktmäßig um die Frage, welche „Stellschrauben“ Einfluss auf die Entwicklungsdynamik einer Region nehmen. Regionen bedürfen dahingehend der Unterstützung, dass sie innerhalb eines (Bundes-)Landes eine annähernd gleiche Entwicklungsdynamik entfalten können. Es geht damit um die Frage, welche Strategien, Handlungsansätze, Maßnahmen und Projekte geeignet sind, um eine gleichwertige Entwicklungsdynamik von Regionen und Teilräumen in ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen/Metropolregionen zu gewährleisten. Ziel ist es, möglichst konkrete Handlungsansätze und Strategien zu erarbeiten, um die bisherigen strukturschwachen und benachteiligten Räume in die Lage zu versetzen, eine höhere Entwicklungsdynamik zu erreichen.

Die *Programme* des Bundes und der Länder sind für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Orientierungs- und Handlungsrahmen zugleich. Heimat bedeutet in diesem Zusammenhang Stabilität, Vertrautheit mit sozialen, regionalen und funktionalen Verhältnissen, die Zugehörigkeit zu Netzwerken und Gemeinschaften, Sicherheit, Akzeptanz, Kenntnis von Traditionen, Möglichkeiten zur Teilhabe und Mitgestaltung, um nur die wichtigsten Aspekte zu nennen (vgl. auch Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung zum Thema „Räume entwickeln – Heimat gestalten!“, Berlin 2019). Die Heimatstrategien des Bundes und der Länder bedürfen jedoch der Konkretisierung durch konkrete Maßnahmen und Projekte, so etwa eines projekt-orientierten Programms „Management des demographischen Wandels“ (im Sinne eines Regional- und Demographie-Management-Programms des Bundes).

4.2. Handlungsansätze

Was nun die Handlungsansätze als Schwerpunkt dieser Empfehlung betrifft, so ist zunächst grundsätzlich festzuhalten, dass es auf der Ebene des Bundes und der Länder einer Individualisierung der materiellen Instrumente, d.h. eines *passgenauen, auf die regionalen und kommunalen Verhältnisse maßgeschneiderten Einsatzes von Instrumenten* der Raumordnung und Raumentwicklung, bedarf.

Für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist auch die Verstärkung der *rechtlichen Verankerung und Absicherung* der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ erforderlich. Möglich ist dies über die Aufnahme der Schaffung gleichwertiger Lebens- und

Arbeitsbedingungen als *Staatszielbestimmung* in das Grundgesetz, was allerdings die Diskussion über Mindeststandards und Mindestausstattungen ebenso auslösen könnte wie über die Schaffung eines neuen *eigenen raumordnerischen Förderinstruments* und Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesraumordnungsordnungsgesetzes. Der Beirat regt daher an, § 2 Absatz 2 Ziffer 3 *Bundesraumordnungsgesetz* zukünftig wie folgt zu fassen: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einschließlich eines flächendeckenden, terrestrischen Glasfasernetzes“.

Unerlässlich ist die Beibehaltung des *Instrument*s „Zentrale Orte“, da dieses Prinzip die Sicherung von infrastruktureller und funktionaler Ausstattung in allen Raumtypen gewährleistet und damit zu einer räumlichen Grundsicherung und zu einer grundlegenden Verteilungsgerechtigkeit beiträgt. Das System der Zentralen Orte könnte durch eine Stärkung der Verbindlichkeit, durch den Abbau von Ausnahmeregelungen, beispielsweise bei der Ansiedlung von Industrie, Gewerbe und Einzelhandel oder auch durch Festlegungen im Bereich der digital-gestützten Daseinsvorsorge ergänzt und angepasst werden.

Allerdings bedarf das Instrumentarium der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie Regionalentwicklung im Hinblick auf die Sicherung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen einer Erweiterung: so kann – auch als „Antwort“ auf die Ausweisung von Metropolregionen – die Ausweisung eines Netzes von *Regiopolen* mit Anker- und Haltefunktionen für Bevölkerungsgruppen und als Innovationspole für Unternehmen in ländlichen Regionen geprüft werden, ohne das bewährte Prinzip der Zentralen Orte zu relativieren. Vielmehr könnte das zentralörtliche System hierdurch eine Ergänzung erfahren.

Die nachhaltige, dauerhafte und verlässliche *Finanzausstattung* der Kommunen ist von größter Bedeutung für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, da gerade die kommunale Ebene einen maßgeblichen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge leistet; Förderprogramme der unterschiedlichen Ressorts können Ergänzung sein.

Ferner erscheint es im Hinblick auf die Daseinsvorsorge sinnvoll, das Prinzip „*Managing Diversity*“, also flexible Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge einzuführen (statt technokratischer Mindeststandards – vgl. hierzu auch MKRO).

Als Instrument noch ausbaufähig ist die *Dezentralisierung* öffentlicher Einrichtungen auf der Ebene des Bundes und der Länder; gerade die damit verbundenen strukturpolitischen Wirkungen leisten einen nicht hoch genug einzuschätzenden Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, da alle Bereiche durch Dezentralisierungsmaßnahmen Vorteile haben

(Immobilienmarkt, Arbeitsmarkt, Einzelhandel, Kultur usw.). Zum einen geht es dabei um die Sicherung der bestehenden öffentlichen Einrichtungen in ländlichen Räumen (z.B. Hochschulen, Universitäten, Einrichtungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung, nachgeordnete Behörden, Polizeidienststellen, Krankenhäuser, um nur einige Beispiele zu nennen). Zum anderen geht es jedoch auch um die Verlagerung von meist in der Hauptstadt bzw. in Landeshauptstädten ansässigen öffentlichen staatlichen Einrichtungen des Bundes und der Länder in die ländlichen Räume; zu denken ist dabei an Behörden, jedoch auch an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die mehrheitlich in Großstädten oder deren Umland angesiedelt sind. Aufgrund der in den 1970-er und 1980-er Jahren erfolgten Neugründungen von Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in ländlichen Regionen sowie der digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen ist zwischenzeitlich dort ein wissenschaftliches Umfeld für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen vorhanden, das sowohl verlagerten als auch neu gegründeten außeruniversitären Forschungseinrichtungen sehr gute Forschungs- und Arbeitsbedingungen ermöglicht.

Fazit: gerade die Neugründung bzw. Zweigstellen-Gründung von *Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen* im Umfeld der Hochschulen sowie von Berufsbildungsstätten trägt wesentlich zur Aufwertung ländlicher Räume und zur Schaffung gleichwertiger Bedingungen bei.

Zu prüfen ist ferner die Ausweisung eines Programms auf der Ebene der Bundesraumordnung, das den Aufbau von *regionalen Entwicklungs- und Managementagenturen* zum Ziel hat. Damit verbunden *sollte* eine Bündelung von Förderaktivitäten von EU, Bund und Ländern sein. Aufgabe der Agenturen könnte ferner auch die Begleitung von Antragstellungen bei fachlich und organisatorisch komplexen Förderprogrammen ebenso sein wie eine Lotsenfunktion (Förderlotsen). Organisatorisch bedarf es beim Aufbau der Agenturen einer Einbeziehung der Wirtschaftskammern (IHKs und HWKs, ggf. auch Landwirtschaftskammern) sowie staatlicher Mittelbehörden. Die Erfolge in einer Vielzahl ländlicher Räume zeigen, dass es mit einer solchen querschnittsorientierten raumplanerischen Maßnahme gelingen kann, einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu leisten.

4.3. Konzeptionelle und projektbezogene-raumordnerische Ansätze oder: was kann die Raumordnung mit ihren Instrumenten und ihrer Koordinationsfunktion tun?

Im Folgenden geht es – *zusammenfassend* – um konkrete Handlungsansätze. Dabei ist zwischen den Steuerungskompetenzen der Raumordnung auf der Ebene des Bundes (Ressortzuständigkeit des BMI) und der Länder zu differenzieren:

4.3.1. Maßnahmen in der Zuständigkeit von Bund und Ländern:

- Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen des Bundes – Erstellung eines Dezentralisierungskonzepts in Gestalt der Prüfung der Dezentralisierbarkeit öffentlicher Einrichtungen und Übernahme der Koordination seitens der Bundesraumordnung ggf. Aufbau eines MORO-Dezentralisierung;
- Dezentralisierung und Neugründung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Umfeld der in den 1970-er und 1980-er Jahren neu-gegründeten Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften (auch zur Entlastung von Metropolregionen);
- Digitalisierung: Flächendeckendes, terrestrisches Glasfasernetz (möglichst breite räumliche Erschließung mit dem 5-G-Standard – Aufnahme raumrelevanter Aspekte bei der Versteigerung des 5G-Standards an Telekommunikationsunternehmen);
- Aufnahme der digitalen Infrastruktur in das Bundesraumordnungsgesetz - Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung;
- Aufbau eines Monitoring-Systems zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Aufbau eines Index „Daseinsvorsorge“ und damit verbunden Definition der „Basis-Infrastrukturen und Dienstleistungen“ im Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. E-Health – MVZs und digitale Sprechstunden mit Allgemein- und Fachmediziner; digitale Dorfläden – Amazon-System auf der Ebene der Landkreise mit dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung und der Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten, schulische und berufliche Bildungsangebote unter Nutzung der Möglichkeiten von „Bildung digital“);
- Nutzung kooperativer (z.B. genossenschaftlicher) Strukturen zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Prüfung aller Förderprogramme der Ressorts des Bundes im Lichte und am Maßstab der Gleichwertigkeit sowie Prüfung einer ressortübergreifenden Förderstruktur (z.B. BULE-Programm des BMEL in Verbindung mit den Programmen der Bundesraumordnung);

- Ausweisung eines unbürokratischen Programms der Bundesraumordnung für die Gründung von regionalen Entwicklungsagenturen und Regionalmanagement-Initiativen als Ergänzung zu kommunalen Ansätzen auf der Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden (u. a. auch mit der Aufgabe der Unterstützung und Koordination bei der Nutzung von komplexen Förderprogrammen der EU und des Bundes) – ggf. in Verbindung mit
- Aufbau einer oder mehrerer Servicestellen unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Management raumbezogener Förderprogramme (bislang zu hohe Fördervielfalt auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder, die von den Zielgruppen und Adressatenkreisen nur mehr bedingt wahrgenommen werden können – vgl. Servicestelle „Bayern regional“) sowie zur Gestaltung des digitalen Wandels;
- Konzeption und Durchführung professioneller Regionalmarketing-Initiativen zur Präsentation der Potentiale von Leben, Wohnen und Arbeiten in ländlichen Regionen mit dem Ziel der Entlastung von Metropolregionen; materiell sollten hier insbesondere die Qualitäten und Vorteile ländlicher Räume aufgenommen werden, beispielsweise bezahlbarer und leistbarer Wohnraum, Umweltqualitäten, Kultur, aktives Vereinsleben, attraktive naturräumliche Ausstattung, um nur einige Themen anzusprechen);
- „Querauswertung“ und Verstetigung von Modellvorhaben;
- Vergabe einer bundesweiten Untersuchung über Bleibe- und Haltefaktoren und über Wohnstandortentscheidungen;
- Aufnahme eines Staatsziels „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in das Grundgesetz.

4.3.2. Maßnahmen in der Zuständigkeit der Länder:

- Stärkung des zentralörtlichen Systems in Programmen und Plänen unter Einbeziehung von Anreizen für die interkommunale Kooperation im Bereich der Daseinsvorsorge sowie Aufnahme der digitalen Daseinsvorsorge;
- Nutzung der Chancen von Regiopolen mit öffentlichkeitswirksamer Darstellung von Anker- und Bleibe-Faktoren.

4.3.3. Raumrelevante Maßnahmen in der Zuständigkeit von Fachressorts (ausgewählte Maßnahmen)

- Aufbau integrierter Mobilitätsketten und integrierter Mobilitäts-Hubs (analog der Planungen von DB AG, Automobilindustrie und Autovermietungen sowie Taxigewerbe und Busunternehmen in Großstädten) – Ausweisung von 10 ländlichen Modellregionen/Landkreisen in jedem Flächen-Bundesland für integrierte Mobilität (BMVI);

- Zeitnaher und hochqualitativer Ausbau des ÖPNV - Aufbau regionaler Mobilitätsangebote dem regionalen und kommunalen Mobilitätsbedarf der Bevölkerung angepasst (BMVI);
- Prüfung der Revitalisierung stillgelegter Bahnstrecken (BMVI);
- Unterstützung des Aufbaus niedrigschwelliger Angebote im Bereich Verkehr (z.B. Mitfahrbänke, länderübergreifender Schülerverkehr mit Möglichkeit der breiten Nutzung) (BMVI);
- Anreize zur Schaffung von Co-Working-Spaces (BMWFi);
- Förderung von Standortmarketinginitiativen und Ansiedlungsagenturen (vgl. Aufbau einer Zweigstelle der Ansiedlungsagentur Invest in Bavaria in Hof) (BMWFi);
- Erweiterung der Möglichkeiten von home-office-Arbeitsmöglichkeiten als Ansatz zur Aufwertung ländlicher Räume und Entlastung von Verdichtungsräumen und damit Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen (BMAS).

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung

Ausgewählte Beiträge und
Herausforderungen der Raumentwicklung
für den Klimaschutz
in Deutschland

Berlin, Oktober 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 27.10.2020 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Marek Dutkowski

Dr. Frank Fellenberg

Christoph Heinrich

Norbert Portz

Dr. Holger Schmitz

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Martin Stuber

Berlin, November 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	103
1. Handlungsempfehlungen	105
2. Problemstellung	107
3. Handlungsfeld Ausbau der erneuerbaren Energien	107
4. Handlungsfeld klimagerechte Mobilität	114

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 die Emissionen von Treibhausgasen um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken und bis zum Jahr 2050 eine weitestgehend Treibhausgas-neutrale Gesellschaft zu erreichen. Zwei der wichtigsten Komponenten dieses notwendigen Transformationsprozesses, die Erzeugung erneuerbarer Energien und ein klimafreundliches Mobilitätskonzept sind in hohem Maße raumwirksam

Für den Ausbau der erneuerbaren Energien

- Die Raumordnung auf Bundes- und Landesebene sollte Energiekonzepte mit Ziel- und Maßnahmenprogrammen für den Ausbau Erneuerbarer Energien enthalten. Für quantitative Ausbauziele zur Nutzung der erneuerbaren Energiequellen im Raumordnungsgesetz sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden. Dabei müssen besondere naturschutzfachlich wertvolle Flächen und Ressourcen berücksichtigt werden.
- Räumliche Kriterien, wie die Festlegung von Mindestabständen sind bei den dafür fachlich zuständigen Planungsträgern zu verorten. Bundesrechtliche Verallgemeinerungen empfiehlt der Beirat nicht.
- Der Bund sollte die Bundesländer im Bereich der Planung und Planverwirklichung durch stärkere Standardisierung und Koordinierung unterstützen und damit für mehr Planungssicherheit sorgen.
- Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Regionalplänen endet oftmals mit der Unwirksamkeitserklärung des Planes, selbst wenn der gerichtlich festgestellte Mangel nur einen geringen Teilbereich der Planung betrifft. Der Beirat empfiehlt die Prüfung, ob eine Abspaltung und Beplanung von Teilräumen eines gesamten Planungsraums unter gleichzeitiger Herbeiführung der Wirkung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in diesen Teilräumen möglich ist.
- Fehlerfolgen der Windenergieplanung sollten rechtlich begrenzt werden. Hierzu ist eine Änderung in den §§ 214 BauGB, 11 ROG zu erwägen.
- Der Beirat empfiehlt als Maßnahme zur Steigerung der Akzeptanz neuer Windparks eine Kombination von Instrumenten der kommunalen Beteiligung mit einer Beteiligung der betroffenen Bevölkerung.

Für klimagerechte Mobilität

- Klimaverträgliche Infrastrukturen und die Übergänge zwischen den Verkehrsträgern müssen zügig ausgebaut werden, um multimodale Mobilität zu erleichtern. Dazu sollte der Bund Investitions- und Förderprogramme für Bahn, ÖPNV, Radverkehr und emissionsfreie Antriebe auflegen.
- Der Auf- und Ausbau einer digitalen Infrastruktur ist Voraussetzung für die multimodale Vernetzung und die energieeffiziente Nutzung von Speicherkapazitäten.
- Digitale, integrierte Mobilitätsangebote können mehr Mobilität bei weniger Verkehr ermöglichen, durch bessere multimodale Vernetzung, Auslastungssteuerung der Infrastruktur, Vorrangschaltungen für Umweltverbund und umweltverträglichere Logistik.
- Alle politischen Ebenen in der Siedlungs-, Standort- und Verkehrsentwicklung müssen zusammenwirken, um verkehrssparende und resiliente Strukturen zu implementieren (Dezentralisierung öffentlicher Angebote, Clusterpolitik, Stärkung regionaler Wirtschaftsweisen).
- Nur eine integrierte Planung kann eine aufeinander abgestimmte Realisierung von Verkehrs-, Energie- und digitalen Infrastrukturen erzielen.

1. Handlungsempfehlungen

1.1. Handlungsempfehlungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien

- Ein Schlüssel für Konfliktlösungen und die Beschleunigung eines gesellschaftsverträglichen Ausbaus der erneuerbaren Energien liegt in einer Ertüchtigung der Planung.
- Die Regionalplanung ist grundsätzlich am besten geeignet, die Windenergienutzung im Außenbereich abschließend zu steuern und räumlich auf geeignete Flächen zu konzentrieren.
- Die Raumordnung auf Bundes- und Landesebene sollte Energiekonzepte mit Ziel- und Maßnahmenprogrammen für den Ausbau Erneuerbarer Energien enthalten.
- Räumliche Kriterien, wie die Festlegung von Mindestabständen sind bei den dafür fachlich zuständigen Planungsträgern zu verorten. Bundesrechtliche Verallgemeinerungen können den jeweils sehr verschiedenen naturräumlichen Gegebenheiten nicht gerecht werden.
- Für quantitative Ausbauziele zur Nutzung der erneuerbaren Energiequellen im Raumordnungsgesetz sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, wie es bereits bei der nutzungsbezogenen Steuerung der Inanspruchnahme von Freiraumflächen durch §2 Abs. 2 Nr.6 Satz 3 ROG geschehen ist. Dabei müssen besondere naturschutzfachlich wertvolle Flächen und Ressourcen berücksichtigt werden.
- Der Bund sollte die Bundesländer im Bereich der Planung und Planverwirklichung durch stärkere Standardisierung und Koordinierung unterstützen und damit für mehr Planungssicherheit sorgen.
- Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Regionalplänen endet oftmals mit der Unwirksamkeitserklärung des Planes, selbst wenn der gerichtlich festgestellte Mangel nur einen geringen Teilbereich der Planung betrifft. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat die Prüfung, ob eine Abspaltung und Beplanung von Teilräumen eines gesamten Planungsraums unter gleichzeitiger Herbeiführung der Wirkung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in diesen Teilräumen möglich ist, um die Verzögerung der Konzentrationszonenplanung auszuschließen bzw. zu reduzieren.

- Fehlerfolgen der Windenergieplanung sollten rechtlich begrenzt werden. Hierzu ist eine Änderung in den §§ 214 BauGB, 11 ROG zu erwägen, der zufolge eine rechtsfehlerhafte Gebietsfestlegung lediglich zur Teilunwirksamkeit führt und ohne Folgen für die Wirksamkeit des Gesamtplans ist.
- Der Beirat empfiehlt als Maßnahme zur Steigerung der Akzeptanz neuer Windparks eine Kombination von Instrumenten der kommunalen Beteiligung mit einer Beteiligung der betroffenen Bevölkerung. Im Referentenentwurf zum EEG (Stand 31.08.2020) war ein Beteiligungsanteil von 0,2 Cent pro Kilowattstunde produzierter Elektrizität für die Gemeinden verpflichtend vorgesehen, auf deren Gebiet Windparks entstehen, als verpflichtende Zahlung an Kommunen mit einer Beteiligung der betroffenen Bevölkerung in Gestalt eines zonal vergünstigten Stromtarifs. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.09.2020 ist die noch im Referentenentwurf als verpflichtend vorgesehene „finanzielle Beteiligung der Kommunen und Bürgerstromtarife“ entfallen, indem die Verpflichtung gegen die freiwillige Möglichkeit („dürfen“) einer Beteiligung eingetauscht und die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung über die Bürgerstromtarife aufgegeben wurde. Mit diesen Regelungen im Kabinettsentwurf ist eine bessere finanzielle Beteiligung der Gemeinden an der Wertschöpfung bei Windenergieanlagen in weite Ferne gerückt. Der Beirat für Raumentwicklung hält daher eine verpflichtende Beteiligung zur Förderung der Akzeptanz der Bevölkerung und damit auch im Interesse einer möglichst wirkungsvollen Förderung der Klimaschutzziele für dringend erforderlich.

1.2. Handlungsempfehlungen für klimagerechte Mobilität

- Klimaverträgliche Infrastrukturen und die Übergänge zwischen den Verkehrsträgern müssen zügig ausgebaut werden, um multimodale Mobilität zu erleichtern. Dazu sollte der Bund Investitions- und Förderprogramme für Bahn, ÖPNV, Radverkehr und emissionsfreie Antriebe auflegen.
- Der Auf- und Ausbau einer digitalen Infrastruktur ist Voraussetzung für die multimodale Vernetzung und die energieeffiziente Nutzung von Speicherkapazitäten.
- Digitale, integrierte Mobilitätsangebote können mehr Mobilität bei weniger Verkehr ermöglichen, durch bessere multimodale Vernetzung, Auslastungssteuerung der Infrastruktur, Vorrangschaltungen für Umweltverbund und umweltverträglichere Logistik.
- Alle politischen Ebenen in der Siedlungs-, Standort- und Verkehrsentwicklung müssen zusammenwirken, um verkehrssparende und resiliente Strukturen zu implementieren

(Dezentralisierung öffentlicher Angebote, Clusterpolitik, Stärkung regionaler Wirtschaftsweisen).

- Nur eine integrierte Planung kann eine aufeinander abgestimmte Realisierung von Verkehrs-, Energie- und digitalen Infrastrukturen erzielen.

2. Problemstellung

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 die Emissionen von Treibhausgasen um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken und bis zum Jahr 2050 eine weitestgehend Treibhausgas-neutrale Gesellschaft zu erreichen. Diese Ziele verlangen von nahezu allen Akteuren der deutschen Gesellschaft Änderungen im Lebensstil und in den Wirtschaftsweisen, bis zur vollständigen Transformation einzelner Sektoren hin zu sparsameren und effizienteren Energie- und Ressourcenverbräuchen, zu Kreislaufwirtschaften und einer ganz weitgehenden Abkehr der Verwendung von fossilen Rohstoffen. Zwei der wichtigsten Komponenten dieses notwendigen Transformationsprozesses, die Erzeugung erneuerbarer Energien und ein klimafreundliches Mobilitätskonzept sind in hohem Maße raumwirksam. Die raum- und umweltbelastenden Wirkungen (Inanspruchnahme und Fragmentierung von Flächen, Veränderung von Landschaftsbildern, Lärm u.a.) können durch Raumordnung gemindert werden und zugleich vermag Raumordnung durch die Steuerung von Nutzungen im Raum deren Effizienzen und Wirkungen zu verbessern. Sie sind zugleich von hoher aktueller politischer Relevanz und sollen daher den ausschließlichen Gegenstand dieser Stellungnahme bilden.

Weitere raumwirksame Aspekte einer umfassenden Klimaschutzpolitik betreffen unter anderem Strategien der Land- und Forstwirtschaft, der Klimaanpassung von Küstenräumen und Flussauen, der Siedlungsentwicklung und energetischen Sanierung von Gebäuden, des Geoengineerings und der Abscheidung und Speicherung von Treibhausgasen (CCS). Sie gilt es an anderer Stelle zu behandeln.

3. Handlungsfeld Ausbau der erneuerbaren Energien

Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 hat die Bundesregierung ihre Anstrengungen für eine energiepolitische Wende intensiviert und ein Bündel von Maßnahmen beschlossen. Der Beirat für Raumentwicklung anerkennt die Bemühungen, hierbei auch die Akzeptanz der Bevölkerung für die klimapolitisch erforderlichen Anstrengungen nicht aus den Augen zu verlieren. Denn die Widerstände gegen den Ausbau von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien, namentlich

des Windenergieausbaus an Land, haben in den vergangenen Jahren spürbar zugenommen und zu oftmals verhärteten Fronten auf lokaler Ebene geführt. Statt der teilweise propagierten und in Bayern bereits rechtlich verankerten „Abstandslösung“ liegt nach Überzeugung des Beirats für Raumentwicklung der Schlüssel für Konfliktlösungen und der Beschleunigung eines gesellschaftsverträglichen Ausbaus der erneuerbaren Energien in einer Ertüchtigung der Planung. Namentlich der Bund kann durch eine Schärfung der vorhandenen Instrumente die Umsetzung der energiepolitischen Ziele durch die Landes-, Regional- und Bauleitplanung entscheidend unterstützen.

Der Ausbau der Windenergie scheitert oft am Widerstand vor Ort. Daher wäre es zur Steigerung der Akzeptanz sinnvoll, betroffene Gemeinden und Bürger und Bürgerinnen stärker an der Wertschöpfung der Windenergieanlagen zu beteiligen und dadurch Windparks attraktiver zu machen.

Der Beirat empfiehlt als Maßnahme zur Steigerung der Akzeptanz neuer Windparks eine Kombination von Instrumenten der kommunalen Beteiligung mit einer Beteiligung der betroffenen Bevölkerung. Im Referentenentwurf zum EEG (Stand 31.08.2020) war ein Beteiligungsanteil von 0,2 Cent pro Kilowattstunde produzierter Elektrizität für die Gemeinden verpflichtend vorgesehen, auf deren Gebiet Windparks entstehen, als verpflichtende Zahlung an Kommunen mit einer Beteiligung der betroffenen Bevölkerung in Gestalt eines zonal vergünstigten Stromtarifs.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.09.2020 ist die noch im Referentenentwurf als verpflichtend vorgesehene „finanzielle Beteiligung der Kommunen und Bürgerstromtarife“ entfallen, indem die Verpflichtung gegen die freiwillige Möglichkeit („dürfen“) einer Beteiligung eingetauscht und die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung über die Bürgerstromtarife aufgegeben wurde. Mit diesen Regelungen im Kabinettsentwurf ist eine bessere finanzielle Beteiligung der Gemeinden an der Wertschöpfung bei Windenergieanlagen in weite Ferne gerückt. Die Wertschöpfungsbeteiligung hinge hiernach vom Willen des Betreibers sowie dem Verhandlungsgeschick der jeweiligen Gemeinde ab, auf deren Gemeindegebiet eine EEG-geförderte Windenergieanlage betrieben wird. Der Anlagenbetreiber hat alle Optionen und braucht keine Sanktionen zu befürchten.

Der Beirat für Raumentwicklung hält daher eine verpflichtende Beteiligung zur Förderung der Akzeptanz der Bevölkerung und damit auch im Interesse einer möglichst wirkungsvollen Förderung der Klimaschutzziele für dringend erforderlich.

Um einen regional-differenzierten und strategisch sachgerechten Ausbau der Erneuerbaren Energie realisieren zu können, der seinerseits naturschutzgerecht und nachhaltig ist, sollten

ergänzend auch anderen Formen der Erneuerbaren Energie in die Betrachtung einbezogen werden (Technologiemix). Zudem müssen die Netze ausgebaut und ertüchtigt werden und die bereits verfügbaren Speichermöglichkeiten stärker in die Planung einbezogen werden. Vor allem die Errichtung von Power-to-Gas-Anlagen sowie anderer Speichertechnologien dürften diesbezüglich an Bedeutung gewinnen. Für eine sachgerechte Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien ist es notwendig, dass die förmlichen Planungsentscheidungen der Planungsträger durch ein integriertes Energiekonzept für die jeweilige Planungsebene vorbereitet wird; nur so kann angesichts der verschiedenen Entscheidungsparameter sichergestellt werden, dass der Ausbau der Erneuerbaren Energie umfassend abgewogen und nachhaltig erfolgt.

3.1. Verfügbarkeit und Umnutzungen von Flächen

Für eine vollständig auf erneuerbare Energien basierende Stromversorgung wird die Stromproduktion aus Windenergie an Land bis zum Jahr 2050 je nach Technologiemix und Regionalisierung der Erneuerbaren und unter der Voraussetzung signifikanter Energieeinsparungen in allen Sektoren auf bis zu 400 TWh gesteigert und damit um den Faktor 4 gegenüber heute erhöht werden müssen.

Nach Berechnungen des Bundesverkehrsministeriums beträgt das restriktionsfreie Flächenpotenzial für die Windenergienutzung 1,7 Prozent der Bundesfläche. Für weitere 0,7 Prozent gelten weiche Restriktionen, so dass man insgesamt von einem Flächenanteil in Höhe von 2,4 Prozent der Landesfläche ausgehen kann, auf dem die Windenergienutzung weitgehend frei von Restriktionen ist.

Die vorgenannten Flächenpotenziale sind Durchschnittswerte und der Anteil weitgehend restriktionsfrei nutzbarer Flächen ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich verteilt. Bei guter Planung sind ausreichend Flächen für den naturverträglichen Ausbau der Windenergie an Land vorhanden. Der tatsächliche Flächenbedarf ist stark abhängig vom Technologiemix der erneuerbaren Erzeugung (und z.B. bei einem höheren Anteil der Fotovoltaik geringer) und der Regionalisierung des Zubaus. Erhebliche Potentialflächen werden für die Windenergienutzung oftmals nicht in Betracht gezogen: zum Beispiel gewerbliche und industrielle Nutzflächen, Teile der Waldflächen oder signifikante Ausschlussflächen aufgrund restriktiver Abstandsregelungen zu Flugnavigationsanlagen.

Es sollten im Rahmen der regionalplanerischen Ausweisung von Vorrang- und Konzentrationsflächen die Möglichkeiten einer multifunktionalen Nutzung von Flächen stärker in den Blick genommen werden, um damit den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energiequellen auch auf Flächen zu fördern, die bislang exklusiv für andere raumbedeutsame Nutzungen reserviert waren (insbesondere Flächen für den obertägigen Abbau von Rohstoffen). Es sollte diesbezüglich stärker von der mit dem Änderungsgesetz zum ROG 2018 eingefügten § 7 Abs. 1 S. 2

ROG Gebrauch gemacht werden, wonach festgelegt werden kann, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab und bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind (zeitlich gestufte Nutzungen, z. B. im Fall der Differenzierung von mittel- und langfristig gesicherten Rohstoffvorkommen).

Es ist Aufgabe insbesondere der Landes- und Regionalplanung, die Entwicklung energiepolitischer Szenarien zum Ausbau der Erneuerbaren Energien mit den topographischen und naturschutzfachlichen Gegebenheiten vor Ort zu verknüpfen und abzubilden, um Konfliktrisiken möglichst frühzeitig zu identifizieren und durch planerische Steuerung weitestgehend zu reduzieren.

3.2. Bundespolitische Verantwortung für den Ausbau der Erneuerbaren Energie und der Energiespeicher stärker wahrnehmen

Den Bundesländern kommt bei der planungsrechtlichen Sicherung von Flächen für die Nutzung, Weiterleitung und Speicherung erzeugter Erneuerbarer Energie eine Schlüsselrolle zu. Der Beirat empfiehlt, dass der Bund die Bundesländer bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe unterstützt, indem er zur Förderung eines effizienten und nachhaltigen Ausbaus der Erneuerbaren Energien im Bereich der Planung und Planverwirklichung für eine stärkere Standardisierung und Koordinierung und damit auch für mehr Planungssicherheit für die Investoren sorgt.

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt eine verpflichtende Aufstellung und Fortschreibung von auf die jeweilige räumliche Planungsebene bezogenen Energiekonzepten. Diese sollten konkrete Ziel- und Maßnahmenprogramme für den Ausbau Erneuerbarer Energie als integrierten Standard der Raumordnung in den Ländern enthalten.

3.2.1. Verzicht auf pauschale bundesrechtliche Mindestabstände

Nach Überzeugung des Beirats sind räumliche Kriterien, wie etwa die Festlegung von (Mindest)abständen bei den dafür fachlich kompetenten und zuständigen Planungsträgern zu verorten; bundesrechtliche Verallgemeinerungen können den jeweils sehr verschiedenen naturräumlichen Gegebenheiten nicht gerecht werden.

3.2.2. Strategische Vorgaben zum Energiemix und zur Flächenauswahl

Die Raumordnung kann und muss einen Beitrag für einen raumsparenden Ausbau der Erneuerbaren Energien leisten. Sie allein ist jedoch nicht in der Lage den Ausbau der Erneuerbaren Energiequellen auf 32% bzw. 50% (EU-Kommissionsvorschlag zum Green Deal) bis 2030 zu fördern, wie dies aufgrund des von der Europäischen Kommission vorgelegten strategischen Rahmens „Saubere Energie für alle Europäer“ von den Mitgliedstaaten bis 2030 gefordert wird. Der Beirat empfiehlt eine zeitnahe und in der Reihenfolge vorrangige strategische Entscheidung über die Art und Weise des Energiemix auf Bundesebene. Erst hiernach können nachfolgend verschiedene umweltfachliche Szenarien bezüglich der Mengenziele für die verschiedenen Energiequellen und Szenarien der räumlichen Entwicklung abgeleitet werden. Deshalb darf die möglichst effiziente Ausrichtung des energiewirtschaftlichen Systems nicht dadurch verengt werden, dass der Blick auf den Ausbau der Windkraftnutzung mit darauf bezogenen Mengenzielvorgaben fokussiert wird. Vielmehr sollten aufgrund übergreifender Energiekonzepte von Bund und Ländern strategische Festlegungen zur Ausweisung von Flächen für den Ausbau sonstiger Erneuerbare Energie-Anlagen, z. B. von Photovoltaik-, Biomasse-, Holzhackschnitzel-Strohheizkraftwerken und den Einsatz von Wärmepumpen getroffen werden. Eine zunehmende Bedeutung erlangt dabei auch die Stromspeicherung, deren Entwicklung von der EU und auf nationaler Ebene stärker gefördert wird (z.B. der Bau von Hybridkraftwerken, siehe hier das von der EU geförderte TILOS-Projekt). Es müssen zudem alle Sektoren, nicht nur der Wärme- und Kältesektor sowie der Stromsektor, sondern auch der Verkehrssektor auf Erneuerbare Energie umgestellt werden. Soweit für den Energiemix politische Mengenziele festgelegt werden, können diese durch Fördermaßnahmen verschiedenster Art, insbesondere durch ökonomische und steuerliche Anreize angestrebt werden. Es kann auch die Erteilung von Baugenehmigungen zur Errichtung, Änderung und Erweiterung von baulichen Anlagen vom Nachweis des Einsatzes Erneuerbarer Energie abhängig gemacht werden, während dies bislang nur für die Errichtung von neuen Gebäuden gem. §§ 3 Abs.1 und 5 EEWärmeG vorgesehen ist. Andererseits sollten Reglementierungen, welche durch Pauschalierungen ohne räumliche Differenzierung zu Investitionshemmnissen führen, wie die Mindestabstandsregelung bei der Windkraft und der EEG-Solardeckel, ausgeräumt werden.

Der Beirat empfiehlt, eine Ermächtigungsgrundlage für quantifizierende Vorgaben zum Ausbau der erneuerbaren Energiequellen im Raumordnungsgesetz zu schaffen, wie es bereits bei der nutzungsbezogenen Steuerung der Inanspruchnahme von Freiraumflächen durch § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG geschehen ist. Dabei müssen freilich das Landschaftsbild und naturschutzfachlich wertvolle Flächen mit Vorkommen schützenswerter Lebensräume oder Arten berücksichtigt werden. Die Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz geben hierzu wertvolle Hinweise. So können insbesondere Wälder, die Bestandteile von Biosphärenreservaten,

Naturschutzgebieten, FFH- und Vogelschutzgebieten sind, nicht pauschal einer undifferenzierten quantitativen Vorgabe unterworfen werden.

Es ist im Bereich der Raumordnung in den Ländern zu entscheiden, wie diese Ermächtigung auszugestalten ist. Jedoch sollte eine Festlegung darüber erfolgen, in welchem Maße durch welche Maßnahmen bis wann ein Beitrag zur CO²-Reduzierung geleistet wird. Dies wird entweder aufgrund eines Grundsatzes der Raumordnung in Gestalt einer Gewichtungsvorgabe oder im Rahmen eines Energiekonzepts möglich sein. Auf Bundesebene besteht die Möglichkeit, eine Abstimmung über die Länderbeiträge zu koordinieren und diese in das jeweilige fortzuschreibende Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung zu integrieren. Um die Planungsentscheidungen zur Sicherung des Ausbaus Erneuerbarer Energieanlagen sachgerecht treffen zu können, bedarf es generell auch im Bereich der Raumordnung der Länder einer Vorbereitung der förmlichen Raumordnungsplanung aufgrund eines umfassenden fachlich fundierten Energie- und eines daraus abgeleiteten raumstrukturellen und -funktionellen Konzepts (siehe dazu oben). Dadurch kann zugleich mehr Transparenz und Akzeptanz für die nachfolgenden förmlichen Planungsentscheidungen geschaffen werden.

3.2.3. Konzentrationsplanung für Windenergie im Rahmen der Regionalplanung stärken

Allein mit der Erstellung von Flächennutzungsplänen auf kommunaler Ebene kann die Auswirkung der Windenergienutzung auf die Veränderung des regionalen Landschaftsbildes nicht umfassend gesteuert werden. Hingegen können kumulative, raumökologische und -strukturelle Effekte besser auf der Ebene der regionalplanerischen Flächenausweisung berücksichtigt werden. Die Regionalplanung ist am besten geeignet, die Windenergienutzung im Außenbereich abschließend zu steuern und räumlich auf geeignete Flächen zu konzentrieren. Deshalb ist kritisch zu betrachten, dass einige Bundesländer, namentlich Baden-Württemberg, Saarland und Rheinland-Pfalz einen anderen als den bundesgesetzlich in § 249 Abs. 1 BauGB vorgezeichneten Weg für die Änderung von Konzentrationsplänen, der auch für die Raumordnungsplanung beschritten werden könnte, gegangen sind und den Trägern der Landes- und Regionalplanung die Befugnis zur Konzentrationsplanung entzogen haben.

Der Beirat für Raumentwicklung erkennt mit Sorge, dass die räumliche Gesamtplanung derzeit die ihr zukommenden Aufgaben weder hinreichend schnell noch rechtlich verlässlich wahrzunehmen in der Lage ist.

Regionalpläne zur Förderung des Windenergieausbaus, deren Aufstellungsverfahren zumeist deutlich mehr als fünf Jahre beanspruchen und regelmäßig mit mehreren Öffentlichkeitsbeteiligungen einhergehen, müssen sich trotz der umfassenden Abwägung widerstreitender Belange regelmäßig der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung stellen. Diese endet oftmals mit der Unwirksamkeitserklärung des Planes, selbst wenn der gerichtlich festgestellte Mangel nur einen geringen Teilbereich der Planung betrifft. So verlangt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Herbeiführung der Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept. In der Praxis ist damit die Beplanung des gesamten Planungsraums verbunden. Die Konzentrationszonenplanung im gesamten Planungsraum wird indes oftmals durch planerische Herausforderungen – etwa die besonders schwierige naturschutzfachliche Bewertung einzelner Teilräume oder der besonders vehemente Widerstand einzelner Kommunen – verzögert, die nur Teilräume betreffen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung die Prüfung, ob eine Abspaltung und Beplanung von Teilräumen eines gesamten Planungsraums unter gleichzeitiger Herbeiführung der Wirkung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in diesen Teilräumen möglich ist, um die Verzögerung der Konzentrationszonenplanung auszuschließen bzw. zu reduzieren. Angesetzt werden könnte hierfür sowohl bei § 35 Abs. 3 BauGB als auch § 7 Abs. 1 ROG. So ist in § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG die Möglichkeit von räumlichen Teilplänen bereits vorgesehen. Dies soll nach dem Willen des damaligen Gesetzgebers die elastische Anpassung der Raumordnung an die jeweiligen Gegebenheiten und gebietlichen Bedürfnisse ermöglichen (BT-Drucks. IV/1204, S. 9). Auf diese Weise ließe sich voraussichtlich das Erfordernis eines gesamträumlichen Planungskonzepts auf diesen Teilplan beschränken. Auf diese Weise käme etwa die Aufspaltung eines Regionalplans in mehrere Teilräume in Betracht, so dass die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB wesentlich früher herbeigeführt werden könnte.

Des Weiteren spricht sich der Beirat für eine nähere Prüfung der Möglichkeit einer Begrenzung der Fehlerfolge der Windenergieplanung aus. Erweist sich die Ausweisung von Konzentrationszonen (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) zur Nutzung von Windenergie in Regional- oder Flächennutzungsplänen im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung in Teilen als rechtswidrig, ist oft nicht klar, was daraus für das gesamte Planwerk folgt. In der jüngeren Rechtsprechung hat die Rechtswidrigkeit einzelner Festlegungen regelmäßig die Rechtswidrigkeit des gesamten Planwerks zur Folge. Dies gilt teilweise selbst dann, wenn sich die Fehler auf inhaltlich abgrenzbare Teilfestlegungen, insbesondere einzelne Vorranggebietsfestlegungen beschränken.

Vor dem Hintergrund, dass die Aufstellung von Flächennutzungs- und insbesondere Regionalplänen mit Konzentrationszonen für Windenergie extrem fehleranfällig ist und dass

solche Planwerke gleichzeitig beinahe ausnahmslos beklagt werden, steht eine verlässliche Windenergieplanung und damit der Windenergieausbau insgesamt vor erheblichen Problemen. Der Beirat für Raumentwicklung spricht sich dafür aus, für die Begrenzung der Fehlerfolge eine Änderung in den §§ 214 BauGB, 11 ROG zu erwägen. Verschiedene und in ihrer Intensität gestufte Regelungen sind denkbar, die die Fehlerfolgen teilweise rechtswidriger Konzentrationszonenplanung abschwächen würden: So könnte bestimmt werden, dass eine rechtsfehlerhafte Gebietsfestlegung lediglich zur Teilunwirksamkeit führt und ohne Folgen für die Wirksamkeit des Gesamtplans ist, wenn ihre Fehlerhaftigkeit ausschließlich auf der fehlerhaften Anwendung des Planungskonzepts beruht und sie einen bestimmten Anteil an der Gesamtfläche nicht überschreiten. Zudem könnte bestimmt werden, dass Fehler im Planungskonzept – etwa fehlerhaft festgelegte Tabuzonen – keine Gesamtnichtigkeit des Plans nach sich ziehen, soweit ihre Auswirkungen eine bestimmte Gesamtfläche nicht überschreiten. Der Beirat regt an, diese und weitere Ansätze auf ihre rechtliche Tragfähigkeit zu überprüfen.

4. Handlungsfeld klimagerechte Mobilität

Der Verkehrssektor stagniert klimapolitisch seit 1990. Die THG-Emissionen sind bis 2018 nur um 0,8 % gesunken. Nun müssen sie in den 20er Jahren um 42 % sinken, um milliardenschwere Strafzahlungen zu vermeiden. Die durch den Individualverkehr induzierte Freisetzung von klima- und gesundheitsschädlichen Luftschadstoffen wird schon seit Jahren durch verkehrstechnische Anforderungen und veränderte Mobilitätsangebote sowie eine Änderung der Antriebstechnik einzudämmen versucht.

Nach einer aktuellen Studie von Boston Consulting wird das Klimaziel im Verkehrssektor für 2030 um 19 Millionen Tonnen CO₂ verfehlt, selbst, wenn die von der Bundesregierung gesteckten Ziele – 10 Millionen Elektroautos auf deutschen Straßen, 20 Prozent weniger Realverbrauch der Fahrzeuge und 60 % mehr Güterverkehr auf der Schiene – erreicht würden. Die Chancen für eine Verkehrswende liegen nicht allein in technischen Innovationen wie der Elektrifizierung des Antriebs oder dem automatischen Fahren. Unverzichtbar sind soziale, organisatorische und digitale Innovationen, z.B. neue Mobilitätsdienste, Verhaltensmuster und ein auf Kooperation und Beteiligung gerichteter staatlicher Gestaltungswille. Klar ist aber auch: Ohne massive Unterstützung des Bundes und der Länder in den kommunalen Aufgabenfeldern ist die Verkehrswende vor Ort nicht zu schaffen.

Das Wachstum der Ballungsräume verstärkt die Notwendigkeit einer Mobilitätswende. Vernetzte Mobilität hat durch integrierte Mobilitätsangebote („Mobilitätskarte“, Sharing-Modelle, Informations- und Buchungs-Apps) das Potential für weniger Verkehr. Im ländlichen Raum, aber

auch im Stadt-Umland-Verkehr fehlen dagegen noch gute Alternativen zum motorisierten Individualverkehr (MIV). Hier bleibt daher der motorisierte Individualverkehr, der – wie auch das Fahrrad – durch die Corona-Pandemie eine stärkere Nutzung erfahren hat, noch längere Zeit bedeutsam. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss daher die ÖPNV- und SPNV-Anbindung der Fläche deutlich verbessert werden.

Eine Entschärfung des Konflikts zwischen Klimaschutz und Erhaltung der Mobilität kann dadurch herbeigeführt werden, dass die Potentiale der Digitalisierung stärker genutzt werden. Mehr Heimarbeitsplätze, digitale Studienangebote und Abstimmungsgespräche vermeiden Verkehrsbewegungen. Digitale Innovationen in der Softwareentwicklung und bei der Entwicklung moderner Lehr- und Unterrichtsangebote leisten nicht nur einen Beitrag zum Klimaschutz, sondern auch zur Wertschöpfung.

4.1. Herausforderungen

Damit im Verkehrssektor die Klimaziele erreicht werden, sind tiefgreifende Veränderungen erforderlich. Klimaverträglichere Alternativen sind massiv auszubauen, um einen Umstieg zu ermöglichen. Investitions- und Förderprogramme für die Eisenbahn und den öffentlichen Verkehr sowie emissionsfreie Antriebe müssen schnell und wirksam umgesetzt werden. Trotzdem werden viele Betroffene mangels emissionsfreier Alternativen zunächst kaum Möglichkeiten haben, mit weniger Emissionen mobil zu sein und steigenden Kosten auszuweichen.

Die Bezahl- und Verfügbarkeit von Mobilität muss für alle gewährleistet bleiben beziehungsweise verbessert werden. Vergünstigte Fahrpreise sind dabei ein wichtiger Schritt. Sie entfalten ihre Wirkung aber nur mit einer tragfähigen Finanzierung für den dann notwendigen quantitativen und qualitativen Ausbau des ÖPNV. Zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV kann maßgeblich auch ein deutschlandweites automatisches Ticketing (Vorbild: „EasyRide“ in der Schweiz) beitragen. Dieses sollte den gegenwärtigen unübersichtlichen Tarifdschungel ersetzen und den Zugang zum ÖPNV erleichtern. Gleichzeitig hat die Transformation erhebliche Auswirkungen auf alle im Verkehrssektor Beschäftigten, vor allem in der Automobil- und Zulieferindustrie. Der umfassende Strukturwandel betrifft weite Bevölkerungskreise, weshalb eine Mobilitätswende nur dann einen nachhaltigen Beitrag zum Klimaschutz liefern kann, wenn sie als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden und sozial gerecht gestaltet wird. Andernfalls droht der gesellschaftliche Zusammenhalt an vermeintlichen oder tatsächlichen Zielkonflikten zu zerbrechen.

Eine große Herausforderung sind Rebound-Effekte, die einer klimagerechteren Mobilität zuwiderlaufen. Sie tragen dazu bei, dass die Emissionen im Verkehrssektor trotz technischer Fortschritte immer wieder steigen: Sharing-Modelle führen oft zu zusätzlichem Verkehr,

Lieferverkehre infolge des Online-Handels ufern aus. Durch den Boom der Stadtgeländewagen werden Effizienzgewinne nicht für THG-Minderungen genutzt. Die Elektrifizierung wird bisher vor allem bei Pkw und Pedelecs vorangetrieben, emissionsfreie Fahrzeuge zur Bündelung von Transporten fehlen weitgehend.

Dabei wächst der Güterverkehr weiterhin schneller als die Wirtschaftskraft, Prognosen zufolge bis 2050 um 200%. Die THG-Emissionen würden dadurch um 60-160% steigen, entsprechend auch die Luft- und Lärmbelastung. Umso wichtiger ist es, durch Gleisanschlussförderung die dringend notwendige – bisher aber weitestgehend gescheiterte – Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schienen zu forcieren. Auch die Arbeitswege werden immer länger. Führen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1999 im Schnitt 14,6 km zur Arbeit, so waren es 2016 17 km. Ursachen für wachsende Pendelzahlen sind Unternehmensfusionen und Betriebsverlegungen sowie fehlende und zu teure Wohnungsangebote in Städten. Befristete Arbeitsverträge, für die ein Wohnortwechsel nicht lohnt, lassen Pendler eher lange Wege in Kauf nehmen, als in die Nähe des Arbeitsortes hohe Mieten zu zahlen.

Darüber hinaus erzwingen die Ausdünnung und Zentralisierung öffentlicher Angebote und Infrastrukturen zusätzliche räumliche Mobilität. Die Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Räume müssen in zentrale Orte fahren, um öffentliche Verwaltungen oder Gesundheitszentren aufzusuchen oder ihre sozialen, kulturellen und Konsumbedürfnisse erfüllen zu können.

4.2. Lösungen / Empfehlungen

Die Klimaschutzstrategie der Bundesregierung setzt bei der THG-Reduktion vornehmlich auf eine effizientere und elektrifizierte Fahrzeugflotte sowie auf alternative Antriebe und Kraftstoffe. Erforderlich ist aber eine Mobilitätswende, nicht nur ein Antriebswechsel. Die Verkehrsverlagerung muss durch den Ausbau der klimafreundlicheren Alternativen Bahn, ÖPNV und Fahrrad wesentlich entschlossener vorangetrieben werden. Wenn die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag umgesetzt werden – also die Verdopplung des Personenverkehrs auf der Schiene und deutliche Steigerungen im Schienengüterverkehr – könnte die Schiene einen erheblichen Beitrag zur notwendigen THG-Reduktion im Verkehr beisteuern.

Eine Mobilitätswende hin zur Klimaneutralität kann nur mithilfe konsequenter staatlicher Eingriffe erfolgreich umgesetzt werden. Der Markt allein ist sozial und ökologisch blind. Push & Pull-Elemente müssen kombiniert werden, beide Maßnahmenbündel – attraktive Angebote und flankierende Regularien mit Anreizen und Sanktionen – ergänzen sich, um das Mobilitätsverhalten in eine klimaschonende Richtung zu ändern. Erforderlich sind stärkere Anreize zur Verkehrsvermeidung und -verlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger und

erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung; das gilt insbesondere für postfossile Kraftstoffe sowie Antriebs- und Speichersysteme. Auch Rebound-Effekte müssen genauer untersucht werden, digitale Feedbacksysteme könnten zur Eindämmung beitragen.

Ein Wandel der Mobilitätskultur ist ein notwendiges, aber anspruchsvolles Unterfangen. Deshalb sollte klimagerechtere Mobilität mit der Verbesserung von Lebens- und Arbeitsqualität, sozialer und Umweltgerechtigkeit und der Sicherung der Daseinsvorsorge verknüpft werden und langfristig wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sichern. Sozialtickets im Nah- und im Fernverkehr und die Umwandlung der Pendlerpauschale in ein verkehrsmittelunabhängiges Mobilitätsgeld sind in der Diskussion. Erforderlich ist ein Regulierungsrahmen, der technologische Entwicklungen mit sozialen und klimapolitischen Fortschritten verknüpft.

Investitionen in die Verkehrswege, die Energieversorgung und die Digitalisierung sind als Gesamtpaket zu planen und umzusetzen, um die Synergien zu heben: Der sektorübergreifende Ausbau der Wasserstoffinfrastruktur ist die Voraussetzung für CO₂-arme Prozesse in der Grundstoffindustrie wie auch für die Dekarbonisierung des Verkehrs jenseits des Pkw. Die Klimabilanz der E-Mobilität ist nur auf Basis erneuerbarer Energie ein Fortschritt. Auch der Energiesektor braucht leistungsfähige Überlandleitungen und nicht zuletzt sind alle Wirtschaftssektoren auf schnelle Datennetze angewiesen. Der Ausbau von Speicherkapazitäten für Erneuerbare Energie muss intensiviert werden.

Die Chancen der Digitalisierung müssen vor allem für mehr Mobilität bei weniger Verkehr genutzt werden, sei es für eine stärkere Nutzung des klimafreundlicheren Umweltverbundes oder eine energieeffizientere „grüne“ Logistik. Ein Gigabit-Netz ist die Voraussetzung für „Smarte Mobilität“, für eine größere Verbreitung des vermeintlichen Trends „vom Besitzen zum Benutzen“ mit nachhaltig tragfähigen Sharing- und Pooling-Angeboten, für effiziente und sichere autonome Fahrzeuge und in der Summe für klimaverträglichere Inter- und Multimodalität.

Um Mobilität klimagerecht auszurichten, bedarf es einer Strategie zum digitalen Umbau der Bildungs-, Arbeits- und Administrativstrukturen. Dazu müssen strukturelle Veränderungen in den Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen sowie in Unternehmen und Behörden herbeigeführt werden. Seminare, interaktive Kolloquien und Vorlesungen können ganz oder zumindest teilweise über Videokonferenzen und Lehrvideos durchgeführt werden. In der medizinischen Versorgung könnte durch eine digital gesteuerte dezentrale und arbeitsteilige Vernetzung verschiedener Ärzte ein Entlastungseffekt herbeigeführt werden. Vorort-Termine können teilweise durch Video-Kontakte und -beratungen ersetzt werden.

Für die Um- und Durchsetzung der Klimapolitik im Verkehrssektor empfiehlt der Beirat das Zusammenwirken aller politischen Ebenen sowie eine überzeugende Prozessgestaltung mit frühzeitigen und breit akzeptierten Beteiligungsformen. Handlungsleitend sollte die Abstimmung von Siedlungs-, Standort- und Verkehrsentwicklung auch aus regionaler Perspektive sein, um verkehrssparende Strukturen bei der (An-)Siedlungssteuerung frühzeitig zu implementieren.

4.2.1. Infrastruktur

Erforderlich ist ein Dreiklang aus langfristig hohen Investitionen, Planungssicherheit und schnellerer Umsetzung der notwendigen Baumaßnahmen. Elementar für eine schnellere Anpassung an die klimapolitischen Erfordernisse ist, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Dies darf jedoch nicht zulasten von Bürgerrechten gehen. Die Beschleunigungsgesetze sind ein erster Schritt, darüber hinaus muss das Personal in den staatlichen Planungs- und Genehmigungsbehörden aufgestockt werden.

Hilfreich wäre ein Bundesverkehrswegeplan, der mehr Investitionen in effizientere und alternative Verkehrsketten lenkt – zugunsten von ÖPNV bzw. Rad- und Schienenverkehren. Mit Blick aufzunehmende Extremwetterereignisse gilt es auch, die Resilienz der Verkehrsinfrastruktur zu stärken. In besonderer Weise werden die Bundeswasserstraßen von sommerlichen Trockenphasen mit Niedrigwassern betroffen sein. Ein weiterer Ausbau von Flüssen mit Staustufen kann jedoch aus ökologischen Gründen und mangels hinreichender verkehrlicher Nachfrage keine Anpassungsstrategie sein. Das Netz der Bundeswasserstraßen gilt es stattdessen naturnah zu unterhalten, wo die verkehrliche Frequentierung dies rechtfertigt. Die Überprüfung der BVWP-Bedarfspläne im Jahr 2021 muss zu einer klimagerechteren Infrastrukturplanung führen.

4.2.2. ÖPNV / Schiene

Der Beirat empfiehlt einen Vorrang für den „**Umweltverbund**“. Fern-, Regional-, U- und S-Bahn, Tram und Bussysteme mit Busspuren sowie Zweiradsysteme sollten wie auch bei Investitionen in Fahrzeuge, Netze, Abstellanlagen etc. **Priorität** haben.

Die Investitionsoffensive in den klimafreundlichen Verkehrsträger Schiene, in mehr (auch digitale) Infrastruktur, mehr Züge und mehr Personal eröffnet die Chance, die Verkehrsleistung der Bahn in den 20er Jahren zu verdoppeln und zu einem klimaverträglicheren Modal Split zu kommen. Aber die von der Bundesregierung vorgesehene Investitionssumme von 86 Milliarden Euro bis 2030 für den Erhalt und die Modernisierung des bestehenden Schienennetzes reicht nicht, um die klimapolitisch notwendigen Kapazitätsausweitungen im Personen- und Güterverkehr zu realisieren.

Zu einem klimagerechteren Mobilitätssystem gehört auch ein leistungsstarker und bezahlbarer ÖPNV mit verkürzten Takten und verlässlichen Umsteigemöglichkeiten. Die gegenwärtige ÖPNV-Infrastruktur ist für den angestrebten Kundenzuwachs nicht ausgelegt. Die Erhöhung der Gemeindeverkehrsfinanzierungsmittel des Bundes auf zwei Milliarden Euro ab 2025 ist aus Sicht des Beirates nur ein Schritt in die richtige Richtung. Für den Ausbau und die Modernisierung des ÖPNV sind erheblich höhere Investitionen erforderlich. Die Kapazitätsausweitung kann nur mit zusätzlichem Personal gestemmt werden.

Der Beirat empfiehlt, betriebliches Mobilitätsmanagement zu einem festen Bestandteil des Klimaprogramms zu machen. Mobilitätspläne sollten für Unternehmen und Verwaltungen ab 250 Beschäftigten verpflichtend werden. Dies könnte eine relevante Hebelwirkung für die Veränderung der Mobilitätswahl bei den Beschäftigten entfalten – denen so ein aktiver Part bei der Gestaltung der Mobilitätswende zukäme. Dadurch könnte zudem für den Aufbau für raumplanerischen Mobilitätskonzepten eine Unterstützung geleistet werden. Darüber hinaus ist der Beirat der Meinung, dass die förmliche Planung auf der Ebene der Raumordnung in den Ländern sowie der Bauleitplanung durch informelle integrierte Mobilitätspläne (siehe Mobilitätsplanung München) vorbereitet werden sollte.

Der Beirat verweist auf das Potential, das plattformbasierte Mobilitätsdienste für die Verkehrseinsparung haben – wenn sie in den ÖPNV eingebunden werden und diesen ergänzen. In ländlichen Räumen können Mobilitätsdienste „On Demand“ Mobilität sichern und Fahrgäste zu Verkehrsachsen mit Schienen- oder Busverkehr bringen. Durch die Novellierung des PBefG muss das Mobilitätsangebot stabilisiert und verbessert werden.

4.2.3. Straße / Individualverkehr

Der Beirat unterstützt den Ausbau alternativer Antriebsformen. In den nächsten 10 Jahren sollen nach den Plänen der Bundesregierung 7 bis 10 Mio. batteriebetriebene Fahrzeuge durch Ausbau und Verlängerung der Kaufprämie (bis 2025) und die Absenkung der Dienstwagenbesteuerung für Elektroautos zugelassen werden.

Grundvoraussetzung für klimagerechtere Mobilität ist eine erfolgreiche Energiewende, also CO₂-neutrale Stromherstellung, Sektorkopplung, bezahlbare Energiepreise und der Schutz der Beschäftigten beim Umbau.

Der Ausbau der E-Ladeinfrastruktur verfolgt das Ziel von 1 Mio. Ladepunkten bis 2030. Der Beirat begrüßt, dass ein Masterplan Ladeinfrastruktur und eine Leitstelle Elektromobilität die Umsetzung gewährleisten sollen. Allerdings wird bei den bestehenden Netzstrukturen das Niederspannungsnetz bereits bei einer E-Mobilitätsquote von 30 % überlastet sein. Erforderlich ist ein massiver Ausbau der Stromnetze.

Der Beirat unterstützt, dass die Bundesregierung die inländische und europäische Batteriezellenproduktion deutlich steigern will. Die Batteriezelle ist die zentrale Leistungskomponente im Elektrofahrzeug. Die globale Batterienachfrage dürfte in den kommenden Jahren drastisch steigen. Dementsprechend ist der Aufbau einer hiesigen Batterieproduktion mit den entsprechenden Kapazitäten sinnvoll.

4.2.4. Güterverkehr

Die Bundesregierung setzt im Güterverkehr auf effizientere Verbrennungsmotoren, eine Kaufprämie für Lkw mit alternativen Antrieben sowie Oberleitungen auf einzelnen Autobahnen. Der Beirat moniert, dass die Wettbewerbsnachteile des Schienengüterverkehrs nicht konsequent angegangen werden. Klare Signale für eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene durch Ordnungsrecht und Investitionen fehlen.

Das Wachstum des Güterverkehrs kann nicht allein durch innovative Fahrzeugtechnik und die Verlagerung auf Schiene und Binnenschiff vermieden werden. Der Beirat empfiehlt, Anreizsysteme zu entwickeln und zu implementieren, die zu weniger und kürzeren Transporten führen. Verkehrssparende Clusterpolitik, die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie neue Produktionstechnologien der digitalen Industrie (Industrie 4.0) können durch entsprechende Rahmenbedingungen einen Beitrag zur Reduzierung des Güteraufkommens leisten.

In der Stadtlogistik könnten Gebietskonzessionen wenigstens verhindern, dass Quartiere zeitgleich von mehreren Lieferdiensten angefahren werden. Zudem ist ein Verbot kostenloser Rücknahmen von Online-Paketen zu empfehlen. Für die letzte Meile sollten Lastenräder privilegiert werden.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Nachhaltige Transformation in den
Kohlere Regionen

Berlin, April 2021

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 9.4.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern der Arbeitsgruppe vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Leitung)

Dr. Markus Eltges

Prof. Dr. Heiderose Kilper (Leitung)

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr. Stefan Köhler

Dr. Antje Matern

Ass. jur. Norbert Portz

Berlin, April 2021

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	124
Anlass	126
1. Einleitung: Politisch initiiertes Strukturwandel als Novum	126
2. Beobachtungen, bisherige Initiativen und Entwicklungen	129
3. Handlungsempfehlungen	135

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Mit der Entscheidung für den Kohleausstieg bis 2038 hat die Bundesregierung einen Strukturwandel in der Energieerzeugung sowie in den Braunkohle-Revieren politisch initiiert, der in mehrfacher Hinsicht als Novum gelten kann. Die Vision ist, diese Regionen zu europäischen Modellregionen einer weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft zu entwickeln. Für die Realisierung dieser Vision hat die Perspektive der Raumentwicklung eine herausragende Bedeutung. Im Kern geht es darum, die endogenen Potentiale in den Braunkohle-Revieren durch und mit Impulsen und Ressourcen „von außen“ (inhaltlich, finanziell, personell) für neues Denken und Handeln zu mobilisieren. Diese komplexe Aufgabe ist im Rahmen des bestehenden Mehrebenen-Systems von Politik und Verwaltung zu bewältigen. Für den Beirat für Raumentwicklung ist deshalb die Frage grundlegend, mit welchen Organisationsformen und Governance-Modi der Raumentwicklung die Planung und Realisierung einer derartigen regionalen Transformation zu gestalten sind.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI empfiehlt:

1. Der institutionellen Ausgestaltung von Planung und Realisierung einer nachhaltigen Transformation in den Braunkohle-Revieren haben die politisch Verantwortlichen der Bundes-, Länder- und Regionsebenen eine grundlegende Bedeutung beizumessen.
2. Die nachhaltige Transformation der Braunkohle-Revire kann nur gemeinsam mit den Akteuren vor Ort, insbesondere mit der regionalen Bevölkerung und ihren politischen Vertretungen, gelingen. Der reiche Erfahrungsschatz und das vielfältige Wissen über innovative Ansätze der Regionalentwicklung, die seit Mitte der 1980er Jahre aufgebaut worden sind, sind dabei zu nutzen.
3. Für jedes Revier ist als „Sonderformat“ eine eigene Organisation zur interkommunalen, überfachlichen und Ebenen integrierenden Bewältigung des Strukturwandels zu schaffen.
4. Neue Koordinationsmechanismen in vertikaler wie horizontaler Hinsicht sind im Sinne einer Fortentwicklung der Regional Governance und im Zusammenspiel der unterschiedlichen Handlungs- und Verwaltungsebenen zu entwickeln.
5. Gefordert ist eine stärkere und sichtbare Beteiligung des jeweils für die Raumentwicklung in der Bundesregierung zuständigen Bundesministeriums. Dies gilt für den aktuellen Strukturwandel in den Braunkohle-Revieren wie auch für künftige ähnliche Initiativen des Bundes.
6. Die Neuansiedlung und Dezentralisierung von Behörden und Forschungseinrichtungen muss in eine raumplanerisch ausgewogene Strategie integriert sein.

7. Gefordert ist ein vollkommen neuer, umfassender und integrativer Ansatz räumlicher Planung und Entwicklung im Sinne einer „Transformationsplanung“.
8. Transformationsplanung als innovativer Planungs- und Entwicklungsansatz hat paradigmatische Bedeutung für die Gestaltung des Strukturwandels auch in anderen räumlichen Kontexten.
9. Die außergewöhnliche Situation in den Braunkohle-Revieren und die (iterativ zu entwickelnde) neue Form der Transformationsplanung erfordern eine intensive Begleitung seitens der Wissenschaft.

Anlass

Mit der Einsetzung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (im Folgenden: Kohlekommission) am 06. Juni 2018 hat die Bundesregierung den Prozess des schrittweisen Ausstiegs aus der Kohleverstromung (Stilllegung von Kohlekraftwerken) und der Braunkohle-Förderung (Einstellung der Tagebaue) bis zum Jahr 2038 eingeleitet. Die Kohlekommission hat ihren Abschlussbericht am 01. Februar 2019 vorgelegt. Im Sommer 2020 sind mit dem Kohleausstiegsgesetz und dem Strukturstärkungsgesetz in den Kohleregionen die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Kohleausstieg geschaffen und ist die Bereitstellung von Bundesmitteln in Höhe von 40 Milliarden EURO für die Kohle-Revier beschlossen worden. Betroffen sind das Rheinische Revier (Nordrhein-Westfalen), das Lausitzer Revier (Brandenburg und Sachsen) und das Mitteldeutsche Revier (Sachsen-Anhalt, Sachsen und Kreis Altenburger Land in Thüringen) sowie - in geringerem Ausmaß - das Helmstädter Revier (Niedersachsen) als ein ehemaliges Abbaugbiet von Braunkohle¹¹. Vorgesehen ist, dass von den Fördermitteln 26 Milliarden EURO auf den Bund und 14 Milliarden EURO auf die Länder entfallen.

1. Einleitung: Politisch initiiertes Strukturwandel als Novum

1.1. Die Vision: Die Braunkohle-Revier zu europäischen Modellregionen für die Transformation hin zur weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft zu machen

In ihrem Abschlussbericht entwirft die Kohlekommission die Vision, die Braunkohle-Revier „zu europäischen Modellregionen für die erfolgreiche Transformation im politisch begründeten Strukturwandel“ zu entwickeln bzw. sie zu „Vorreitern für einen gelungenen Strukturwandel und beispielgebenden Transformationsprozess in Europa hin zu einer weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft“ zu machen (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 9). Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt und unterstützt ausdrücklich diese ambitionierte Vision. Er sieht im Kohleausstieg eine Zukunftschance für die Regionen, die sich in einem einzigartigen und vorbildhaften Transformationsprozess im Hinblick auf den Klimaschutz national wie international profilieren können.

¹¹ Da im Helmstädter Revier der Braunkohle-Tagebau im August 2016 beendet wurde und hier aktuell nur noch eine geringe Zahl von Beschäftigten zu verzeichnen ist (vgl. Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 73f.), wird das Helmstädter Revier im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

1.2. Der Kohleausstieg bis 2038 – ein Novum in mehrfacher Hinsicht

Mit der Entscheidung für den Kohleausstieg bis 2038 wird erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von einer Bundesregierung allein aufgrund klima- und umweltpolitischer Entscheidungen ein sektoraler Strukturwandel in der Energieerzeugung eingeleitet. Die Kohlekommission spricht in ihrem Abschlussbericht zutreffend vom „politisch begründeten Strukturwandel“ (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 9). Anders als beim bisherigen Wandel von Industrieregionen liegen somit die Ursachen nicht im ökonomischen Niedergang einer Branche, die aus Wettbewerbsgründen auf dem Markt nicht mehr konkurrenzfähig ist und einen gravierenden Bedeutungsverlust erlitten hat. Es handelt sich hier nicht um virulente Krisenerscheinungen mit massivem Arbeitsplatzabbau und Betriebsschließungen, die „vor Ort“ einen ungeheuren Zeitdruck erzeugen, so dass unverzügliche Entscheidungen und kurzfristiges Handeln von allen Verantwortlichen und Beteiligten gefordert sind.

Der Kohleausstieg schafft für Regionalentwicklungspolitik vollkommen neue Rahmenbedingungen, da er bei laufendem Betrieb zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass parallel zur Neuorientierung der Regionen weiterhin Braunkohle im Tagebau abgebaut wird, Landschaften zerstört, Dörfer abgebaggert und Menschen umgesiedelt werden. Mit einer derartig widersprüchlichen Situation, d.h. der Gleichzeitigkeit von Fortführung der Tagebaubetriebe und Gestaltung eines sektoralen und regionalen Strukturwandels, gibt es bisher noch keine Erfahrungen.

Dies gilt auch für ein weiteres Novum: Beim Kohleausstieg geht es um einen fast zwanzigjährigen Entwicklungs- und Transformationsprozess im Sinne einer vorausschauenden Strukturentwicklung bei gleichzeitiger Sicherung der Energieversorgung. Dieser Zeithorizont geht über die Dauer bisheriger Großprojekte zur Bewältigung eines sektoralen und regionalen Strukturwandels, etwa Internationale Bauausstellungen mit ihren zehnjährigen Laufzeiten, weit hinaus. Wie komplex diese Aufgabe ist, skizziert die Kohlekommission in ihrem Abschlussbericht, wenn sie zutreffend von einer „vorausschauenden Strukturentwicklung“, spricht, die sich „gleichermaßen an den Zielen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Umwelt- und Klimaschutz, sozialem Zusammenhalt, kultureller Identität und der Lebensqualität in den Regionen für alle Menschen“ auszurichten habe (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 9).

Dafür will der Bund bis zum Jahr 2038 40 Milliarden EURO Fördermittel zur Verfügung stellen, ein weiteres Novum und zugleich ein beachtliches Signal für die Braunkohle-Revier. Schließlich: Im Rahmen des Kohleausstiegs sind bis 2038 in drei Revieren raumbezogene Großprojekte gleichzeitig zu planen und zu realisieren, wobei jedes Braunkohle-Revier seinen eigenen Weg finden und sein eigenes Profil entwickeln muss. Dies bedeutet sowohl für die Akteure in den

Regionen und Ländern eine jeweils höchst komplexe Aufgabe wie auch für die Akteure auf Bundesebene, die nicht nur Koordinationsleistungen zwischen Wirtschaftsförderung, Umwelt- und Sozialpolitik, sondern auch zwischen den Braunkohle-Revieren bzw. den betroffenen Bundesländern zu erbringen haben.

1.3. Gleichzeitigkeit von sektorialem und regionalem Strukturwandel

Die Einsetzung und Begleitung der Kohlekommission wie die Vorbereitung der Gesetzgebungsverfahren war bisher von drei Bundesressorts dominiert: vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als federführendem Ressort; vom Bundesumweltministerium als inhaltlichem „Treiber“; vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales als zuständigem Ressort für die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels. Es ist von daher nachvollziehbar, dass die raumbezogene Dimension des Kohleausstiegs in den Dokumenten der Bundesregierung bisher nicht dieselbe Aufmerksamkeit erfahren hat wie die sektorale.

Mit der Vision, die Braunkohle-Revire zu europäischen Modellregionen für die Transformation hin zur weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft zu machen, bringt die Kohlekommission klar zum Ausdruck, dass es sich beim Kohleausstieg um die Gleichzeitigkeit von sektorialem **und** regionalem Strukturwandel, mithin um einen doppelten Transformationsprozess handelt. Auch wenn beide Dimensionen des Strukturwandels aufs engste miteinander verschränkt und in ihren Wirkungsmechanismen aufeinander bezogen sind, sind sie doch in unterschiedlichen Politikfeldern mit unterschiedlichen Akteuren, Systemen, Verfahren und Instrumenten verortet und folgen von daher auch unterschiedlichen Logiken.

Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe „Nachhaltige Transformation in den Kohleregionen“ bringt der Beirat für Raumentwicklung seine Bereitschaft und sein Angebot zum Ausdruck, die raumbezogene Dimension eines „gelingenen Strukturwandels“ aus Sicht von Raumplanung und Raumentwicklung zu reflektieren und damit den Prozess des regionalen Strukturwandels in den Braunkohle-Revieren pro-aktiv zu begleiten.

1.4. Zum Abschlussbericht der Kohlekommission

Der Beirat für Raumentwicklung würdigt die Tatsache, dass die Kohlekommission mit dem Kohleausstieg nicht nur eine politisch hoch brisante Thematik zu verhandeln hatte, sondern auch zwischen Interessen, die in der Vergangenheit nahezu unvereinbar schienen, vermitteln und sich schließlich auf ein finales Ausstiegsdatum einigen musste. Dies ist mit der Vorlage und Verabschiedung des Abschlussberichts gelungen. Der Beirat für Raumentwicklung bewertet diesen Bericht als eine inhaltlich wie politisch höchst anerkennenswerte Leistung.

In ihrem Abschlussbericht formuliert die Kohlekommission unter der Überschrift „Strukturentwicklung, Vermeidung von Strukturbrüchen, Sicherung der Wertschöpfung, neue Perspektiven für Innovation, neue Geschäftsmodelle und sozialer Zusammenhalt“ siebzehn sog. Kriterien, um, so der Anspruch, die Strukturentwicklung erfolgreich zu gestalten und Strukturbrüche in den betroffenen Regionen zu vermeiden (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 9f.).

Diese sind aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung weniger „Kriterien“ denn normative Postulate im Sinne des Credo der Internationalen Konvention über *Sustainable Development – Agenda 21*, die die UN-Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 verabschiedet hat und die besagt, dass eine nachhaltige Entwicklung ökonomische, soziale und ökologische Gesichtspunkte miteinander zu koordinieren sowie gleichrangig und gleichzeitig zu berücksichtigen habe. Mit dieser normativen Ausrichtung am Konzept der Nachhaltigkeit ist der Abschlussbericht der Kohlekommission grundsätzlich kompatibel mit der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, wie sie im Raumordnungsgesetz ihren Niederschlag gefunden hat. Der Beirat für Raumentwicklung versteht und bezeichnet die „Kriterien“ im Folgenden als „Eckpunkte“.

2. Beobachtungen, bisherige Initiativen und Entwicklungen

2.1. Regionale Dialogrunden als neues Format des Beirats für Raumentwicklung¹²

Für die Erarbeitung der Stellungnahme hat der Beirat für Raumentwicklung das Format „Regionale Dialogrunden“ geschaffen. Seine AG-Mitglieder sind mit ihren Sitzungen in die drei Braunkohle-Reviere gegangen, in denen noch aktiv Braunkohle abgebaut wird, und haben dort mit ausgewählten Akteuren der Landes- und Regionalebene sowie aus der Zivilgesellschaft gesprochen, um deren Wahrnehmungen und Positionen wie auch deren bisheriges Handeln kennenzulernen. Was den Beirat für Raumentwicklung zudem interessiert hat, waren Hinweise und Anregungen der Akteure „vor Ort“ im Sinne von *lessons learned*, insbesondere im Hinblick auf die neuen Anforderungen an Raum- und Regionalentwicklungspolitik.

¹² Folgende Regionale Dialogrunden haben stattgefunden: zum Rheinischen Revier am 28.08.2020 in Köln; zum Lausitzer Revier am 14.09.2020 in Großräschen; zum Mitteldeutschen Revier am 16.09.2020 in Leipzig.

2.2. Der Anspruch: Strukturentwicklung erfolgreich gestalten und Strukturbrüche vermeiden

Im Abschlussbericht der Kohlekommission dominieren die Ausführungen zum sektoralen Strukturwandel, d.h. zu energiewirtschaftlichen Maßnahmen und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Kontext der klimapolitischen Ausgangslage und Zielsetzungen. Begrüßenswert ist, dass drei der siebzehn „Eckpunkte“ dem regionalen Strukturwandel gewidmet sind und in einem Eckpunkt ein Steuerungspostulat formuliert wird, auch wenn die Punkte in großer Allgemeinheit und in aller Kürze abgehandelt werden. Damit sind grundlegende Elemente einer Regionalentwicklungspolitik angesprochen, die auf eine eigenständige Regionalentwicklung setzt und seit geraumer Zeit die beiden bisherigen Kernfunktionen von Raumordnung, d.h. die Ausgleichsfunktion zum Abbau regionaler Disparitäten sowie die Ordnungsfunktion zur Schaffung einer ausgewogenen Siedlungs- und Freiraumstruktur, ergänzt bzw. überlagert. Mit der Aussage, „dass in den Regionen grundlegend verschiedene Voraussetzungen zur Bewältigung des Strukturwandels bestehen“ wie auch mit dem Vorschlag, „unterschiedliche Instrumente als Rahmensetzung für die positive Strukturentwicklung“ (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 104) zu entwickeln, wird dieser Ansatz aufgegriffen und werden Konsequenzen für die Ausgestaltung der Steuerungsverfahren angedeutet.

2.3. „Regionale Identität“ – eine voraussetzungsvolle Ressource

„Regionale Identität“ gilt als Ressource im Strukturwandel. Welches Gewicht die Kohlekommission diesem Faktor beimisst, zeigt sich daran, dass im Abschlussbericht unter den „Eckpunkten“ an vorderer Stelle gefordert wird, dass die Bevölkerung und die Akteure in den betroffenen Regionen den Strukturwandel in ihrer Heimat durch ihr Engagement und ihre Ideen unterstützen (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 9). Dies wird zum Ende des Abschlussberichts nochmals aufgegriffen und in dem zwar kurzen, aber eigenen Unterkapitel „Regionale Verankerung und Beteiligung der Zivilgesellschaft“ vertieft. Hier heißt es gleich zu Beginn: „Strukturentwicklung kann nur gemeinsam mit den Menschen gelingen, für die die Regionen Teil ihrer Identität und ihre Heimat mit Tradition und Zukunft sind. Dafür notwendige Schritte sollten aus den Regionen heraus organisiert bzw. fortgeführt werden, um die Menschen in die Veränderungsprozesse aktiv einzubeziehen“ (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 101).

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt diesen Ansatz. Er bewertet ihn in dem Sinne als voraussetzungsvoll, dass „Regionale Identität“ nicht als gegebene, statische Größe zu verstehen ist, sondern im Prozess einer nachhaltigen Transformation generiert und ständig neu ausgehandelt werden muss.

2.4. Widersprüchliche Gemengelage an Grundhaltungen zum Strukturwandel in den Braunkohle-Revieren

In den Regionalen Dialogrunden wurde übereinstimmend formuliert, dass aktuell die Grundhaltungen und Interessenlagen in den Braunkohle-Revieren ganz unterschiedlich sind:

- Unterstützung und Befürwortung des Braunkohle-Abbaus von denjenigen, die angesichts des bevorstehenden Kohleausstiegs Sorge um ihre Arbeitsplätze haben und vor allem Ersatzarbeitsplätze fordern.
- Strikte Ablehnung durch die sog. Kohlegegner und die Umweltschützer, denen *„der Ausstieg aus dem Braunkohlenbergbau nicht schnell genug gehen kann.“*¹³
- Ambivalenz im Sinne von: *„Der Kohleabbau ist nicht schön, aber man hat davon ganz gut profitiert“*. Für das Rheinische Revier wurde diese Grundhaltung in die Formel gefasst, dass die Eingriffe durch den Bergbau *„finanziell bestens entschädigt“* worden seien, auch wenn im Einzelfall die Zwangsumsiedlung einen materiellen Verlust bedeutet hat.
- Nüchterner Realismus, der sachlich kalkuliert, dass die Braunkohle-Vorkommen in absehbarer Zeit ohnehin erschöpft seien. Für das Mitteldeutsche Revier wurde prognostiziert, dass die Braunkohle ohnehin *„ausgetrocknet wäre. Der Braunkohleabbau wäre hier sowieso 2035 zum Ende gekommen“*.
- Verhaftet sein im Denken eines planwirtschaftlichen Systems im Sinne von: *„Wenn ‚die da oben‘ den Kohleausstieg beschlossen haben, sollen sie auch für Ersatzarbeitsplätze sorgen.“*

In den drei Braunkohle-Revieren sind diese Grundhaltungen unterschiedlich stark ausgeprägt. Für das Rheinische Revier hieß es, dass sich hier die Befürworter und Gegner der Braunkohle *„sehr klar und fast unversöhnlich“* gegenüberstünden. Für das Lausitzer Revier wurde gesagt, dass *„ein Teil der Bevölkerung von den Aktivisten in Ruhe gelassen“* werden wolle. Die für den Herbst 2020 anstehende Abaggerung des Dorfes Mühlrose etwa, einer der letzten Orte im Lausitzer Revier, der dem Tagebau weichen soll, sei in der Bevölkerung weitgehend akzeptiert.

Diese Gemengelage wird nach Aussagen von Akteuren aus dem Rheinischen Revier und dem Lausitzer Revier von dem Umstand überlagert, dass die aktuellen Namen beider Reviere nicht für *„gewachsene“* Regionen stehen.

Zum Rheinischen Revier wurde gesagt, dass es *„nicht immer schon ein Rheinisches Revier gegeben“* habe. Die Rede war vom Rheinischen Revier als *„Kunstabgriff“* bzw. als *„die Summe der Randbereiche von drei anderen Regionen, der Region Köln/Bonn, Niederrhein und Aachen“*. Das

¹³ Passagen, die kursiv gedruckt und in Anführungszeichen gesetzt sind, geben Aussagen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Regionalen Dialogrunden wieder.

Rheinische Revier werde weder von innen noch von außen als eine Region wahrgenommen. Es gebe bisher keinen regionalen Zusammenhalt. Dies wurde auch mit der Wahrnehmung begründet, dass die Tagebaue mit ihren enormen Flächen den Raum „*regelrecht zerschnitten*“ hätten. Deshalb hätten die Menschen und die Kommunen „*mit dem Rücken zum Abbaug Gebiet gestanden*“. Konstatiert wird: „*Es ist das erste Mal, dass der Begriff ‚Rheinisches Revier‘ als gemeinsamer Begriff ausgerufen wird*“.

Zum Lausitzer Revier hieß es, „*dass es den Lausitzbegriff bisher so nicht gegeben hat*“. Diese Aussage wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die „Lausitz“ ein ausgedehntes Siedlungs- und Landschaftsgebiet von der südlichen Grenze Berlins bis in den Osten von Sachsen umfasst und sich somit in die (nördliche) brandenburgische Niederlausitz und die (südliche) sächsische Oberlausitz gliedert. Eine prägnante Aussage war zudem, dass „*der Südraum in der Oberlausitz sich auch nicht mit dem Begriff der Lausitz identifiziert*“. Dieser Raum ist jedoch auch Teil des „Lausitzer Reviers“ nach der Abgrenzung des Strukturstärkungsgesetzes.

2.5. Inkongruenz funktionaler und territorialer Räume als potentielle Entwicklungsbarrieren

Die räumliche Ausdehnung der Braunkohle-Revire richtet sich einerseits nach ihren Kohlevorkommen und andererseits nach strukturpolitischen Überlegungen. Sie sind funktionale Räume, deren Grenzziehungen den Planungs-, Entwicklungs- und Projektbereich von Regionalentwicklungspolitik definieren. Als funktionale Räume sind sie politische Handlungsräume auf Zeit, die nicht nur die politisch-administrativen Hoheitsräume von Kommunen, sondern oft auch von Bundesländern überlappen. Letzteres gilt für das Mitteldeutsche und das Lausitzer Revier. Die Inkongruenz funktionaler und territorialer Räume stellt an die Akteure spezifische Anforderungen, da über Ländergrenzen hinweg kooperiert werden muss. Unterschiedliche institutionelle Gefüge mit ihren Organisationen, Regeln und Steuerungsverständnissen müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Insbesondere für das Lausitzer Revier wurde in der Regionalen Dialogrunde festgestellt, dass „*die länderübergreifende Zusammenarbeit derzeit sehr schwierig ist: Sachsen und Brandenburg leben in vollkommen unterschiedlichen Welten der Wahrnehmung. Interessen und Umsetzungsstrukturen der Länder sind sehr unterschiedlich*“. Es fehlten Kooperationsstrukturen, wodurch es immer wieder zu Unklarheiten hinsichtlich der Ansprechpartner und Zuständigkeiten käme. Konstatiert wurde „*die Gefahr des Aufbaus von Doppelstrukturen*“, was nicht nur zu parallelen Strukturen, sondern auch zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Projektentwicklung und in der Ausgestaltung von Partizipationsprozessen führen würde, was die Unterschiedlichkeit verstetigen würde. Festgestellt wurde auch für das Mitteldeutsche Revier, dass „*ein Ländergrenzen übergreifendes REK zur Positionsbestimmung wichtig*“ wäre. Hingewiesen wurde auf den Umstand, „*dass die*

Staatsregierung Sachsen die Prognos AG beauftragt hat, Leitbilder für die sächsischen Teile der beiden Braunkohle-Revier zu erarbeiten. Das ist ja eigentlich unsinnig, weil beide Revier Ländergrenzen überschreitend sind“.

Der Beirat für Raumentwicklung nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Länder Brandenburg und Sachsen seit Sommer 2020 über je eigene Entwicklungsgesellschaften für den Strukturwandel verfügen und der Wirtschaftsregion Lausitz (WRL) GmbH seit Jahresbeginn 2021 keine Gebietskörperschaften aus Sachsen als Mitglieder mehr angehören.

2.6. Ex ante-Projektlisten mit Schwerpunkt auf Verkehrsinfrastruktur, technologischen Innovationen und Dezentralisierung

In einem frühen Stadium der legislativen Entscheidungsvorbereitung ist eine hohe Zahl von Projektvorschlägen zur Verwendung der in Aussicht gestellten Finanzmittel präsentiert worden. So finden sich im Anhang des Abschlussberichts der Kohlekommission, d. h. bereits zum Jahresanfang 2019, auf rund 150 Seiten „Projektlisten der Braunkohleländer“ (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019, Anhang 6: 123-275). In den „Eckpunkte(n) zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ für ein ‚Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen‘ des Bundeswirtschaftsministers vom August 2019 sind ebenfalls eine Vielzahl von Projektvorhaben enthalten, die das gesamte Dokument durchziehen (Eckpunkte 2019: 12-34). In den Regionalen Dialogrunden wurde einhellig darauf hingewiesen, dass die Projektlisten im Anhang des Kommissionsberichts „*vor allem dazu gedient*“ hätten, „*das große Volumen der geforderten Fördermittel zu begründen.*“ Sie seien „*extrem schnell zusammengestellt worden, aber durchaus mit Beteiligung von Schlüsselakteuren aus der Region.*“

Nach Lektüre der Projektlisten dominiert der Eindruck, dass in den Braunkohle-Revieren der Strukturwandel bis 2038 vorrangig über Verkehrsinfrastrukturprojekte, über technologische Innovationen, die Dezentralisierung von Bundesbehörden und Neugründung von Forschungseinrichtungen gestaltet werden soll. Bestätigt wird dies durch die neun Projekte des Bundeswirtschaftsministeriums, die das Bund-Länder-Koordinierungsgremium in seiner konstituierenden Sitzung Ende August 2020 für die Jahre 2020 und 2021 beschlossen hat ¹⁴. Nur das Bundesprogramm „Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten (STARK)“ bietet die Möglichkeit, nicht-investive Maßnahmen

¹⁴ Zur Veranschaulichung seien sie – bis auf STARK - einzeln angeführt: DLR Institut zur Erforschung alternativer Brennstoffe „Future Fuels“ in Jülich/NRW; DLR Institut zur Erforschung emissionsärmerer Flugtriebwerke „Next Generation Turbofan“ in Cottbus/Brandenburg; DLR-Institutionelles Forschungsprogramm zu den Themen des elektrischen Fliegens „Urban Air Mobility“ (mehrere Standorte in NRW und mitteldeutschem Revier); Proaktive Unternehmensberatung in den Kohleregionen; Reallabore Energiewende (verschiedene Projekte an verschiedenen Standorten); Aufbau und Betriebs eines Forschungs- und Entwicklungszentrums (FEZ) in Cottbus/Brandenburg zur Untersuchung einer nachhaltigen Stilllegung, Sanierung, Rekultivierung und Nachnutzung von ehemaligen Bergbaurevieren; Kompetenzzentrum Wärmewende in Halle/Sachsen-Anhalt; Förderung der strukturschwachen Regionen bzw. der vom Kohleausstieg betroffenen Regionen durch die Germany Trade and Invest (GTAI).

und damit „weiche“ Instrumente der Regionalentwicklungspolitik (Beteiligungsprozesse, Kommunikation, Vermittlung, Öffentlichkeitsarbeit etc.) zu fördern.

2.7. Wahrnehmungen zur Signalwirkung des „Milliardenpakets“

In mehreren Statements wurde deutliche Kritik an der Signalwirkung der Fördermittel in den Braunkohle-Revieren formuliert: *„Mit den Strukturmilliarden sind Erwartungen in dem Sinne geweckt worden, dass damit kurzfristig neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten in dem Sinne: Wenn die alten Arbeitsplätze wegfallen, sind die neuen schon da. Das ist vollkommen falsch.“*

Was vermisst wird, sind Kriterien zur Förderung einer nachhaltigen Transformation: *„Aktuell wird einfach nur im großen Umfang Geld bereitgestellt. Es fehlt ein strukturierter Prozess. Das Geld ist ohne Haltung auf die Reise geschickt worden. Es war nicht durchdacht: Was richtet das viele Geld wo und wie an? Man kann auch anders planen.“* Ein anderer Akteur brachte seine Wahrnehmung so auf den Punkt: *„Man hat das Gefühl, der Bund gibt hier so viel Geld aus, dass alles irgendwie gefördert werden kann, was nur auf den Tisch kommt.“*

2.8. Zur Initiative „Wissen schafft Perspektiven für die Region!“

Anfang des Jahres 2021 wurde im Bundesanzeiger die gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Freistaats Sachsen zur Gründung von zwei neuen Großforschungseinrichtungen veröffentlicht. Grundlage ist das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, das in § 17 Nr. 29 „die Gründung je eines neuen institutionell geförderten Großforschungszentrums nach Helmholtz oder vergleichbaren Bedingungen in der sächsischen Lausitz und im mitteldeutschen Revier auf Grundlage eines Wettbewerbsverfahrens“ vorsieht. Aufgerufen im Rahmen eines sogenannten themenoffenen Wettbewerbs sind „herausragende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im In- und Ausland, ... eine innovative Idee für ein neues Forschungszentrum“ einzubringen (so etwa die Anzeige in der Süddeutschen Zeitung Nr. 298 v. 24./25./26./27. Dezember 2020: 46).

Dazu vier Anmerkungen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung: Erstens ist die Neu- bzw. Ausgründung von Forschungseinrichtungen in strukturschwachen Regionen prinzipiell zu begrüßen, da diese wesentlichen Akteure im regionalen Innovationssystem sind. Sie generieren neues Wissen, tragen wesentlich zur Qualifikation des regionalen Arbeitskräftepotentials bei und sind in relevante überregionale Zusammenhänge der Erzeugung und Verwertung von Wissen eingebunden. Aus forschungspolitischer Sicht ist es aber zweitens zumindest recht ungewöhnlich, zeitgleich zwei Großforschungseinrichtungen in relativer räumlicher Nähe zueinander zu gründen, und dies zudem in einem „themenoffenen Wettbewerb“. Aus Sicht von Raumordnung und Raumentwicklung verwundert drittens, dass zwei derartige Großprojekte scheinbar voraussetzungslos neu gegründet werden sollen, ohne zu reflektieren, welche endogenen

Potentiale in den Regionen damit mobilisiert werden können und sollen, welche Expertisen und welche Forschungsinfrastruktur dafür bereits vorhanden sind usw. Viertens ist zudem die politische Entscheidung für den Beirat für Raumentwicklung nicht nachvollziehbar, das Lausitzer Revier nicht mehr als einen funktionalen, grenzüberschreitenden Raum im Prozess des Strukturwandels zu verstehen. Der Beirat für Raumentwicklung sieht die Gefahr, dass damit in dieser peripheren und strukturschwachen Region die Potentiale einer zukunftsfähigen Raumentwicklung verspielt werden.

3. Handlungsempfehlungen

1. Der institutionellen Ausgestaltung von Planung und Realisierung einer nachhaltigen Transformation in den Braunkohle-Revieren haben die politisch Verantwortlichen auf Bundes-, Länder- und Regionenebene eine grundlegende Bedeutung beizumessen.

Die Vision, die Braunkohle-Reviere zu europäischen Modellregionen für die Transformation hin zur weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft zu machen und sich dabei am Konzept der Nachhaltigkeit zu orientieren, findet die uneingeschränkte Unterstützung des Beirats für Raumentwicklung. Um dieses ambitionierte Ziel mittel- bis langfristig erfolgreich zu realisieren, ist aus seiner Sicht die Frage, wie die Planung und Realisierung einer nachhaltigen Transformation in den Braunkohle-Revieren institutionell, d.h. mit welchen Organisationsformen und mit welchen Governance-Modi, ausgestaltet sein soll, von grundlegender Bedeutung. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit soll dies mit folgenden Fragen verdeutlicht werden: Mit welchen Instrumenten und Verfahren sollen Akteure aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in der Region mobilisiert und deren Initiativen und Aktivitäten koordiniert werden? Wie sollen neue Akteure und neue Ideen „von außen“ für die Region mobilisiert werden? In welche Phasen soll der knapp zwanzigjährige Planungshorizont bis 2038 gegliedert werden, um sowohl auf neue Anforderungen, Konstellationen und Initiativen flexibel reagieren, als auch etwaige Fehlentwicklungen und Defizite rechtzeitig zu erkennen und korrigieren zu können?

2. Die nachhaltige Transformation der Braunkohle-Reviere kann nur gemeinsam mit den Akteuren vor Ort, insbesondere mit der regionalen Bevölkerung und ihren politischen Vertretungen, gelingen. Der reiche Erfahrungsschatz und das vielfältige Wissen über innovative Ansätze von Regionalentwicklung, die seit Mitte der 1980er Jahre aufgebaut worden sind, sind dabei zu nutzen.

Im Rahmen des Strukturwandels in den Braunkohle-Revieren sind die durchaus unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Grundhaltungen und Interessenlagen der

regionalen Akteure in Rechnung zu stellen und zum Ausgleich zu bringen. Gleichzeitig ist die Zivilgesellschaft in die regionalen und teilträumlichen Leitbild- und Entwicklungsprozesse stärker einzubeziehen und sind Initiativen und Kooperationsansätze, die aus ihrer Mitte heraus entstehen, zu fördern. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf die sog. Pioniere des Wandels gelegt werden, die innovative Impulse für die regionalen Transformationsprozesse geben können. Förderprojekte sollten deshalb nicht nur Wirtschaft, Wissenschaft und Infrastruktur adressieren, sondern immer auch die regionale Zivilgesellschaft, um so regionale Potenziale zu aktivieren und die Mitwirkungsbereitschaft vor Ort zu stärken.

Der Beirat für Raumentwicklung hält es für geboten, dabei den reichen Erfahrungs- und Wissensschatz zu nutzen, der seit Mitte der 1980er Jahre sowohl in der Praxis wie in der Forschung über Raumentwicklung aufgebaut worden ist, insbesondere auch in den früher montanindustriell geprägten Regionen sowie im Kontext der Transformation in Ostdeutschland. Erwähnt seien die oftmals explizit auf den regionalen Strukturwandel ausgerichteten Internationalen Bauausstellungen, der Ansatz der REGIONALEN NRW oder aktuell das Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn, im kleineren Format auch verschiedene Modellvorhaben der Raumordnung und andere Ansätze zur Förderung des regionalen Strukturwandels.

3. Für jedes Revier ist als „Sonderformat“ eine eigene Organisation zur interkommunalen, überfachlichen und Ebenen integrierenden Bewältigung des Strukturwandels zu schaffen.

Als eigenständige Einheit sollte eine eigene Organisation zur interkommunalen, überfachlichen und Ebenen integrierenden Bewältigung des Strukturwandels zu einer weitgehend klimaneutralen Industriegesellschaft als befristete Sonderorganisation „auf Zeit“ eingerichtet werden. Dieser Organisationstypus zeichnet sich vor allem durch dreierlei aus: 1. Ihm liegt die Grundsatzentscheidung der Landesregierungen zugrunde, für die Dauer von Planung und Durchführung der Transformation in den Braunkohle-Revieren dafür notwendige zentrale öffentliche Leistungen aus dem staatlichen Verwaltungsapparat auf eine para-staatliche, privatrechtliche Organisation zu verlagern. 2. Deren räumlicher Zuständigkeitsbereich orientiert sich am Planungs- und Projektbereich der Braunkohle-Revire als funktionale Räume. Er überschreitet damit Kommunal- und eventuell auch Landesgrenzen. 3. Als befristete Sonderorganisation hat dieser Organisationstypus im Wesentlichen Moderations-, Organisations- und Orientierungsfunktion wahrzunehmen. Er wirkt als „Gelenkstelle“ zwischen Landesregierung, Kommunen, Projektbetreibern und Zivilgesellschaft. Der Aufgabenbereich reicht von der Initiierung und Förderung von Ideenfindung und deren Umsetzung in Konzepte und Projekte im Sinne einer nachhaltigen Transformationsplanung, der Mitwirkung bei der

Entscheidung über die Mittelvergabe für Projekte und andere Initiativen bis hin zur Organisation des interregionalen, nationalen und internationalen Erfahrungsaustausches.

Mit der Einrichtung befristeter Sonderorganisationen würde auch der Empfehlung der Kohlekommission gefolgt, nämlich „für die Dauer der Aufgabe, d.h. für Jahrzehnte“, in jedem Braunkohle-Revier eine Einrichtung als Trägerinstitution zu schaffen, „die das Vertrauen der Beteiligten genießt, mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut ist, einen effektiven Mitteleinsatz gewährleistet und als Institution den politischen Willen verkörpert, den Regionen durch eine erfolgreiche Strukturentwicklung neue Chancen zu eröffnen“ (Kohlekommission-Abschlussbericht 2019: 104). Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass derartige Sonderorganisationen („IBA-Planungsgesellschaften/Regionalagenturen“) etwa bei Internationalen Bauausstellungen oder REGIONALEN höchst produktiv in der Organisation von Prozessen des Strukturwandels sind. Ein erster Ansatz dieser Art ist in der geplanten Internationalen Bau- und Technologie-Ausstellung im Rheinischen Revier zu sehen.

4. Neue Koordinierungsmechanismen in vertikaler wie horizontaler Hinsicht sind im Sinne einer Fortentwicklung der Regional Governance im Mehrebenen-System der Bundesrepublik Deutschland und im Zusammenspiel der unterschiedlichen Handlungs- und Verwaltungsebenen zu entwickeln.

Der komplexe Strukturwandel in Folge des Kohleausstiegs wurde vom Bund initiiert und wird von diesem mit erheblichen Finanzmitteln begleitet. Die Verantwortung für Regionalentwicklungspolitik liegt aber überwiegend auf Länderebene. Die Umsetzung und insbesondere die Durchführung und Koordinierung von Einzelmaßnahmen muss vor Ort, d. h. regional, erfolgen. Zudem werden zwei der drei Reviere (Lausitz, Mitteldeutschland) von Landesgrenzen durchschnitten. Diese komplexen Situationen verlangen ein flexibles und integratives Management der Koordination jenseits der formalen „Dienstwege“.

5. Gefordert ist eine stärkere und sichtbare Beteiligung des jeweils für die Raumentwicklung in der Bundesregierung zuständigen Bundesministeriums. Dies gilt für den aktuellen Strukturwandel in den Braunkohle-Revieren wie auch für künftige ähnliche Initiativen des Bundes.

Die integrative Sichtweise der Raumentwicklung muss zwingend auch auf Bundesebene zur Geltung kommen, um etwa die Ausrichtung von Förderansätzen wie auch ggf. einen rechtlichen Änderungsbedarf entsprechend zu steuern. Zudem brauchen die integrativen Perspektiven auf Landes- und Kommunalebene einen Adressaten in der Bundesregierung, der auf die Nachhaltigkeit und Kompatibilität der länderübergreifenden Entwicklungsstrategien sowie auf die Konsistenz der entwicklungs- und strukturpolitischen Maßnahmen hinwirkt.

6. Die Neuansiedlung und Dezentralisierung von Behörden und Forschungseinrichtungen muss in eine raumplanerisch ausgewogene Strategie integriert sein.

Dezentralisierung zielt darauf ab, einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen zu leisten, indem mit der Neuansiedlung und Ausgründung von Bundesbehörden und (Ressort-) Forschungseinrichtungen regionale Ungleichheiten ausgeglichen bzw. regionale Wachstumsimpulse induziert werden. Anliegen ist, die Ansiedlungen vor allem in strukturschwache Regionen bzw. in vom Strukturwandel betroffene Regionen wie die Braunkohle-Revire zu lenken. Um dieses Ziel zu erreichen, hält es der Beirat für Raumentwicklung für unabdingbar, dass Dezentralisierung in eine raumplanerisch ausgewogene Strategie eingebunden ist und den Ansiedlungsinitiativen transparente Kriterien und Prioritäten zugrunde liegen.

7. Gefordert ist ein vollkommen neuer, umfassender und integrativer Ansatz räumlicher Planung und Entwicklung im Sinne einer „Transformationsplanung“.

Umfang, Intensität und Kurzfristigkeit des anstehenden Umbruchs in den Braunkohle-Revieren erfordern einen umfassenden Koordinations- und Steuerungsprozess. Hierfür bietet sich grundsätzlich die raumbezogene Planung aufgrund ihrer integrativen Sicht, ihrer sehr guten Raumkenntnisse und ihrer kombinierten Kompetenz in Moderation und Rechtsetzung an. Die vorhandenen formalen Planungsverfahren und -instrumente und deren starke Ausrichtung auf einen Raumordnungsplan als Ergebnis des Planens sind hier aber bei weitem nicht ausreichend. Um die Vorteile raumbezogener Planungs- und Entwicklungsansätze zur Gestaltung des Strukturwandels in den Braunkohle-Revieren nutzen zu können, ist eine neue Form einer integrativen und vorausschauenden, der hohen Dynamik gerecht werdenden und vor allem zeitlich flexiblen Transformationsplanung erforderlich.

Die Stärken bisheriger Formen der Raumplanung liegen in der Einbeziehung und Moderation eines sehr breiten Spektrums von Akteuren mit sehr unterschiedlichen Interessen sowie im Umgang mit dem politisch-administrativen Mehrebenen-System. Große Schwierigkeiten bereiten die Ungewissheit zukünftiger Entwicklungen und die Intensität der Dynamik des Wandels. Die Erarbeitung eines Raumordnungsplans herkömmlicher Art ist kein angemessener Gestaltungsansatz. Vielmehr müssen Szenarien-artig unterschiedliche Zukünfte entworfen, Intensitäten der Dynamik des Wandels berücksichtigt und vor allem eine flexible Rechtsetzung (im Sinne von konditionalen Bestimmungen) berücksichtigt werden. Ein derartiger Ansatz im Sinne strategischer Planung und Entwicklung ist in Form einer Transformationsplanung neu zu formulieren und zu erproben. Diese sollte auch Elemente einer formatorientierten Regionalentwicklung enthalten, die für eine grundsätzliche Offenheit

für das Experimentieren mit Neuem steht und dabei auch Verfahren und Instrumente jenseits der Routinen des planerischen Alltagshandelns erprobt.

8. Transformationsplanung als innovativer Planungs- und Entwicklungsansatz hat paradigmatische Bedeutung für die Gestaltung des Strukturwandels auch in anderen räumlichen Kontexten.

Der Strukturwandel in den Braunkohle-Revieren bietet die Möglichkeit, den Ansatz einer Transformationsplanung zu entwickeln, der exemplarischen Hinweise für die Erneuerung der räumlichen Planung und ihrer Verknüpfung mit Raumentwicklung (incl. von Förderstrategien) geben könnte. Wie der Ausstieg aus der Kohleförderung und Kohleverstromung energie- und klimapolitische Signale weit über die Braunkohle-Revire hinaus sendet, könnte auch die Formulierung eines innovativen Planungs- und Entwicklungsansatzes Impulse für eine weitreichende Erneuerung in anderen Kontexten setzen. Die Formulierung und beispielhafte Erprobung dieser Transformationsplanung ist als offener Prozess im Wechselspiel von regionalen Akteuren und externen Anregungen zu gestalten und sollte von Bund und Ländern initiiert und unterstützt werden. Angesichts der paradigmatischen Bedeutung des Vorgangs sollten externe Expertisen aus Wissenschaft und Planungspraxis einbezogen werden.

9. Die außergewöhnliche Situation in den Braunkohle-Revieren und die (iterativ zu entwickelnde) neue Form der Transformationsplanung erfordern eine intensive Begleitung seitens der Wissenschaft.

Die außergewöhnliche Situation in den Braunkohle-Revieren, vor allem die erforderlichen neuen Planungs- und Steuerungsansätze im Sinne einer Transformationsplanung, erfordern eine intensive Mitwirkung der Wissenschaft. Eine laufende Wirkungsbewertung ermöglicht eine effiziente Steuerung und eventuelle Anpassung der Prozesse an sich im Laufe der Zeit verändernde Rahmenbedingungen. Deshalb wird eine wissenschaftliche Beratung und Begleitung sowie die kontinuierliche Evaluierung der Prozesse in den Braunkohle-Revieren dringend empfohlen.

Quellen

Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (2019): Abschlussbericht. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für ein „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“. Berlin.

Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen. Vom 08. August 2020. BGBl 2020 Teil I Nr. 37.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung

Die COVID-19-Pandemie und ihre
Auswirkungen auf die Raumentwicklung

Berlin, September 2021

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 17.9.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Tine Fuchs

Manuela Hahn

Claudia Kaspar

Prof. Dr. Heiderose Kilper

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Antje Matern

Norbert Portz

Prof. Dr. Axel Prieb

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Prof. Dr. Gaby Troeger-Weiß

Matthias Wohltmann

Berlin, September 2021

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	143
1. Einleitung: Die räumliche Dimension der Pandemie	145
2. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung angesichts regional differenzierter Betroffenheitsgrade und Erfordernisse in der Pandemiebekämpfung	147
3. Gesundheitssystem, Daseinsvorsorge und räumliche Struktur der Versorgung	150
4. Künftige Raumstruktur und Leitbilder der räumlichen Planung und Entwicklung	152
5. Schlussfolgerungen und Eckpunkte einer Pandemieresilienten Raumentwicklungspolitik	154

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der über einjährigen Krisenerfahrung und der begonnenen Diskussion zu deren gesellschaftlichen Auswirkungen hält es der Beirat für Raumentwicklung beim BMI für geboten, sich mit seiner spezifisch raumbezogenen Sichtweise in die Diskussion einzubringen. Obwohl die einzelnen Punkte des Katalogs von Themen und Aufgaben in der folgenden Legislaturperiode vertiefend zu beraten und in weiteren Handlungsempfehlungen zu operationalisieren sind, gibt der Beirat für Raumentwicklung beim BMI bereits jetzt die folgenden ersten Einschätzungen und Empfehlungen:

- Die COVID19- Pandemie hat die hohe Bedeutung der örtlichen Angebots- und Versorgungsstrukturen gezeigt. Zur künftigen Krisenbewältigung und zur Schaffung von Resilienz empfiehlt der Beirat, der Leitvorstellung zur Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse höchste Priorität beizumessen sowie die kommunalen Ebenen in ihrem Beitrag zur Daseinsvorsorge zu stärken.
- Der Ausbau der Digitalisierung und die Intensivierung der räumlichen und funktionalen Vernetzung der Versorgungsangebote werden als vordringliche Aufgaben zur Schaffung zur Pandemieresilienz des Gesundheitssystems und der Verwaltung bewertet.
- In der Krise hat die Ausrichtung des Lebens auf das nähere Umfeld der Wohnung zu wichtigen Hinweisen geführt, wie künftig resiliente Siedlungs-, Versorgungs- und Freiraumstrukturen zu gestalten sind (z. B. dezentrale Versorgungsstandorte, kurze Wege, mehr innerstädtisches Grün). Künftige Förderprogramme des Bundes sollten sich auf die Implementation dieser Strukturen konzentrieren.
- Durch die Pandemie wurde für viele Menschen der Wert funktionierender Stadtmitten und Ortszentren besonders deutlich. Diese müssen deswegen zukunftstauglich gemacht werden – mit einer guten Mischung aus Einzelhandel, Arbeiten, Wohnen, Bildung, Kultur und Freizeitangeboten sowie attraktiven grünen Infrastrukturen.
- Im Verlauf der Pandemie ist der Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und individueller Resilienz gegenüber dem Infektionsgeschehen deutlich geworden. Der Beirat sieht hierzu Forschungsbedarf auf quartiersbezogener, kommunaler und regionaler Ebene.
- In den europäischen Grenzregionen darf eine pandemieresiliente Raumentwicklungspolitik nicht an den nationalstaatlichen Grenzen haltmachen. Um dort künftig Resilienz zu schaffen, empfiehlt der Beirat dauerhafte transnationale Kooperationsformen zu fördern und zu etablieren.

- Der Beirat empfiehlt, eine Resilienzprüfung von Raumordnungsplänen auf allen Ebenen künftig zum integralen Bestandteil einer umfassenden Umwelt- und Nachhaltigkeitsprüfung zu machen. Die Raumwissenschaften sollten hierzu Vorschläge für praktikable Kriterien und Verfahrensschritte entwickeln.
- Das Thema „Resilienz von Raum- und Siedlungsstrukturen“ ist in den Leitbildern und Handlungsstrategien des Bundes systematisch zu verankern; darin sieht der Beirat einen wesentlichen Beitrag von Raumentwicklungspolitik zu einer politisch-planerischen Krisenbewältigung.
- Die laufende Raumbeobachtung des Bundes sollte um pandemiebedingte Daten insbesondere zur Siedlungsstruktur und zur Daseinsvorsorge ergänzt werden. Begrüßen würde der Beirat die Erstellung eines Raumordnungsberichts des Bundes zu den räumlichen Dimensionen der COVID19-Pandemie.

1. Einleitung: Die räumliche Dimension der Pandemie

Welche räumlichen Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie? Diese Frage musste bislang hinter den unmittelbar auf die Krisenbewältigung bezogenen Fragestellungen zurückstehen. Vor dem Hintergrund der über einjährigen Krisenerfahrung und der begonnenen Diskussion zu deren gesellschaftlichen Auswirkungen hält es der Beirat für Raumentwicklung für geboten, sich mit seiner spezifisch raumbezogenen Sichtweise in die Diskussion einzubringen.

Vorab ist es dem Beirat wichtig, die Besonderheiten dieses Krisentyps zu betonen. An erster Stelle sind die globale Dimension der COVID-19-Pandemie, deren disruptives Auftreten sowie die Geschwindigkeit ihrer weltweiten Verbreitung zu betonen. Darin zeigt sich die neue Qualität der mit dieser Krise verbundenen Gefährdungen, die für alle Menschen mit einer potentiellen Lebensbedrohung verbunden sind. Wie bei jeder globalen Krise war und ist hier schnelles Handeln der staatlich Verantwortlichen auf der ganzen Welt gefordert, die ihre Entscheidungen vor allem in den ersten Monaten unter den Bedingungen extremer Unsicherheit treffen mussten. Insbesondere die Medizin und das Gesundheitswesen sind mit enormen Herausforderungen konfrontiert; im Kern der Pandemiebekämpfung stehen staatlich angeordnete Restriktionen zur Reduzierung von Sozialkontakten und individueller Mobilität.

Die COVID19-Pandemie stellt nicht nur eine multiple Bedrohung dar, sondern führt zu vielfältigen sektoralen und strukturellen Herausforderungen. Sie ist deswegen auch Anlass und Chance, grundsätzliche Konventionen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, der staatlichen Organisation und der wirtschaftlichen Entwicklung auf den Prüfstand zu stellen. Mit dem spezifischen Blick auf die Raumentwicklung weist der Beirat exemplarisch auf die folgenden Aspekte der COVID19-Pandemie hin:

- Täglich werden auf mehreren räumlichen Betrachtungsebenen (Staaten, Bundesländer, Landkreise und kreisfreie Städte) Karten und Statistiken mit den Graden der Betroffenheit dieser Raumeinheiten publiziert. Diese stellen die empirische Grundlage für regional differenzierte Restriktionen („lockdowns“) oder sukzessive Öffnungsstrategien der Politik dar.
- Die Auswirkungen der COVID19-Pandemie haben die räumliche Struktur der öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge und deren hohen Stellenwert ins Bewusstsein gerückt. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Gesundheitsdienst, die allgemeinmedizinische Versorgung sowie die Krankenhäuser.
- Offen sind die langfristigen Auswirkungen der COVID19- Pandemie auf Innenstädte und Ortskerne nach der monatelangen Schließung von Einzelhandelsgeschäften,

Gastronomiebetrieben, Einrichtungen der Kultur sowie Angeboten der Freizeit- und Kreativwirtschaft. Das Vordringen des Onlinehandels in der Krise wirft vielfältige Fragen auf – natürlich mit Blick auf die Zukunft des stationären Handels, aber darüber hinaus auch bezüglich neuer Nutzungskonzepte für Innenstädte und Ortskerne sowie bezüglich der Standort- und Flächenanforderungen für die Logistik des Onlinehandels.

- Ebenfalls offen ist, welche raumrelevanten Konsequenzen aus der COVID 19-Pandemie im Hinblick auf die wirtschaftlichen Produktions- und Fertigungsprozesse und die mit ihnen verbundenen Lieferketten gezogen werden. Diskutiert werden insoweit sowohl eine stärkere Regionalisierung von Lieferketten als auch eine Erhöhung der Fertigungstiefe und eine intensivierte Lagerhaltung.
- In der Phase der intensiven Restriktionen wurden zwangsläufig neue Formen des IT-basierten Arbeitens (Telearbeit bzw. Homeoffice) erprobt. In diesem Zusammenhang sind Diskussionen über künftige Veränderungen der Arbeitswelt und der Wohnpräferenzen, über Auswirkungen auf Bürostandorte sowie zum grundsätzlichen Verhältnis von verdichteten städtischen und eher aufgelockerten ländlichen Siedlungsstrukturen entstanden. Die Unsicherheiten zum künftigen Mobilitätsverhalten stellen gerade den Öffentlichen Nahverkehr vor große Herausforderungen.
- Auch die Organisation des unmittelbaren räumlichen Wohnumfeldes ist verstärkt ins allgemeine Bewusstsein geraten. Neben der Grundversorgung und der alltäglichen Daseinsvorsorge sind dies vor allem in städtischen Verdichtungsräumen wohnungsnahe Grün- und Freiflächen („grüne Infrastrukturen“). Zugleich haben regionale Erholungsgebiete und inländische Tourismusdestinationen eine erhöhte Nachfrage und Wertschätzung erfahren.

Der Beirat für Raumentwicklung möchte mit dieser Stellungnahme aus seiner Sicht wesentliche Fragestellungen in die Diskussion einbringen, die derzeit allerdings nur grob skizziert werden können:

- Wie stellt sich in der öffentlichen Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheitswesen und mit Blick auf Krankenhausstandorte, das künftige Verhältnis von Zentralität und Dezentralität dar?
- Welche langfristigen Veränderungen werden im Versorgungs- und Konsumverhalten wirksam, welche neuen Handlungsansätze sind bezüglich der Zukunft der Innenstädte und integrierten Versorgungsstandorte erforderlich?
- Welche Veränderungen in der Arbeitswelt und im räumlichen Verhalten werden als permanent eingeschätzt, so etwa bei der Nutzung des Homeoffice und digitaler Konferenzen? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Mobilitätsverhalten?

- Führen veränderte Wohnpräferenzen und Veränderungen im Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Regionen zu neuen Raum- und Siedlungsstrukturen? Welche Entwicklungen sind bezüglich der Multilokalität und der Entwicklung hybrider Wohnformen zu erwarten?
- Welche Konsequenzen hätten die diskutierten Veränderungen auf die Flächennutzung und den Immobilienmarkt? Diese Frage gilt für Wohnungen ebenso wie für Büroimmobilien und Logistikstandorte.
- Welche Konsequenzen sind für raumplanerische Ansätze und Richtwerte absehbar, etwa bezüglich der Dichte der Wohnbebauung und der Bedeutung der Freiräume?
- Welche spezifische Vulnerabilität von Räumen gegenüber dem Krisentyp „Pandemie“ ist erkennbar, wo müssen resilienzorientierte Strategien für Gemeinden, Regionen und das gesamte Bundesgebiet ansetzen?

Diese Fragen lassen sich beim aktuellen Wissensstand nur vorläufig beantworten. Weil über die Entwicklungen und Erfahrungen in der Krise noch keine systematischen und umfassenden empirischen Untersuchungen vorliegen, versteht sich die vorliegende Stellungnahme auch als Auftakt für künftige Beratungen des Beirats für Raumentwicklung, geleitet von der Intention, damit einen Beitrag zur Schaffung pandemieresilienter Städte und Regionen zu leisten. Zudem werden die Überlegungen der Empfehlung „Resilienz als Strategie der Raumentwicklung und Raumordnung“ des Beirats für Raumentwicklung aus der 18. Legislaturperiode¹⁵ erneut aufgegriffen. Neben den dort angesprochenen vier Dimensionen (ökologische, ökonomische, soziale/sozio-demographische sowie technische Resilienz) wird hier als fünfte Dimension der Resilienz von Städten und Regionen die „pandemische Resilienz“ eingeführt.

2. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung angesichts regional differenzierter Betroffenheitsgrade und Erfordernisse in der Pandemiebekämpfung

Die notwendigen Maßnahmen zur Pandemie-Bekämpfung verlangen von der Bevölkerung massive Verhaltensänderungen, bedeuten zeitlich begrenzte staatliche Eingriffe in Grundrechte und erfordern zugleich flexible und effektive Handlungsmöglichkeiten vor Ort. Die bisherigen Erfahrungen mit der COVID19-Pandemie haben gezeigt, dass diese hochdynamisch und in Wellen verläuft. Politische Entscheidungen über Lockdown-Maßnahmen bzw. Öffnungsstrategien können oft nur „auf Sicht“ getroffen werden. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die regionale Betroffenheit im zeitlichen Verlauf immer wieder unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Deswegen

¹⁵ Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Resilienz als Strategie in Raumentwicklung und Raumordnung, Berlin 2017.

ist der Beirat für Raumentwicklung überzeugt, dass die Krisenbewältigung vor Ort nicht allein durch zentralstaatliches Handeln gesteuert werden kann. Vielmehr haben sich seit Ausbruch der COVID19-Pandemie in Deutschland der föderale Staatsaufbau und insbesondere die kommunale Selbstverwaltung im Sinne regional angepasster Maßnahmen als großer Vorteil erwiesen.

Die Krisenbewältigung hat gezeigt, dass die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinde eine hohe ordnungspolitische Funktion bei der Bekämpfung der Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen sowie bei der Umsetzung und Kontrolle der angeordneten Restriktionen haben. Dabei haben gerade Landräte/Landrätinnen, Oberbürgermeister/innen sowie Bürgermeister/innen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine zentrale Orientierungs- und Kommunikationsverantwortung gegenüber der Bevölkerung. Ihre Verwaltungen übernehmen in Krisensituationen deswegen eine wesentliche Rolle für die proaktive Erarbeitung von Kommunikationskonzepten. Diese sind ein Schlüsselfaktor für die Pandemieresilienz. Kontinuierliche und öffentlich sichtbare Information über den Verlauf des Infektionsgeschehens „vor Ort“ etwa im Vergleich mit Land und Bund kann nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz staatlicher Entscheidungen zur Pandemie-Bekämpfung in der Bevölkerung leisten, sondern auch dazu motivieren, selbst mit dem eigenen Verhalten zur Eindämmung der Pandemie beizutragen. Der Beirat für Raumentwicklung unterstreicht deswegen seine oben angesprochenen Empfehlungen aus der 18. Legislaturperiode mit dem Resilienzkonzept als zeitgemäßer Ergänzung und Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitsprinzips.

Die kommunale Selbstverwaltung und die mit ihr verbundene Personal- und Organisationshoheit verschaffen vor allem den Verwaltungsspitzen von Landkreisen und kreisfreien Städten die notwendigen Spielräume, um regionalspezifische Krisenkonzepte zu erarbeiten und umsetzen. Aufgrund ihrer Kenntnis der örtlichen und regionalen Gegebenheiten und mit ihren Entscheidungskompetenzen können sie dem örtlichen Geschehen angepasste und auch individuelle Wege in der Pandemiebekämpfung gehen bzw. bei der sukzessiven Öffnung des gesellschaftlichen Lebens ausloten. Eine wichtige Folgerung aus der Krise muss daher sein, in Abstimmung mit staatlichen Vorgaben von Bund und Ländern die (autonomen) Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Ebenen zu stärken. Damit Landkreise wie kreisfreie Städte dauerhaft krisenfest und resilient sind und die notwendige Handlungsfähigkeit aufweisen, müssen sie durchweg die technischen und persönlichen Voraussetzungen erfüllen, wozu handlungsfähige Strukturen und insbesondere eine aufgabengerechte Personal- und Finanzausstattung gehören. Um die negativen wirtschaftlichen Folgen nicht zu verstärken, ist zudem ihre Investitionsfähigkeit gerade in Krisenzeiten sicherzustellen.

Kommunikation und ‚Governance of Preparedness‘ als zentrale Schlüsselfaktoren bekommen für die Pandemieresilienz von Städten und Regionen durch die Erfahrungen mit COVID19 eine neue Relevanz. Das als Instrument der vertikalen Abstimmung zwischen den Ebenen der Raumplanung bewährte Gegenstromprinzip bietet gute Voraussetzungen, über den Austausch von Wissen die Pandemieresilienz von Städten und Regionen zu stärken und weiterzuentwickeln. Es gilt, auf örtlicher und regionaler Ebene Wissen und Erfahrung von Akteuren aus ganz unterschiedlichen Teilbereichen der Gesellschaft zu mobilisieren und die Resilienz-Kompetenz in der Breite zu entwickeln. Die Komplexität multipler Gefährdungen muss gerade in einer Pandemie zielgruppengerecht dargestellt und die Bevölkerung mit potentiellen Unsicherheiten und Bedrohungen vertraut gemacht werden, ohne dass dabei falsche Ängste geschürt werden. Fachwissen ist so aufzubereiten, dass über Gefährdungen aufgeklärt und bei den Menschen das Bewusstsein dafür geschärft wird, das eigene Handeln auf eine stärkere Resilienz von Raum und Gesellschaft auszurichten. Auch angesichts von Corona-Leugnern und „Querdenkern“ kann die Bedeutung kommunaler und regionaler, zwischen den Verwaltungsebenen abgestimmter Kommunikationskonzepte nicht hoch genug eingeschätzt werden.

In den europäischen Grenzregionen ist zur Schaffung einer Pandemieresilienz transnational abgestimmtes Handeln zwingend erforderlich. Gerade die nationalstaatlichen Grenzen innerhalb der EU haben in der COVID19-Pandemie immer wieder eine unterschiedliche Virulenz im Infektionsgeschehen beiderseits der Grenzen markiert, aber auch Differenzen im nationalstaatlichen Krisenmanagement deutlich gemacht, die z.T. problemverstärkend wirkten. Die sich daraus ergebenden zeitweiligen Grenzsicherungen hatten aufgrund der intensiven ökonomischen Verflechtungen und der Bedeutung des grenzüberschreitenden Arbeitspendelverkehrs gravierende Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft in den Grenzregionen. In der Bevölkerung sind erhebliche Irritationen entstanden, weil sie im Alltag inzwischen grenzüberschreitend denkt und handelt. In diesem Sinne haben sich die europäischen Grenzregionen in der COVID19-Pandemie in besonderer Weise als vulnerabel gezeigt. Deswegen müssen die bisherigen Ansätze grenzüberschreitender Kooperation in der EU in dem Sinne vorausschauend ausgebaut werden, dass die politisch Verantwortlichen in den europäischen Grenzregionen - auf Basis einer kritischen Reflektion der Erfahrungen in den vergangenen Monaten - ein gemeinsames Verständnis über die Vulnerabilität „ihrer“ Region in einer Pandemie entwickeln. Dabei müssen auch (inter-)regional abgestimmte Strategien, Maßnahmen und Instrumente zur Pandemie-Bekämpfung entwickelt werden – und zwar auch jenseits der Unterschiede im jeweiligen nationalstaatlichen Handeln. Um krisenresilient zu werden, wird von den europäischen Grenzregionen eine neue Qualität der grenzüberschreitenden Kommunikation und Kooperation verlangt.

3. Gesundheitssystem, Daseinsvorsorge und räumliche Struktur der Versorgung

Deutschland verfügt über ein leistungsfähiges Gesundheitssystem, was sich grundsätzlich auch in der COVID19-Pandemie gezeigt hat. Wie bereits angesprochen, leisten alle kommunalen Ebenen einen wesentlichen Beitrag. Dennoch hat die Pandemie auch Schwächen offenbart - von der oft unzureichenden technischen und personellen Ausstattung der Gesundheitsämter über den Rückstand bei der Digitalisierung bis hin zur mangelhaften ärztlichen Versorgung in peripheren Regionen. Diese Defizite müssen durch eine nachhaltige Reform beseitigt werden. In diesem Sinne können die Krise und die gewonnenen Erfahrungen auch als Chance für eine zumindest partielle Neuaufstellung des Gesundheitswesens gesehen werden.

Im öffentlichen Gesundheitsdienst haben die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Gesundheitsämter eine besondere Rolle. Dabei sind neben einer dauerhaften Ausstattung mit zusätzlichem qualifiziertem Fachpersonal in den Gesundheitsämtern auch ausreichend verzahnte Strukturen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene notwendig. Zugleich müssen die Chancen der Digitalisierung und der Telemedizin stärker genutzt, intersektorale Versorgungsstrukturen vorangetrieben und die kommunale Verantwortung in der Koordination gestärkt werden.

Die Frage einer wohnortnahen Gesundheitsversorgung darf nicht rein ökonomisch betrachtet werden. Im Sinne der Versorgungssicherheit der Bevölkerung, der Qualitätssteigerung sowie der ökonomischen Tragfähigkeit sind die verschiedenen Fachdisziplinen und Sektoren wie Hausärzte, Fachärzte, Krankenhäuser, Rettungsdienste sowie Pflege- und Rehabilitationseinrichtungen räumlich und funktional erheblich besser zu vernetzen und aufeinander abzustimmen. Dies erfordert neue Lösungen in der sektorenübergreifenden Versorgung. Bei einem zunehmenden Ärztemangel im ambulanten Bereich kommt gerade den ländlichen Krankenhäusern eine besondere Bedeutung für die wohnortnahe Grund- und Regelversorgung zu. Diese Krankenhäuser müssen auch finanziell in die Lage versetzt werden, ihren Daseinsvorsorgeauftrag zu erfüllen und die medizinische Versorgung der Bevölkerung dauerhaft zu sichern. Nötig wäre dafür, dass die Leistungen der Grundversorgung im Abrechnungssystem einen gebührenden Stellenwert erhalten und digitale Angebote (wie Videosprechstunde und eRezepte) verstärkt eingeführt werden. Zugleich können Krankenhäuser – als Alternative zur Schließung – in ambulant-stationäre Zentren umgewandelt werden.

Die COVID19-Pandemie hat auch gezeigt, wie wichtig in Phasen des Lockdowns insbesondere die städtischen und regional gut erreichbaren Frei- und Grünräume für Gesundheit und psychisches Wohlbefinden der Menschen sind. Innerstädtische Grünflächen wie z. B. Stadtparks, Spielplätze und Stadtwälder als grüne Infrastrukturen, ergänzt durch Wasserläufe und -flächen als blaue

Infrastrukturen, prägen und sichern in hohem Ausmaß die Qualitäten des Lebensumfeldes. Wohnortnahe Bewegung über Spaziergänge, Radfahren, Sport und Spiel stellen auch über Pandemiebedingungen hinaus immer wichtigere Ressourcen für die Gesundheit der Bevölkerung dar. Deswegen sind Erhalt, Ausbau und Weiterentwicklung insbesondere der grünen Infrastrukturen im Wohnumfeld und auf regionalem Maßstab verstärkt zu fördern, um Wohnqualitäten zu stärken und Klima- sowie Pandemieresilienz gleichermaßen zu erhöhen.

Ortskerne und Innenstädte sind meist als Orte des Handels entstanden und wurden zunehmend durch Gastronomie und kulturelle Angebote belebt. Sie sind immer schon einem ständigen Wandel unterworfen gewesen und standen schon vor der Pandemie vor erheblichen Herausforderungen. Durch die COVID19-Pandemie und die Folgen der einander folgenden Lockdowns sind diese noch einmal deutlicher geworden. Dauerhaft negative Folgen drohen vor allem dann, wenn Angebote verloren gehen (z. B. Einzelhandel, kulturelle Angebote, Treffpunkte in den öffentlichen Räumen), denen bislang eine Ankerfunktion für die lokale Entwicklung zukam. Besonders in wirtschaftsschwachen Gebieten sowie in Klein- und Mittelstädten kann es diesbezüglich zur Verstärkung der sog. Peripherisierung von Kommunen kommen, die für eine Abwärtsdynamik aufgrund von Abwanderung und Abkopplung steht und zum Verlust zentralörtlicher Versorgungsfunktionen führt. Da dies nicht für alle Städte und Gemeinden zu verallgemeinern ist, bedarf es individuell passgenauer Strategien. Allerdings sollte es grundsätzlicher Anspruch sein, dass die urbanen und ländlichen Zentren sich auf kompakte, gut erreichbare zentrale Versorgungsbereiche konzentrieren. Eine Breite im Angebot sowie die Vielfalt zentralörtlicher Aufgaben stärken Resilienz und Elastizität. Der Einzelhandel kann durch Digitalisierung und ergänzende Dienstleistungen zusätzliche Anziehungskraft entwickeln. Zugleich müssen sich auch weniger finanzstarke Nutzungen und kommerzfreie Räume etablieren können. Dazu bedarf es auch gesetzlicher Änderungen, z.B. im Steuerrecht, um für Eigentümer niedrigere Mieten interessant zu machen, sowie Änderungen in der TA Lärm, weil vielfältige Nutzungen auch konfliktträchtig sein können. Auch der Handlungsspielraum für Kommunen sollte erweitert werden, um durch Liegenschaften oder Förderprogramme (z.B. für Zwischenerwerb) Akteure am Markt zu beeinflussen. Der Beirat begrüßt, dass die Möglichkeit zur Zulassung von Wohnen im Innenbereich durch das neue Baulandmobilisierungsgesetz erweitert worden ist.

Funktionserweiterungen für Zentren können durch eine Stärkung der Wohnfunktion, neue soziale Angebote sowie eine Neubewertung des öffentlichen Raumes erfolgen. Wichtig ist es, attraktive Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen und die grünen Infrastrukturen zu stärken. Ein weiterer Anstoß für neue Strukturen kann durch die Kombination von Wohnen und Arbeiten

(Homeoffice, Co-Working Spaces, urbane Produktion) entstehen. Dafür bieten Modellprojekte ideenreiches Anschauungsmaterial. Die große Chance liegt in der Besinnung auf vielfältige, kleinteilige, gut vernetzte und flexible Strukturen und ein Denken im regionalen Zusammenhang. Dazu gehört auch ein Netz an Akteuren, das sich als „Kümmerer“ für die Zentren versteht, dem insbesondere dort lebende Menschen, Handel, Vereine, Kulturschaffende und auch Menschen aus dem Umland angehören sollten. Gerade Jugendliche mit ihren Bedürfnissen und Vorstellungen müssen in die Entwicklung und den Diskurs über die Wertigkeit der Zentren stärker einbezogen werden. Nach der notwendigen Phase der Direkthilfen für bestimmte Branchen müssen künftig die Innovationskraft der Handelnden vor Ort gestärkt und neue Initiativen und Ideen unterstützt werden.

4. Künftige Raumstruktur und Leitbilder der räumlichen Planung und Entwicklung

Zur Aufrechterhaltung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens mussten in der COVID19-Pandemie neue Arbeits- und Kooperationsformen erprobt werden. Dazu gehören insbesondere Homeoffice und digitale Konferenzen als Ersatz für Büropräsenz und Dienstreisen. Bereits angesprochen wurden die verstärkte Ausrichtung des Lebens auf das nähere Umfeld in den Phasen des Lockdowns und die Bedeutung dezentraler Versorgungsstrukturen und wohnungsnaher Freiräume. Es wurden aber durch die Pandemie auch grundsätzliche Fragen der räumlichen Struktur und Ordnung auf allen Maßstabsebenen aufgeworfen – ob etwa das Leben in weniger verdichteten Strukturen größere Resilienz bewirkt als in verdichteten Stadtregionen. Sollten sich die diskutierten Trends, insbesondere ein verstärktes Interesse am Leben und Arbeiten im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume, durchsetzen, hätte dies mittel- bis langfristige erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs- und Raumstrukturen und müsste in künftigen Leitbildern und Plänen der Raumentwicklung aufgegriffen werden. Auf jeden Fall muss es auf allen Ebenen der Raumentwicklung vorrangiges Ziel sein, die Pandemieresilienz zu stärken und die Planungs- und Entscheidungsprozesse entsprechend auszurichten.

In der COVID19-Pandemie wurde auch das Defizit bei der Breitband-Verfügbarkeit in peripheren Regionen abermals schmerzhaft sichtbar. Die Zunahme der digitalen Arbeit im häuslichen Umfeld und die Veränderungen in der Wirtschaft können zu veränderten Anforderungen auf dem Wohnungsmarkt führen, da etwa ein leistungsfähiges Internet und ein Arbeitsraum zur unabdingbaren Voraussetzung für die Wahl eines Wohnstandorts werden. Sollte sich in ländlichen Regionen oder in Orten im weiteren Stadtumland auch nach der COVID19-Pandemie ein höherer Anteil an Homeoffice-Arbeit dauerhaft erhalten, steigt der Druck, die Angleichung der Ausstattung mit digitaler Infrastruktur zwischen den Regionen erheblich zu beschleunigen. Zu berücksichtigen ist, dass die damit verbundene Verkehrsminderung im Individualverkehr

zumindest partiell zur Reduzierung von Umweltbelastungen führen kann. Durch die Restriktionen sind viele Fahrten zum Arbeitsort entfallen. Es hat sich aber auch gezeigt, dass in Pandemie-Zeiten viele Menschen dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) misstrauen und auf das Auto umgestiegen sind, was zu einer kurzfristigen Intensivierung des innerstädtischen Kfz-Verkehrs geführt hat. Der ÖPNV ist deswegen aktuell einer der klaren Verlierer der COVID19-Pandemie. Er hält einerseits auch unter Pandemie-Bedingungen mit reduzierten Fahrgastzahlen ein leistungsfähiges Mobilitätsangebot aufrecht, andererseits steht er vor der Herausforderung, seine vorherige hohe Akzeptanz zurückzugewinnen. Über die finanziellen Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung hinaus ist die verstärkte Ausrichtung der baulichen Entwicklung auf die Achsen des öffentlichen Nahverkehrs künftig eine noch wichtigere Aufgabe der Raumentwicklung.

Zur Steigerung der Resilienz von Räumen ist das aktuell für die Nahmobilität diskutierte Konzept der „15-Minuten-Stadt“ von großem Interesse. Verfolgt wird damit eine Strategie der Dezentralisierung städtischer Funktionen auf der Stadtteil-Ebene. Wohnen, Arbeiten, Freizeit und städtische Einrichtungen sollen sich gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilen, so dass sie innerhalb von 15 Minuten zu Fuß oder per Fahrrad erreichbar sind. Daraus ergeben sich veränderte Ausstattungsmerkmale in allen Funktionsbereichen, notwendige Anpassungen bei Verkehr und Mobilität sowie eine Neubewertung des Wohnumfelds. Ebenso sollte für Regionen ein markantes zeitliches Maß der Erreichbarkeit entwickelt werden. Gleichzeitig könnte die Umsetzung des Konzepts einen Beitrag für eine klimafreundliche Mobilitätswende und für die Schaffung von verkehrsberuhigten Lebensräumen in der Stadt leisten. Denn die Krise hat auch gezeigt, dass erhebliche Potenziale in der Fahrradmobilität liegen. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, diese Erfahrungen und Erkenntnisse intensiv bei der Fortschreibung der Konzepte und Pläne auf kommunaler und regionaler Ebene zu berücksichtigen. Auch in den Raumordnungsprogrammen der Länder und Regionen sollten künftig neben dem Straßennetz gute und schnelle überörtliche Radwegeverbindungen räumlich konkret festgelegt werden.

Die Substituierung von Dienst- und Geschäftsreiseverkehr durch digitale Konferenzen berührt zudem die Flughäfen und die mit dem Flugverkehr verbundenen Branchen. Für die Raumentwicklung können sich hieraus erhebliche Wirkungen ergeben, da luftverkehrsaffine Großinfrastrukturen per se eine hohe Raumwirksamkeit entfalten und sich hier dauerhafte Konsequenzen für Flächennutzung und Regionalwirtschaft ergeben können.

Es ist derzeit noch offen, ob Veränderungen in der Arbeitswelt, im räumlichen Verhalten und bei den Wohnpräferenzen nur vorübergehende Erscheinungen oder Ausdruck mittel- bis langfristiger Veränderungen sind. Offen ist, ob die Phase der Reurbanisierung – wie z.T. bereits vorschnell geschlussfolgert – tatsächlich vorbei ist und es zu neuen Prozessen der Suburbanisierung sowie

einer Renaissance des Landlebens kommt. Offen ist derzeit zudem, welche räumlich relevanten Konsequenzen in der Wirtschaft aus der COVID19-Pandemie (z.B. Regionalisierung von Lieferketten, intensivierte Lagerhaltung, Erhöhung der eigenen Fertigungstiefe) gezogen werden. Es ist deswegen genau zu beobachten, ob aufgrund der COVID19-Pandemie Trends verstärkt werden, die seit geraumer Zeit zu beobachten sind. Dazu zählt nicht nur der Trend zum Homeoffice, sondern auch das Interesse am Wohnen in eher ländlicher Umgebung, die mit niedrigeren Boden- und damit Immobilienpreisen sowie Nähe zur Natur an Attraktivität gewinnt. Neue Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen auf dem Land zeigen zudem, dass es dabei nachhaltige Alternativen zum Einfamilienhaus mit seiner hohen Flächeninanspruchnahme gibt und dabei in den Dorf- und Ortskernen der oftmals ungenutzte bauliche Bestand (nach BBSR ca. 1,8 Millionen Objekte) erhalten und aktiviert werden kann. Bewährt haben sich in diesem Sinne Programme wie „Jung kauft alt“. Der Wiedernutzung des Bestandes dienen beispielsweise gemeinschaftliche Wohnprojekte oder CoWorking Spaces. Zur Ergänzung der bestehenden Strukturen könnten verstärkt angepasste Geschosswohnungen in kleineren oder mittleren Städten realisiert werden. Diese Entwicklungen entscheiden auch darüber, ob sich bisherige Mobilitätsmuster, etwas das Pendelverhalten, grundlegend ändern werden. Der Beirat empfiehlt eine intensive Beobachtung und Bewertung der tatsächlichen künftigen Entwicklungen, hält aber klare Aussagen und Prognosen zu grundlegenden Veränderungen der Raumstruktur zum derzeitigen Zeitpunkt für verfrüht.

5. Schlussfolgerungen und Eckpunkte einer pandemieresilienten Raumentwicklungspolitik

Der Beirat für Raumentwicklung sieht in den folgenden Eckpunkten einen Katalog von Themen und Aufgaben, die es in der folgenden Legislaturperiode vertiefend zu beraten und in Handlungsempfehlungen zu operationalisieren gilt.

- Die laufende Raumbeobachtung des Bundes ist um pandemierelevante Daten zur Organisation der wirtschaftlichen Prozesse, zur Siedlungsstruktur und zur Daseinsvorsorge zu ergänzen: Eine Reihe von Monitoringsystemen, z. B. der Deutschland-Atlas und das Corona Dashboard, das auf den offiziellen Daten des Robert-Koch-Instituts basiert, haben sich in der COVID19-Pandemie als eine wichtige empirische Grundlage für regional differenzierte Lockdown-Entscheidungen bzw. für sukzessive Öffnungsstrategien der Politik erwiesen. Analog braucht auch eine Pandemieresiliente Raumentwicklungspolitik eine valide empirische Datengrundlage. Aus diesem Grund empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung die Ergänzung der laufenden

Raumbeobachtung des Bundes durch pandemierelevante Daten zu Veränderungen der Siedlungsstruktur, um etwaige Trends von verändertem Wohn- und Arbeitsstandort-Verhalten erkennen zu können, sowie zur Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich des Gesundheitssystems sowie zur Erholungsvorsorge und zur Sicherung grüner Infrastrukturen. Der Beirat würde die Erstellung eines Raumordnungsberichts des Bundes speziell zu den räumlichen Dimensionen der COVID19-Pandemie zur Mitte der kommenden Legislaturperiode ausdrücklich begrüßen.

- Die COVID19-Pandemie hat dem raumordnungspolitischen Primat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ eine neue Dringlichkeit verliehen: Die Maßnahmen staatlicher Regulierung individuellen Verhaltens durch die Reduzierung von Sozialkontakten und von individueller Mobilität sowie die monatelange Schließung von Dienstleistungsbereichen in den Stadtzentren wie auf dem Land, von Gastronomie und Hotellerie etc. haben zu Einkommensverlusten in einzelnen Branchen wie auch bei einkommensschwachen Bevölkerungsschichten geführt, die schon vor der COVID19-Pandemie in prekären Arbeitsverhältnissen bzw. im Niedriglohnsektor beschäftigt waren. Gleichzeitig hat sich gerade in der Pandemie die hohe Bedeutung der örtlichen Angebots- und Versorgungsstrukturen gezeigt. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden politischen Polarisierung, die in der COVID19-Pandemie neue Gefährdungslagen wie das Phänomen der „Verfassungsschutzrelevanten Delegitimierung des Staates“ im Zusammenhang mit der „Querdenker“-Bewegung hervorgebracht hat, gilt es, sozialen und ökonomischen Disparitäten gezielt entgegenzuwirken. Zur kurz- und mittelfristigen Krisenbewältigung wie zur langfristigen Schaffung von Resilienz und Risikovorsorge empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung, der Leitvorstellung zur Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse bei allen Themenfeldern der Raumordnung und Raumentwicklung höchste Priorität beizumessen; er verweist in diesem Zusammenhang noch einmal auf seine Empfehlung, diese Leitvorstellung auch als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen.¹⁶
- Der Ausbau der Digitalisierung und die Intensivierung der räumlichen und funktionalen Vernetzung der Versorgungsangebote werden als vordringliche Aufgaben zur Schaffung einer Pandemieresilienten Infrastruktur im Gesundheitssystem und der öffentlichen Verwaltung bewertet: Das disruptive und flächenhafte Auftreten der COVID19-Pandemie hat das Gesundheitssystem, d. h. den öffentlichen Gesundheitsdienst, die

¹⁶ Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Räume entwickeln – Heimat gestalten! Berlin 2019.

allgemeinmedizinische Versorgung und den Krankenhausbereich, kurzfristig mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Auch wenn sich in der Pandemie gezeigt hat, dass Deutschland auch dank der Dezentralität des politischen Systems über ein leistungsfähiges Gesundheitssystem verfügt, ist der Rückstand bei der Digitalisierung sowohl im öffentlichen Gesundheitsdienst und als auch anderen Bereichen der medizinischen Dienstleistungen empfindlich spürbar geworden, weswegen die Nachverfolgung von Kontakten Infizierter bzw. die Unterbrechung von Infektionsketten oft nicht mit der gebotenen Effektivität und Schnelligkeit erfolgt ist. Die räumliche und funktionale Vernetzung, die generell als ein Schlüsselfaktor von Resilienz gilt und in der COVID19-Pandemie ihre Bedeutung für die medizinische Versorgung im Besonderen unter Beweis gestellt hat, muss durch Ausbau der Digitalisierung intensiviert werden. Wie die Pandemie gezeigt hat, besteht allerdings nicht nur im Gesundheitsbereich, sondern auch in vielen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung - von der Schule bis zur Kfz-Zulassung - dringender digitaler Nachholbedarf.

- Für alle Regionstypen sind integrierte Handlungsstrategien für resiliente Siedlungs-, Versorgungs- und Freiraumstrukturen zu entwickeln: Die Krise war geprägt von einer Zunahme von Homeoffice und digitalen Konferenzen zur Reduzierung von Sozialkontakten und Mobilität, einer erzwungenen Ausrichtung des Lebens auf das nähere Umfeld sowie einem neuen Bewusstsein für die Bedeutung gut erreichbarer Frei- und Grünräume für Gesundheit und psychisches Wohlbefinden der Menschen. Diese Entwicklung in der COVID19-Pandemie hat zu wichtigen Hinweisen geführt, wie künftig resiliente Siedlungs-, Versorgungs- und Freiraumstrukturen zu gestalten sind. Für eine langfristige Risikovorsorge sind die Förderprogramme des Bundes und der Länder in diesem Sinne weiterzuentwickeln. Stichworte sind unter anderem die Schaffung von mehr innerstädtischem Grün und Anreize für das Leben in Klein- und Mittelstädten.
- Die Funktionen von Ortskernen und innerstädtischen Zentren sind im Hinblick auf ihre funktionale Mischung neu zu definieren: Auch wenn die Zukunft der Ortskerne und Innenstädte ein Dauerthema von Stadt- und Regionalentwicklungspolitik ist, hat es durch die COVID-19-Pandemie mit ihren Folgen von Lockdowns eine neue Aktualität erhalten, und zwar im Sinne einer Perspektivenerweiterung in Richtung einer neuen funktionalen Mischung aus Einzelhandel, Arbeiten, Wohnen, Bildung, Kultur und Freizeit. Dazu gehört eine Neubewertung vieler öffentlicher Räume als grüne Infrastruktur. Nicht zuletzt zur Schaffung von Resilienz bieten kleinteilige, gut vernetzte und flexible Strukturen und das Denken in regionalen Dimensionen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung eine große Chance für die Post-Pandemie-Zukunft von Ortskernen und Innenstädten.

- Es besteht Forschungsbedarf auf kleinräumiger Ebene über den Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und individueller Resilienz gegenüber dem Infektionsgeschehen: Im Verlauf der COVID19-Pandemie ist der Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen wie Bevölkerungsdichte, sozioökonomische Lage, Wohn- und Lebenssituation sowie Alltagsverhalten und deren räumlicher Ausprägung einerseits sowie individueller Resilienz gegenüber dem Infektionsgeschehen andererseits deutlich geworden. Kenntnissen über diesen Zusammenhang wird inzwischen eine zunehmende Bedeutung für die Pandemie-Bekämpfung beigemessen, auch wenn medizinische und virologische Erkenntnisse nach wie vor die entscheidende Grundlage für politische Entscheidungen sein müssen. Der Beirat für Raumentwicklung sieht hierzu Forschungsbedarf auf kleinräumiger, d.h. quartiersbezogener, kommunaler und regionaler Ebene. Er regt an, hierzu ein MORO-Aktionsprogramm aufzulegen.
- In den europäischen Grenzregionen darf eine Pandemieresiliente Raumentwicklungspolitik nicht an den nationalstaatlichen Grenzen haltmachen: Der Auf- und Ausbau (inter-)regionaler Kooperationsbeziehungen in den europäischen Grenzregionen ist seit Anbeginn ein wichtiges Politikfeld europäischer Regionalpolitik, das insbesondere seit der Ost-Erweiterung der EU eine neue Intensität und Qualität erreicht hat. Die COVID19-Pandemie hat diese Kooperationsbeziehungen insofern auf eine harte Bewährungsprobe gestellt, dass kurzfristig erfolgte Grenzsicherungen eingespielte Routinen des Miteinanders auf regionaler Ebene abrupt gestoppt haben. Um künftig die europäischen Grenzregionen präventiv auf derartige Krisenereignisse vorzubereiten und auch hier Resilienz gegenüber dem Unvermeidbaren zu schaffen, sieht der Beirat hier einen hohen Bedarf für strategische Beratungen und Entscheidungen der regionalen Akteure im Zusammenwirken mit überregionalen, staatlichen Akteuren. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, zur Unterstützung dieser grenzüberschreitenden Strukturen dauerhafte und krisentaugliche transnationale Kooperationsformen zu fördern und zu etablieren.
- Eine Resilienzprüfung von Raumordnungsplanungen auf allen Ebenen muss künftig integraler Bestandteil der Umweltverträglichkeits- und Nachhaltigkeitsprüfung werden: Megatrends wie demographischer Wandel, sozioökonomischer Strukturwandel und Digitalisierung, Klimawandel sowie unvorhergesehene Krisenereignisse wie die aktuelle COVID19-Pandemie müssen im Zusammenhang betrachtet werden und unterstreichen die Notwendigkeit resilienter Raumnutzungs- und Siedlungsstrukturen in Deutschland. Dies gilt umso mehr, als die anhaltende Globalisierung und Internationalisierung diese

Trends und Herausforderungen in allen Raumkategorien beschleunigen werden. Zugleich ist davon auszugehen, dass sich unvorhergesehene Krisenereignisse und damit verbundene Risiken häufen werden. Der Beirat für Raumentwicklung bekräftigt deshalb seine Forderung, die er bereits in der erwähnten Empfehlung „Resilienz als Strategie in Raumentwicklung und Raumordnung“ in der 18. Legislaturperiode formuliert hat: Die Umweltverträglichkeits- und Nachhaltigkeitsprüfung muss durch die Resilienzprüfung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ergänzt werden. Dies wird als notwendige und zeitgemäße Fortentwicklung nachhaltiger Raumentwicklung bewertet. Von den Raumwissenschaften wird erwartet, hierfür Kriterien und Verfahrensvorschläge zu entwickeln.

- Das Thema „Resilienz von Raum- und Siedlungsstrukturen“ ist in den Leitbildern und Handlungsstrategien des Bundes systematisch zu verankern: Nach Einschätzung der Fachleute werden wir künftig, d.h. auch wenn die Inzidenzwerte dauerhaft sehr niedrig sein sollten und auch nach erfolgreicher Beendigung der laufenden Impfkampagne, mit dem COVID19-Risiko leben müssen. Und ein weiteres wurde erkannt: Der Krisentypus „Pandemie“ kann sich im 21. Jahrhundert angesichts des Eindringens des Menschen in Habitate anderer Lebewesen und der Zerstörung von Lebensgrundlagen, von Globalisierung sowie internationaler Vernetzung und Mobilität auch in Europa jederzeit und disruptiv ereignen. In der Schaffung von Resilienz gegenüber dem Unvermeidbaren und in Strategien des Coping mit wechselnden Gefährdungslagen sieht der Beirat für Raumentwicklung einen wesentlichen Beitrag von Raumentwicklungspolitik zu einer politisch-planerischen Krisenbewältigung. Deshalb sollte die Resilienz in den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung auf Bundesebene konsequent verankert werden.

Quellenhinweise

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:
Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Raumentwicklung und Digitale Infrastruktur,
Berlin 2015.

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:
Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Resilienz als Strategie in Raumentwicklung und
Raumordnung, Berlin 2017.

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:
Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Räume entwickeln – Heimat gestalten! Berlin 2019

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat:
Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung: Dezentralisierungspotenziale öffentlicher
Einrichtungen zur Stabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur und zum Ausgleich
regionaler Ungleichheiten in Deutschland nutzen! Berlin 2020.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum MORO Testplan für einen
länderübergreifenden Raumordnungsplan
für den Hochwasserschutz (BRPH)
i. d. F. vom 29. November 2019

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 27.05.2020 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Manuela Hahn

Christoph Heinrich

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, 27. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	163
1. Einleitung	164
2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten	166
3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz	167
4. Fazit/Ausblick	173

Kurzfassung

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern. In diesem Zusammenhang hat das BBSR ein MORO Projekt „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ durchgeführt, das Ende 2019 abgeschlossen wurde. Im Rahmen des Projektes wurde ein sogenannter „Testplan“ mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vorgelegt. Hintergrundinformationen sind dem Volltext der Empfehlung/Stellungnahme zu entnehmen.

Festzustellen ist, dass der Bund in den letzten Jahren sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen im Raumordnungsgesetz ROG als auch die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

- Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt dem BMI ausdrücklich, den MORO Testplan zu einem Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP weiter zu entwickeln.
- Wir empfehlen dem BMI gleichzeitig eine Überarbeitung einzelner Plansätze in rechtlicher und fachlicher Hinsicht (vgl. Kapitel 3 des Volltextes unserer Stellungnahme):
 - einige Festlegungen dürfte bei den Ländern auf Widerstand stoßen, soweit sie in der vorliegenden Fassung des MORO Testplans teilweise zu unbestimmt sind und soweit den Ländern gegenüber zu weitreichende, sogar auf die Zulassungsebene ausstrahlende Anforderungen festgelegt werden sollen.
 - Daneben sollte das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen gesetzlichen und fachlichen Anforderungen einerseits und den raumordnungsplanerischen Anforderungen andererseits dahingehend überprüft werden, ob es ausreichend austariert ist.

Wir empfehlen, die vorgenannten Prämissen in die weitere Diskussion mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene einfließen zu lassen, um die Akzeptanz für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz einerseits zu erhöhen und bestehende rechtliche Unklarheiten andererseits zu beseitigen.

1. Einleitung

Der Bund selbst stellt Raumordnungspläne bislang nur auf dem Meer für die Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee (AWZ) auf. Relativ neu ist die Ermächtigung im Raumordnungsgesetz für einen Raumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz. Die Rechtsgrundlage wurde 2017 mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes in § 17 Abs. 2 S. 1 ROG geschaffen. Das politische Fundament dafür wurde mit der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 17.12.2013 gelegt. Darauf aufbauend folgte Ende Oktober 2014 ein gemeinsamer Beschluss zu einem Nationalen Hochwasserschutzprogramm unter Koordinierung des Bundes.

Voraussetzung für die Einführung eines Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz ist seine Erforderlichkeit für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten (§ 17 Abs. 2 S. 2 ROG). Bei der Frage der Erforderlichkeit sind folgende Anforderungen im Hinblick auf die Festlegungen zu beachten. Sie müssen

- a) von der Ermächtigung des Bundes zur Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans gem. § 17 Abs. 2 S. 1 Alt. ROG gedeckt sein,
- b) hinreichend bestimmt sein,
- c) dem Maßstab der Erforderlichkeit standhalten, also zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich sein und dürfen nicht unangemessen in die Planungshoheit der Länder und Kommunen oder in die Eigentumsrechte Privater eingreifen (Verhältnismäßigkeitsprinzip).
- d) Außerdem müssen die zu berücksichtigenden Belange gegen- und untereinander gerecht abgewogen werden (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG).

Ansatz des Bundes ist es, den Hochwasserschutz mit einem länderübergreifenden raumordnerischen Ansatz bundesweit zu verbessern, der über eine rein additive Länderperspektive hinausgeht. Im Fokus steht dabei ein übergreifender flussgebietsbezogener Ansatz. Im Anschluss an das MORO-Projekt „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ erfolgte bis November 2019 ein Beteiligungsprozess, bei dem der im Rahmen des MORO erstellte Testplan mit Plansätzen in Form von Zielen und Grundsätzen weiterentwickelt wurde. Eingebunden waren neben Vertreterinnen und Vertreter der Länder ebenso einzelne Träger der Regionalplanung sowie Vertreterinnen und Vertreter kommunaler Spitzenverbände und Bundesbehörden.

Anlass für die Auseinandersetzung mit dem Thema auf Bundesebene ist eine sich abzeichnende Verschärfung des Konfliktes zwischen raumbezogenen Nutzungsansprüchen einerseits und Schutzanforderungen andererseits. Konkret geht es um ein weiteres Wachstum besiedelter und versiegelter Bereiche, eine gleichzeitige Abnahme von Retentionsräumen sowie eine Verschärfung der Hochwasserproblematik durch den fortschreitenden Klimawandel. Dies manifestiert sich in einer Zunahme von Anzahl und Dauer von Hochwasserereignissen sowohl durch Überflutungen als auch durch Starkregen sowie einer Erhöhung der Abflussmengen (Thema: Klimabeiwert). Das veränderte Abflussverhalten kann dabei auch Modifikationen der Gebietskulissen von HQ 100 sowie HQextrem bewirken. Wie die großen Hochwasserereignisse der letzten zwanzig Jahre in Deutschland zeigen (Elbehochwasser, Donauhochwasser), führt dies in der Summe tendenziell zu einer Zunahme von Hochwasserschäden fiskalischer Art (Schäden an Gebäuden, technischen Infrastrukturen, Ertragseinbußen für die Landwirtschaft etc.).

Ziel eines Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz ist es:

- die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich des Hochwasserschutzes im Gesamttraum des Bundesgebiets im Sinne des Allgemeinwohlinteresses zu verbessern,
- die Umsetzung fachgesetzlicher und –planerischer Anforderungen, insbesondere der Hochwasserrisikomanagementpläne zu verbessern,
- hochwasserschutzbedingte Nutzungskonflikte mit nachteiligen Folgen für die gesamträumliche Entwicklung besser lösen zu können,
- dem Vorsorgegedanken zur Vermeidung hochwasserbedingter gesamträumlich wirksamer Hochwasserschäden besser Rechnung zu tragen,
- sowie in Staats- und Landesgrenzen überschreitenden Räumen die Wahrnehmung der gesamträumlichen Raumordnungsaufgabe zu verbessern.

Das ROG macht diesbezüglich nicht nur Vorgaben für eine sparsame Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, sondern auch für den vorbeugenden Hochwasserschutz, vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3, S. 5 ROG). Der Ansatz geht weit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz- und Risikomanagementkonzeptionen hinaus. Er berücksichtigt gleichermaßen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes, sowohl was Anpassungs- als auch Minderungsmaßnahmen angeht (Doppelstrategie von Adaption und Mitigation, vgl. § 2 Abs.2 Nr. 6 S. 7 ROG).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit der Thematik sowohl auf Leitbildebene als auch durch Beschlüsse wie auch durch innovative Forschungsprojekte mit Praxisbezug befasst:

Jahr	MKRO Publikation
2000	MKRO Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Vom 18. Juli 2000 (GMBI. 2000 Nr. 27 S. 514). Zugriff: https://www.umwelt-online.de , Regelwerk.
2013	Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels. Zugriff: http://www.klimamoro.de [abgerufen am 14. 6. 2017].
2016	Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Leitbild Raumnutzungen und Leitbild Klimawandel), beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).

(eigene Darstellung)

Weiter hat der Bund innovative Ansätze im Handlungsfeld Hochwasserschutz im Rahmen verschiedener Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) erprobt. Zu nennen sind hier insbesondere die im Zusammenspiel von Wissenschaft und Praxis durchgeführten Modellvorhaben „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ (2017) sowie „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ (2019). Überdies wurden verschiedene MORO Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel durchgeführt (z.B. MORO KlimReg „Klimawandelgerechter Regionalplan“) sowie ein Transferprojekt „Transfer Klima MORO“.¹⁷

Festzustellen ist, dass der Bund sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen als auch die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten

Eine spezifische Fachplanung für die Vorsorge vor Hochwassergefahren gibt es in Deutschland nicht. Daher kommt der Raumordnung aufgrund ihrer Querschnittsorientierung eine besondere Bedeutung bei dieser komplexen Thematik zu. Die Raumordnung ist in der Lage, komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung schutzgutübergreifende Betrachtungen im Sinne einer

¹⁷ Siehe www.klimamoro.de, abgerufen am 03.12.2019

Gefahrenabwehr bis perspektivisch hin zu einer Risikovorsorge anzustellen. Konkret geht es um eine Minimierung von Hochwasserrisiken und in der Folge von Schadenspotenzialen für Siedlungen und insbesondere übergeordnete kritische (Verkehrs)-infrastrukturen.

Adressaten eines Hochwasserschutzkonzeptes auf Bundesebene sind Träger der Landes- und Regionalplanung, Fachplanungen der Wasserwirtschaft sowie die Verantwortlichen für übergeordnete kritische technische (Verkehrs)-infrastrukturen wie Schienenwege und Autobahnen von nationaler und europäischer Bedeutung oder von SEVESO III Störfall-Betrieben.

Ansatz des Bundes ist es, die Schutzwürdigkeit und Empfindlichkeit von Raumnutzungen in den Fokus zu nehmen (Wirkräume von Hochwasser), denn diese können auch außerhalb von förmlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (ÜSG) beeinträchtigt werden. Gleichmaßen sollen Entstehungsgebiete von Hochwasser, insbesondere an den Oberläufen von Flüssen in Mittelgebirgen, in die Betrachtungen mit einbezogen und der Wasserrückhalt in der Fläche verbessert werden. Damit einher gehen sollen der Erhalt und die Rückgewinnung von Retentionsflächen und deren raumordnerische Sicherung als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet, auch über ein hundertjährliches Hochwasser (HQ 100) hinaus. Für einzelne Bereiche wird auch über eine Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen nachgedacht, bis hin zu der Empfehlung, unter bestimmten Voraussetzungen Gebiete für einen Siedlungsrückzug raumordnerisch festzulegen (risikobasierter Ansatz).

Der vorliegende MORO Testplan gliedert sich in drei Teile: ein erster Teil enthält übergreifende Festlegungen (Klimawandel, risikobasierter Ansatz), ein zweiter Teil widmet sich dem Schutz kritischer Infrastrukturen sowie Anlagen, von denen Gefährdungen ausgehen und ein dritter Teil bezieht sich auf die benannten MKRO-Handlungsschwerpunkte. Neben einer Präambel enthält der Testplan Ziele und Grundsätze mit den jeweiligen Begründungen. Verbindliche Festlegungen in Form einer zeichnerischen Darstellung (Karte mit Gebietskulissen) sind nicht vorgesehen.

3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

3.1. Generelle Bemerkungen

Sind Raumstrukturen und Flächennutzungen frühzeitig und langfristig an den Erfordernissen des Hochwasserschutzes im Sinne resilienter Strukturen angepasst, kann es gelingen, Gefahrensituationen frühzeitig abzumildern, Schadenspotenziale zu reduzieren und in der Konsequenz die volkswirtschaftlichen Kosten zu verringern. Der Raumordnung kommt hier eine besondere Bedeutung zu, da sie überörtlich und überfachlich agiert. Mit einem solchen querschnittsorientierten risikobasierten Ansatz können komplexe Wechselbeziehungen besser als

bei sektoralen Planungen erfasst und angemessen berücksichtigt werden. Diesen risikobasierten Ansatz begrüßt der Beirat für Raumentwicklung.

Der Beirat für Raumentwicklung hat in seiner Empfehlung „Resilienz als Strategie der Raumentwicklung und Raumordnung“ aus dem Jahr 2017 darauf hingewiesen, dass ein Umdenken in der Hochwasservorsorge stattgefunden hat, weg von der schnellen Ableitung von Hochwasser hin zu einer stärkeren Orientierung an den natürlichen Funktionszusammenhängen des Wasserhaushaltes. Ansatz einer Resilienzstrategie ist es, Flüssen wieder mehr Raum zu geben: Einerseits bedeutet dies, Retentionsräume für Flüsse zu vergrößern, andererseits größere Flächen von Bebauung und Versiegelung freizuhalten.

Dazu ist es erforderlich, auf allen raumplanerischen Ebenen aktiv zu sein. Zudem ist es sinnvoll, dass Bundes- und Landesraumordnung einvernehmlich und aufeinander abgestimmt agieren. Voraussetzung für die Einführung eines Hochwasserschutzkonzeptes ist, dass informelle Planungen des Bundes nicht ausreichen, um einen Beitrag zu Konfliktlösungen auf den nachfolgenden Entscheidungs- bzw. Planungsebenen zu leisten. Wesentlich ist, dass der formelle Plan im Gegenzug in der Lage sein muss, eine nachhaltige gesamträumliche Entwicklung zu erreichen. Informelle Planungen sollten planvorbereitend oder parallel ergänzend erstellt werden.

Davon ausgehend sind in Bezug auf den vorliegenden Testplan einige kritische Anmerkungen zu machen, die vor allem den Kompetenzrahmen und die bei der Raumordnungsplanung zu beachtenden rechtlichen Grenzen betreffen. Ohne im Folgenden auf jede Festlegung einzeln einzugehen, ist vor allem zu kritisieren, dass vielfach Informationen der Planungsträger vorausgesetzt werden, die nicht vorliegen (z. B. zu den Parametern „Einstautiefe“ und „Fließgeschwindigkeit“, vgl. Z 1). Zum Teil werden nicht hinreichend bestimmbare Anknüpfungstatsachen vorausgesetzt, (z. B. „soweit dazu entsprechende Informationen vorliegen“).

Teilweise werden Planungsanforderungen formuliert, die „bei der Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen“, nicht aber bei deren Ergänzung und Aufhebung einzubeziehen sind.

Soweit bestimmte Ausnahme von der Hochwasserempfindlichkeit bestimmter Projekte abhängig gemacht wird, ist dies problematisch, weil dadurch eine allgemeine Empfindlichkeitsprüfung in Bezug auf Hochwasserfolgen als Planungsanforderung eingeführt wird, die von den Planungsträgern, insbesondere den Trägern der Landes- und Regionalplanung, ohne eine entsprechende Auskunftspflicht der Projektträger nicht durchgeführt werden kann.

Teilweise ist der Wortlaut in Bezug auf die vorgesehene Bindungswirkung für Zulassungsbehörden auch nach der modifizierten Fassung des Testplans problematisch. Denn Ziele der Raumordnung sind keine der Genehmigung entgegenstehenden Vorschriften im Sinne der Landesbauordnungen. Erst wenn Ziele der Raumordnung über die Bindung nach § 1 Abs. 4 BauGB von den Kommunen im Zuge ihrer Bauleitplanung verbindlich umgesetzt worden sind, gelten sie unmittelbar auch für Bauvorhaben.

In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg gibt es keine Raumordnungspläne für das Landesgebiet. In Plansatz Z 5 S. 4 wurde diese Festlegung auf die Flächennutzungspläne für „sinngemäß“ anwendbar erklärt. Gemeint ist wohl analoge Anwendbarkeit. Welche Bedeutung diese Erkenntnis für die anderen Festlegungen hat, ist im Testplan nicht erkennbar. Es stellt sich insofern die Frage, ob diese Änderung für alle Festlegungen im Testplan vorgenommen werden müsste. In der Gesamtregelung des Bundesraumordnungsplans müsste dies wohl anders gelöst werden.

Unbestimmt ist die unter Fachvorbehalt stehende Festlegung, wonach Vorranggebiete zur Sicherung vorhandener Überschwemmungsgebiete festzulegen sind, „sofern dazu wasserwirtschaftliche Grundlagen vorliegen“. Die Adressaten dieser Festlegung müssen erst einmal ermitteln, was die dazu maßgeblichen „wasserwirtschaftlichen Grundlagen“ sein sollen. Insofern sind hier die Fachbehörden der Länder gefordert, geeignete, flächendeckende, aktuelle sowie im gleichen Maßstab ermittelte fachliche Grundlagen zu liefern. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine gebietsscharfe Festlegung insbesondere von Vorranggebieten in Raumordnungsplänen den rechtlichen und fachinhaltlichen Anforderungen genügen kann. Denn Ziele der Raumordnung müssen sachlich und/oder räumlich hinreichend bestimmt und Ebenen spezifisch abschließend abgewogen sein.

3.2 Zu einzelnen Plansätzen (Ziele der Raumordnung):

Z 5 Sicherung vorhandener Überschwemmungsbereiche als Retentionsraum

In Raumordnungsplänen sollen Vorranggebiete auf Grundlage von HQ_{extrem} bzw. HW_{extrem} festgelegt werden. Dieser Plansatz bezieht bewusst auch den Siedlungsbestand mit ein. Zielrichtung ist ein Unterbinden der Wiederinanspruchnahme von Brachflächen oder baulicher Weiterentwicklung bzw. Nutzungsänderungen des Bestandes.

Es ist daran zu erinnern, dass § 34 BauGB ein gesetzlicher Zulässigkeitstatbestand ist. Sollen derartige Vorranggebiete von Gebieten nach § 34 BauGB von baulichen Maßnahmen freigehalten werden, kann dies nur heißen, dass mit der Festlegung dieses Vorranggebiets für die betroffenen Gemeinden die Pflicht zur Überplanung dieser Gebiete begründet und ihnen damit auch das Risiko des Entstehens einer Entschädigungspflicht aufgebürdet wird. Dies geht aber in den

Rechtsfolgen über das hinaus, was § 78 Abs. 4 S. 1 WHG für festgesetzte Überschwemmungsgebiete, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, bestimmt hat. Hier sollten der Bestandsschutz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleiben.

Soweit es in dieser Festlegung heißt, dass in Flächennutzungsplänen dargestellte Bauflächen, „für die noch kein Bebauungsplan aufgestellt ist“, zurückzunehmen sind, wird folglich Bestandsschutz für Bauflächen gewährt, für die ein Bebauungsplan existiert. Nicht erwähnt sind jedoch die Bauflächen, für die bereits aufgrund städtebaulicher Satzungen nach § 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 S. 3 BauGB Planungsrecht entstanden ist. Diesbezüglich stellt sich daher nach Z 5 S. 4 die Folgefrage, ob die Pflicht zur Zurücknahme der Darstellung von Bauflächen für Flächen gelten soll, die auf der Basis der städtebaulichen Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 BauGB überplant worden sind.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zwar dauerhaft – auch nachträglich – an die Ziele der Raumordnung angepasst sein müssen, die Träger der Landes- und Regionalplanung in der Regel aber keine Erstplanungspflicht gemäß § 1 Abs. 3 BauGB in Gebieten nach § 34 BauGB durchsetzen können. Diese Konstellation dürfte auf wenige Spezialfälle beschränkt bleiben und erscheint ohne ein Einvernehmen der jeweiligen Gemeinde kaum durchsetzbar (jedenfalls nur in den Fällen, in denen das Landesrecht ein sogenanntes „Planungsgebot“ für den Träger der Regionalplanung vorsieht). Dies ist aber nicht in allen Bundesländern der Fall.

Aus den vorgenannten Gründen kann eine Zunahme des Konfliktpotenzials im Spannungsfeld übergeordnete Raumordnung – kommunale Bauleitplanung nicht ausgeschlossen werden. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt daher, diesen Plansatz als Grundsatz der Raumordnung zu formulieren, um den Ländern einen Abwägungsspielraum zu eröffnen selbst zu entscheiden, ob in den jeweiligen Landesraumordnungsplänen eine Festlegung als Ziel oder Grundsatz erfolgen soll – mit entsprechender Bindungswirkung für nachgelagerte Regionalpläne.

Z 6: Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen als Retentionsraum

Die in wasserwirtschaftlichen Konzepten abgegrenzten Räume im Binnenland sollen komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung als Retentionsraum in Raumordnungsplänen Form von Vorranggebieten gesichert werden. Für die Umsetzung des Risikoansatzes ist die Raumordnung die generell richtige Ebene, da sie überörtlich, überfachlich und langfristig angelegt ist. Die Raumordnung ist gleichermaßen in der Lage, Vulnerabilitäten einzelner Raumnutzungen im Hinblick auf Hochwasserereignisse zu ermitteln. Damit können Festlegungen nicht nur in bereits förmlich gesicherten Gebieten (bis HQ 100) zutreffen

(Doppelsicherung), sondern einen weitergehenden vorbeugenden Ansatz durch Sicherung weiterer Gebiete verfolgen.

Insofern ist dieser Ansatz grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gelten auch hier die Anmerkungen wie bei Z 5, sofern sich die Festlegung als Vorranggebiet auch auf den Siedlungsbestand bezieht. Zudem soll der jeweilige Planungsträger gemäß Begründung zu Z 5 sicherstellen, dass er „dafür hinreichend qualifizierte Konzepte verwendet, die die fachlichen Anforderungen erfüllen und er sich diese zu eigen macht oder er diese selbst erstellen lässt“. Diese Formulierung sieht der Beirat für Raumentwicklung kritisch (siehe dazu auch Gliederungspunkt 3 dieses Papiers). Es kann nicht von der überfachlichen Raumordnung verlangt werden, wasserwirtschaftliche Fachplanungen zu erstellen. Dies überschreitet den grundgesetzlich abgesteckten Rahmen der Raumordnung. An der Stelle sind eher die Länder gefordert, auch über die LAWA, geeignete fachliche Grundlagen zu erstellen. Auch hier empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung, diesen Plansatz als Grundsatz der Raumordnung zu formulieren, um den Ländern einen Abwägungsspielraum zu eröffnen selbst zu entscheiden, ob in den jeweiligen Landesraumordnungsplänen eine Festlegung als Ziel oder Grundsatz erfolgen soll – mit entsprechender Bindungswirkung für nachgelagerte Regionalpläne.

Z 8: Verbesserung des Wasserrückhalts in Gebieten mit potenziell starkem Oberflächenabfluss

Komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung sollen in Raumordnungsplänen Gebiete mit potenziell starkem Oberflächenabfluss und bestehender Wasserspeicherefähigkeit als Vorranggebiete festgelegt werden. Damit soll der Wasserrückhalt in der Fläche, gerade an den Oberläufen von Flüssen in Mittelgebirgen verbessert werden. Voraussetzung dafür ist, dass für die räumliche Abgrenzung geeignete fachliche Grundlagen vorhanden sind.

Teilweise unklar bei dieser Regelung ist das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen Anforderungen und den Anforderungen, welche durch den Raumordnungsplan begründet werden sollen. So überschneidet sich z. B. die Festlegung in Z 8 mit den Vorschriften des § 78d WHG zu Hochwasserentstehungsgebieten. Soweit in dem Testplan davon ausgegangen wird, dass Berücksichtigungspflichten in der Abwägung nur für festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete nach § 78d Abs. 6 WHG vorgesehen seien und dass die Berücksichtigungspflichten nur bei der Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich sowie bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen für nach § 30 Abs. 1 und 2 oder nach § 34 des Baugesetzbuchs zu beurteilende Gebiete Geltung beanspruchen würden, ist dem mit Verweis auf § 78d Abs. 4 WHG entgegenzutreten. Danach sind bestimmte, vom Gesetzgeber benannte Vorhaben und Maßnahmen unter Genehmigungsvorbehalt gestellt.

Die Festlegung der Pflicht zur Ausweisung von Vorranggebieten dürfte zu unbestimmt sein, soweit sie davon abhängig sein soll, „dass für ihre räumliche Abgrenzung geeignete fachliche Grundlagen vorhanden sein sollen“. Welcher Art sollen die fachlichen Grundlagen sein? Wer entscheidet darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen? Ist dies der Regelungsadressat? Wenn dem so ist, handelt es sich um keine abschließend abgewogene Entscheidung. Die Regelung ist so unbestimmt, dass der Regelungsadressat, d.h. die Träger der Landes- und Regionalplanung, nicht wissen, unter welchen Voraussetzungen eine Ausweisungspflicht gegeben sein soll.

Es ist auch zweifelhaft, ob der Träger der Raumordnungsplanung des Bundes weitergehende Beschränkungen herbeiführen kann, als sie in § 78d WHG für Hochwasserentstehungsgebiete vorgesehen sind. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt in diesem Hinblick zu prüfen, welche Inhalte Regelungsgegenstand der Raumordnung sein können und welche der Fachplanung vorbehalten bleiben.

Z 9: Sicherung potenzieller Standorte für Hochwasserschutzmaßnahmen

Dieses Ziel der Raumordnung macht die Vorgabe für Raumordnungspläne zur Festlegung von Vorranggebietskulissen zur Flächensicherung für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, die noch nicht fachrechtlich gesichert sind. Diese sollen im Wesentlichen auf Grundlage der Raumkulisse des Nationalen Hochwasserschutzprogramms (NHWSP) im Binnenland und an der Küste festgelegt werden. Durch die Anbindung an das Nationale Hochwasserschutzprogramm ist die zunächst gegebene Unbestimmtheit der Festlegung in der Vorgängerversion ausgeräumt worden. Die Verweisung auf dieses NHWSP macht dieses jedoch zum inhaltlichen Bestandteil des Bundesraumordnungsplans. Daher müssen bezüglich der dort enthaltenen Standortfestlegung die formellen und materiellen Anforderungen, welche für eine Festlegung in Gestalt eines Ziels der Raumordnung gelten, gewahrt sein.

3.3 Zu den einzelnen Plansätzen (Grundsätze der Raumordnung):

Weniger kritisch sind generell die im Testplan vorgesehenen Grundsätze der Raumordnung, da diese im Unterschied zu den Festlegungen in Gestalt von Zielen der Raumordnung für die Adressaten nicht rechtsverbindlich sind, sondern lediglich für die nachfolgenden Planungsträger mit erhöhtem Gewicht ausgestattete Abwägungsdirektiven begründen.

Es ist zu begrüßen, dass die Steuerungswirkung von Grundsätzen der Raumordnung weiterentwickelt werden soll, indem den Grundsätzen der Raumordnung in dem Raumordnungsplan des Bundes ein erhöhtes Gewicht beigemessen werden sollen und damit eine Abwägungsdirektive geschaffen wird.

Auch wenn Grundsätze der Raumordnung an sich unproblematisch sind, sind auch bei diesen die Beschränkungen der Bindungswirkung auf „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen“ und Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung“ bedürfen, zu beachten. Es kann - anders als nach dem Wortlaut der Festlegung in G 2 des Testplans - nicht erwartet werden, dass Abflussleitbahnen und Senken von der weiteren Bebauung mit sonstigen Vorhaben freigehalten werden; jedenfalls nicht von den Zulassungsbehörden.

Besonders bei G 7 ist fraglich, wie es die „Zulassungsbehörden“ bewerkstelligen sollen, die Berücksichtigungsanforderung des G 7 zu erfüllen, wenn dafür keine entsprechende gesetzliche Grundlage in den gesetzlichen Zulassungsbestimmungen vorgesehen sind, zumal in Risikogebieten und festgesetzten Hochwasserentstehungsgebieten nach den §§ 78b und 78d WHG Bestandsanlagen in Bezug auf ihre Instandsetzung, ihre Änderung oder Erweiterung keine Beschränkung vorgesehen sind.

4. Fazit/Ausblick

Der Beirat für Raumentwicklung sieht eine Notwendigkeit, dass die derzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass von einer Verschärfung der Hochwasserproblematik mit einer signifikanten Erhöhung des Schadenspotenzials auszugehen ist. Verursacht wird dies durch den fortschreitenden Klimawandel, die gleichzeitige Abnahme von Retentionsräumen sowie sich verschärfende Nutzungskonflikte um die endliche Ressource „Fläche“. Festzustellen ist, dass der Bund sowohl die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte als auch den erforderlichen rechtlichen Rahmen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

Zur Frage, welche zusätzlichen Regelungsgegenstände für den Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz relevant sein können, geben wir folgende Empfehlung ab:

Der BRHP soll aus unserer Sicht der Sicherung national bedeutsamer Infrastruktureinrichtungen, insbesondere von Schienenwegen und Bundesfernstraßen, dienen. Außerdem sollte eine Mindeststandardisierung der Regelungsbestandteile für die räumliche Hochwasservorsorge in den landesweiten Raumordnungsplänen sowie eine Vereinheitlichung der Abstimmungserfordernisse und Fortschreibungspflichten für die räumlichen Hochwasservorsorgekonzepte in den

landesweiten Raumordnungsplänen vorgenommen werden (Harmonisierung und Standardisierung der landesweiten Raumordnungspläne). Schließlich sollte im Bundesraumordnungsplan die räumliche Sicherung für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes gewährleistet werden. Solche Maßnahmen können sowohl im Nationalen Hochwasserschutzprogramm festgelegt sein, wie dies in der Festlegung Z 9 in der Testplanversion vom 29.11.2019 vorgesehen ist, als auch in den länderübergreifenden Hochwasserschutzmanagementplänen, soweit dort zur Vermeidung der Schadensfolgen von Hochwasserereignissen räumliche Maßnahmen vorgesehen sind.

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt dem BMI ausdrücklich, den vorgenannten Ansatz weiterzuverfolgen und den MORO Testplan zu einem Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP weiter zu entwickeln.

Gleichermaßen empfehlen wir in diesem Zusammenhang, einige vorgeschlagene Festlegungen des Testplans, wie in Kapitel 3 unserer Stellungnahme dargelegt, rechtlich und fachlich zu überprüfen. Außerdem dürfte bei einigen Festlegungen zu erwarten sein, dass sie bei den Ländern auf Widerstand stoßen, soweit sie in der vorliegenden Fassung teilweise zu unbestimmt sind und soweit den Ländern gegenüber zu weitreichende, sogar auf die Zulassungsebene ausstrahlende Anforderungen festgelegt werden sollen. Daneben sollte das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen gesetzlichen und fachlichen Anforderungen einerseits und den raumordnungsplanerischen Anforderungen dahingehend überprüft werden, ob es ausreichend austariert ist.

Wir halten es für sinnvoll, diese vorgenannten Aspekte in die weitere Diskussion mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene einfließen zu lassen, um die Akzeptanz für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz einerseits zu erhöhen und bestehende rechtliche Unklarheiten andererseits zu beseitigen.

Quellenverzeichnis

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung, 2000: Handlungsempfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Vom 18. Juli 2000 (GMBI. 2000 Nr. 27 S. 514). Zugriff: <https://www.umwelt-online.de, Regelwerk>.

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2013: Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels. Zugriff: <http://www.klimamoro.de> [abgerufen am 14. Juni 2017].

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raum-entwicklung in Deutschland (Leitbild Raumnutzungen und Leitbild Klimawandel), beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) 2017a: Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. MORO Praxis 10/2017. Bonn/Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) 2017b: MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. Endbericht. Bonn/Berlin

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 29. Nov. 2019: MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2017: Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Resilienz als Strategie in Raumentwicklung und Raumordnung, 18. Legislaturperiode, Berlin

Spannowsky, Willy 2016: Expertise „Rechtliche Möglichkeiten für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz nach § 17 Absatz 2 ROG-Entwurf 2016“, MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH), BBSR (Hrsg.), siehe https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/RegionalentwicklungHochwasserschutz/01_Start.html;jsessionid=CADC0B756F0A9A443144FAD8DB78804B.live21303?nn=1154802¬First=true&docId=1154842, abgerufen am 10.06.2020

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum

Vorentwurf eines länderübergreifenden
Raumordnungsplanes für den
Hochwasserschutz (BRPH)
i.d.F. des BMI vom 15.04.2020

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode



Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 27.05.2020 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Manuela Hahn

Christoph Heinrich

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, 27. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	179
1. Einleitung	181
2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten	181
3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz	182
4. Fazit/Ausblick	184

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Hintergrundinformationen sind dem Volltext der Empfehlung/Stellungnahme zu entnehmen.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI für einen BRPH ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Den BRPH sehen wir als geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele an.

- Wir begrüßen ebenfalls die durch das BMI aufgestellten Prämissen zum Steuerungsansatz des Planes, nämlich:
- dass der BRPH den Hochwasserschutz der Wasserwirtschaft (bzw. des WHG) sowie der Landesplanungen ergänzen soll, soweit dies fachlich sinnvoll und notwendig erscheint (optimierter Hochwasserschutz) und
- rechtlich zulässig ist (Beachtung des Vorrangs des Fachrechts des WHG sowie der Kompetenzen der Länder und der Kommunen).

Auf Grund der vorstehenden Prämissen zur Verhältnismäßigkeit des Plans empfehlen wir im weiteren Verfahren eine Überprüfung und Nachjustierung einzelner Plansätze anhand folgender Fragen:

- Sind die im Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz vorgesehenen Ziele der Raumordnung in Bezug auf ihren Inhalt für die Planungsadressaten hinreichend bestimmbar festgelegt und der Adressatenkreis jeweils eindeutig benannt?
- Enthalten die Festlegungen im Bundesraumordnungsplan im Verhältnis zum Wasserhaushaltsgesetz Doppelfestlegungen?
- Sollen und können die den Ländern durch das WHG zugestandenen Spielräume durch im Entwurf vorgesehene Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung beschnitten werden?
- Kann möglichen Konflikten, die angesichts der Nutzungsvielfalt im Raum, insbesondere in Überschwemmungsgebieten/HQ_{extrem}-Kulissen, auftreten trotz des generellen Anspruchs, durch den Plan eine höhere Umweltvorsorge gewährleisten zu wollen, durch

die Zulassung von Ausnahmen für bestimmte (Bestands-)Nutzungen zur Wahrung des Bestandsschutzes oder wegen des etwaigen überragenden Nutzungsinteresses im Einzelfall begegnet werden?

- Muss dem Schutz von Trinkwasser-, Mineral- und Heilwasserressourcen vor hochwasserbedingter qualitativer und quantitativer Verschlechterung Rechnung getragen werden?

Im Übrigen schlagen wir vor, den Aspekt „Wasserqualität in Wasserschutzgebieten“ als Grundsätze der Raumordnung zu ergänzen. Ebenso halten wir Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll.

1. Einleitung

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Der Vorentwurf des BMI entwickelt damit den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“¹⁸ weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zum Testplan ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben, die auf den Internetseiten des Beirates abrufbar ist.

Das offizielle Beteiligungsverfahren des BMI soll nach Auswertung der zu diesem Verfahrensschritt eingegangenen Stellungnahmen erfolgen.

2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Aufgrund ihrer überörtlichen und überfachlichen Perspektive kann die Raumordnung auf Bundesebene komplementär zur Wasserwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Risikovorsorge beim vorbeugenden Hochwasserschutz im Sinne des § 17 Abs. 2 ROG leisten. Den BRPH sehen wir als geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele an.

- Wir begrüßen ebenfalls die durch das BMI aufgestellten Prämissen zum Steuerungsansatz des Planes, nämlich:
- dass der BRPH den Hochwasserschutz der Wasserwirtschaft (bzw. des WHG) sowie der Landesplanungen ergänzen soll, soweit dies fachlich sinnvoll/notwendig erscheint (optimierter Hochwasserschutz) und
- rechtlich zulässig ist (Beachtung des Vorrangs des Fachrechts des WHG sowie der Planungshoheit der Länder und der Kommunen).

Zugleich anerkennt der Beirat für Raumentwicklung die bestehenden Verknüpfungen zwischen wasserwirtschaftlichen Planungen und Landesplanungen, ebenso wie die laufenden Abstimmungen der Länder mit benachbarten Bundesländern und Nachbarstaaten. Dies macht aus

¹⁸ Siehe BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg., 29. Nov. 2019): MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

Perspektive des Beirates für Raumentwicklung einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz aber nicht obsolet: Denn nur auf Bundesebene kann insbesondere die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich des Hochwasserschutzes im Gesamttraum des Bundesgebiets im Sinne des Allgemeinwohlinteresse sowie die Wahrnehmung der gesamträumlichen Raumordnungsaufgabe in Staats- und Landesgrenzen überschreitenden Räumen verbessert werden.

3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

Der BMI Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz hat gegenüber dem MORO-Testplan Regelungsinhalte entschärft, was wir begrüßen. Einige Festlegungen stoßen jedoch nach wie vor bei den Ländern auf Widerstand, da sie in der vorliegenden Fassung teilweise zu unbestimmt sind und soweit den Ländern gegenüber zu weitreichende, sogar auf die Zulassungsebene ausstrahlende Anforderungen festgelegt werden sollen.

Auf Grund der durch das BMI aufgestellten Prämissen zur Verhältnismäßigkeit des Planes empfehlen wir im weiteren Verfahren eine Überprüfung und Nachjustierung einzelner Plansätze. Primäres Anliegen für die erstmalige Aufstellung des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz sollte es sein, eine Verbesserung der Akzeptanz des Plans bei den Adressaten sowie ein Höchstmaß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu erreichen, ohne den grundlegenden Steuerungsansatz aufzugeben.

Folgende Fragen sind dabei aus unserer Sicht relevant:

- Ist bei den Zielen der Raumordnung in jedem Fall eine hinreichende Bestimmtheit unter Beachtung der Maßstäblichkeit der Planung sowie der Verwendung neuer unbestimmter Rechtsbegriffe gegeben (z.B. bei Z 1 Hochwasserrisikomanagement und Z 2 Klimawandel und -anpassung)? Bei den unbestimmten Rechtsbegriffen empfehlen wir aus Gründen der Rechtsklarheit weitergehende Erläuterungen.
- Sind die Adressatenkreise jeweils eindeutig benannt? Eine eindeutige Adressierung erleichtert die Umsetzung des BRPH im Rahmen der Landes-, Regional- und Bauleitplanung.
- Könnten eventuelle Doppelfestlegungen zum Fachrecht gegeben sein? Vermieden werden sollte, dass für gleiche Sachverhalte BRPH und WHG unterschiedliche Zulassungsanforderungen treffen. Dies betrifft auch die Verwendung von Fachbegriffen aus dem WHG.
- Sollen die bundesgesetzlich den Ländern im WHG in den Risiko- und Hochwasserentstehungsgebieten eingeräumte Ausgestaltungsspielräume durch Ziele der Raumordnung verkürzt werden?

- Kann möglichen Konflikten zwischen der Multifunktionalität von Nutzungen im Raum, insbesondere in Überschwemmungsgebieten/HQ_{extrem}-Kulissen, sowie dem generellen Anspruch, durch den Plan eine höhere Umweltvorsorge gewährleisten zu wollen, durch Ausnahmekataloge für bestimmte (Bestands-)Nutzungen begegnet werden? Wir begrüßen eine Einbeziehung der HQ_{extrem} Kulissen in den Vorentwurf aus Gründen der Risikovorsorge ausdrücklich. Da aber insbesondere die HQ_{extrem}-Kulissen als Ziele der Raumordnung sehr großräumige Betroffenheiten auslösen und vielfach nicht nur neue unbeplante Gebiete im Außenbereich von Festlegungen betroffen wären, sondern in der Regel der Siedlungsbestand, halten wir eine dezidierte Auseinandersetzung mit Ausnahmemöglichkeiten für bestimmte Nutzungen für sachgerecht und geboten.
- Ist bei dem Bestreben, für eine Standardisierung der Hochwasserschutzvorsorge im Bundesgebiet zu sorgen, die notwendige Differenzierung zwischen auf zukünftige Planungen und Maßnahmen angelegten und sich auch auf den Bestand auswirkenden Planungsanforderungen im Bundesraumordnungsplan hinreichend gewahrt?
- Wurde für die Raumordnung in den Ländern bei der Sicherstellung der im Bundesinteresse liegenden Hochwasserschutzvorsorge für Kritische Infrastruktureinrichtungen, für Bundeseinrichtungen und vom Bund mitfinanzierte Bundesinfrastrukturmaßnahmen sowie bei Schutz vor den Gefahren von Betriebsbereichen im Sinne von § 3 Abs. 5a BImSchG im Interesse der Wahrung örtlicher, geographischer und topographischer Besonderheiten ausreichend Spielraum gelassen, um diesen Besonderheiten im Rahmen von Ausnahmeregelungen Rechnung tragen zu können?

Die im Ministerialentwurf vorliegenden Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung halten wir für sachgerecht, zumal sie den gebotenen Spielraum bei den Ländern und den Trägern der Regionalplanung belassen.

Im Übrigen schlagen wir vor, den Aspekt „Wasserqualität in Wasserschutzgebieten“ als Grundsätze der Raumordnung zu ergänzen. Die Ressource Trinkwasser ist ein hohes Gut. Neben dem Wasserdargebot, also der Quantität dieses Rohstoffes, ist es wichtig, dass Trinkwasser auch in ausreichender Qualität vorhanden ist und vor Verunreinigungen geschützt wird. Daher empfehlen wir, Grundsätze der Raumordnung in den Vorentwurf mit aufzunehmen, die sich mit dem Schutz vor geogenen und anthropogenen Verunreinigungen durch Hochwasserereignisse in Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten befassen.

Ebenso halten wir Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll, um bestimmte gleichlautende Regelungsinhalte zu entflechten und eine Anpassung des WHG an heutige Anforderungen an den Grund- und Hochwasserschutz zu erreichen.

4. Fazit/Ausblick

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI eine Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen.

Primäres Anliegen für die erstmalige Aufstellung des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz sollte es sein, eine Verbesserung der Akzeptanz des Plans bei den Adressaten sowie ein Höchstmaß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu erreichen, ohne den grundlegenden Steuerungsansatz aufzugeben. Daher befürworten wir die Bemühungen des BMI sehr, im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens eine aktive und transparente Informationspolitik und Beteiligung von Behörden, sonstigen Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit zu verfolgen.

Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung des BRPH durch Änderung der Landesraumordnungspläne sowie Regionalpläne einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Der Beirat für Raumentwicklung sieht den BRPH daher als eine wichtige Planungsgrundlage des Bundes im Rahmen seiner langfristigen Hochwasserrisikomanagementstrategie an.

Quellenverzeichnis

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 29. Nov. 2019: MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

Kommentierung der Schlussfolgerungen der Kommission Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung am 27.5.2020 verabschiedet. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Tine Fuchs

Claudia Kaspar

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr. Stefan Köhler

Uwe Lübking

Dr. Peter Pascher

Constanze Simon, Constanze

Berlin, Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	188
1. Einführung: Zur Ausgangssituation und Zielsetzung der Stellungnahme	190
2. Stellungnahme zu Konzeption und Struktur des „Plans für Deutschland“	192
3. Stellungnahme zum inhaltlichen Spektrum der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“	196
4. Stellungnahme zu den Strategien und Handlungsansätzen zur Umsetzung von gleichwertigen Lebensverhältnissen (insbesondere FAG 3)	197

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

„Unser Plan für Deutschland“ befasst sich mit gleichwertigen Lebensverhältnissen, die für die Entwicklung aller Regionen und Kommunen in Deutschland von zentraler Bedeutung sind und gute Entwicklungs- und Zugangschancen sowie Teilhabemöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen und Unternehmen unabhängig von ihrem (Wohn-)Standort bedeuten.

Aus der Sicht des Beirats für Raumentwicklung werden die folgenden Anregungen und Punkte für das weitere Vorgehen empfohlen:

Neuer Titel des „Plans für Deutschland“ und neuer Titel für die Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“ verbunden mit der Formulierung einer Zukunftsvision für Deutschland 2030:

Statt „Unser Plan für Deutschland“ wird empfohlen:

- „Unser Plan für Deutschland – Raumentwicklung 2030“ oder
- „Raumentwicklung 2030 – Vision und Maßnahmen“ oder
- „Heimat Deutschland – Strategien und Maßnahmen“ aus der Sicht der Raumentwicklung.

Regelmäßige Fortschreibung unter Berücksichtigung der folgenden Trends und ihrer räumlichen Wirkungen – Erweiterung der Inhalte:

- Globalisierung und Europäisierung
- Pandemien und Epidemien
- Digitalisierung und digitale Infrastrukturen
- Demographischer Wandel und Zuwanderung
- Sicherheit als Teil der Daseinsvorsorge
- Klimawandel, Energiewende
- Mobilitätswende
- Ökonomischer Strukturwandel und Zukunftsbranchen
- Land- und forstwirtschaftliche Belange
- Ökologie und natürliche Ressourcen
- Sozialer Wandel und Wertewandel in der Gesellschaft (z.B. neue Verhaltensweisen der Bevölkerung, Anspruch auf Mitsprache und Mitentscheidung – Trend zu direkter Demokratie nach Schweizer Vorbild).

Konkretisierung der Inhalte in Gestalt eines konkreten Maßnahmenplans mit zeitlichen Prioritäten:

Beantwortung der Fragen: Was soll getan werden? Wo soll es getan werden? Wann soll es realisiert werden? Wie soll es finanziert werden? Sowie Konkretisierung des Adressatenkreises/der Zielgruppen und der Träger der Maßnahmen – wer soll die Umsetzung vornehmen?

Finanzielle Unterfütterung/Finanzausstattung des „Plans für Deutschland“:

Ausweisung eines Raumentwicklungs-Förderprogramms für den Ressortbereich „Raumordnung und Raumentwicklung“ zur Unterstützung einer integrativen und nachhaltigen Raumentwicklung.

Konkrete Umsetzung der Dezentralisierungsmaßnahmen im mittelfristigen Zeitrahmen:

auf der Grundlage einer ressortübergreifenden Liste von obersten und nachgeordneten Behörden des Bundes sowie von Forschungseinrichtungen, die maßgeblich vom Bund und den Ländern finanziell gefördert werden (insbesondere sollten Verlagerungspotentiale und mögliche Neugründungen von Forschungseinrichtungen der Fraunhofer Gesellschaft und der Max-Planck-Gesellschaft sowie Helmholtz-Zentren und Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft geprüft werden).

Schnelle Umsetzung einer flächendeckenden Versorgung mit hochleistungsfähigem Internet

auf Basis von Glasfaser- und 5G-Technologien insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen, insbesondere jedoch zentrumsferner, ländlicher Räume in allen Wirtschaftsbereichen (4-5-G-Standard an „jeder Milchkanne“).

Externes Monitoring und Evaluation einzelner Maßnahmen und Maßnahmenpakete.

1. Einführung: Zur Ausgangssituation und Zielsetzung der Stellungnahme

1.1. Ausgangssituation und Sachstand

„Unser Plan für Deutschland“ befasst sich mit gleichwertigen Lebensverhältnissen, die für die Entwicklung aller Regionen und Kommunen in Deutschland von zentraler Bedeutung sind und gute Entwicklungs- und Zugangschancen sowie Teilhabemöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen und Unternehmen unabhängig von ihrem (Wohn-)Standort bedeuten. Der Plan für Deutschland wurde von Seiten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zusammen mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 10. Juli 2019 der Öffentlichkeit vorgestellt. Am 23. September 2019 konstituierte sich ein Staatssekretärsausschuss beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zur Steuerung und zum Nachhalten der Umsetzung der Beschlüsse. Dieser Ausschuss ist ein Instrument, um zeitnah erste Schritte der Maßnahmen zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse sichtbar werden zu lassen. Zudem gibt es Gespräche zwischen dem Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat sowie den Bundesministerinnen für Ernährung und Landwirtschaft und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände. Mit den Kommunen besteht ebenfalls ein regelmäßiger Austausch im Rahmen des „Forums Kommunalpolitik für gleichwertige Lebensverhältnisse“.

Der Beirat für Raumentwicklung hat in seiner Sitzung am 25. Juni 2019 eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese hat die Kommentierung des Plans für Deutschland zum Ziel und soll Empfehlungen insbesondere in zwei Richtungen geben:

- Anregungen zur Ergänzung von Inhalten
- Konkretisierung von Strategien und Maßnahmen, insbesondere mit Blick auf die (zeitnahe) Umsetzbarkeit.

„Unser Plan für Deutschland“ besteht aus zwei Teilen:

a) Teil mit

- Auftrag und Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
- Situationsbeschreibung Gleichwertige Lebensverhältnisse
- Handlungsempfehlungen
- Gleichwertige Lebensverhältnisse als Querschnittsaufgabe
- Ausblick

sowie

b) Teil mit den Berichten der sechs Facharbeitsgruppen (FAG)

FAG 1: Kommunale Altschulden

FAG 2: Wirtschaft und Innovation

FAG 3: Raumordnung und Statistik

FAG 4: Technische Infrastruktur

FAG 5: Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit

FAG 6: Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft.

Die vorliegende Stellungnahme umfasst insbesondere Anmerkungen zu Teil 1.

Bei Teil 2 konzentriert sich die Stellungnahme auf die Kommentierung der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“, wobei teilweise auch raumrelevante Ergebnisse der anderen Facharbeitsgruppen (z.B. FAG 4 – Technische Infrastruktur und Mobilität) Gegenstand der Kommentierung sind.

1.2 Zielsetzung der Stellungnahme

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt ausdrücklich die Initiative „Plan für Deutschland“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und deren interministerielle Abstimmung. Die Stellungnahme der Ad-hoc-AG des Beirats für Raumentwicklung umfasst *Anregungen* und versucht konstruktive *Denkanstöße* in die laufende Diskussion und für die weitere Arbeit des Staatssekretärsausschusses einzubringen.

Die vorliegende Stellungnahme hat empfehlenden Charakter für eine mögliche und aus der Sicht des Beirats für Raumentwicklung notwendige *Fortschreibung* des „Plans für Deutschland“, da es sich um ein Handlungskonzept handeln sollte, das an die dynamisch sich verändernden Rahmenbedingungen einer laufenden Anpassung bedarf.

Die Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile auf:

- Stellungnahme zur Konzeption und Struktur des „Plans für Deutschland“ (s. unten 2.)
- Stellungnahme zum inhaltlichen Spektrum und den Handlungsansätzen der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“ (s. unten 3.)

2. Stellungnahme zu Konzeption und Struktur des „Plans für Deutschland“

2.1. „Unser Plan für Deutschland“ – Forderung nach einem inhaltlichen Zukunftskonzept „Deutschland 2030“

Was die Struktur des „Plans für Deutschland“ betrifft, so handelt es sich – so zumindest der Eindruck des Beirats – um ein Papier, das vom Bestreben um Konsens zwischen den berührten Ressorts auf Bundesebene auf der einen und den Bundesländern auf der anderen Seite geprägt ist. Sowohl im ersten als auch im zweiten Teil (Ergebnisse der Facharbeitsgruppen) ist eine höchst unterschiedliche Konkretheit und Differenziertheit festzustellen, ohne dass eine Systematik hierzu erkennbar wäre. Während bei einigen Facharbeitsgruppen kleinteilige, feinkörnige, niederschwellige und kurzfristig zu realisierende Handlungsempfehlungen und Maßnahmen (z. B. FAG 5 – „soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ oder FAG 6 „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“) Gegenstand der Ausführungen sind, sind in anderen Arbeitsgruppen eher strategische Ansätze vorhanden. Es drängt sich ferner der Eindruck auf, dass das Papier vor allem einen Überblick über „erfolgreiches Regierungshandeln“ gibt.

Wünschenswert wäre ein in Tiefe und Durchdringung durchgängiges und abgestimmtes Papier „Plan für Deutschland“, das sich nicht nur auf der Befundebene des Status quo bewegt, sondern auf der Grundlage von kurz- und mittelfristig absehbaren Trends auch eine *Zukunftsvision/ein Zukunftskonzept mit konkreten Handlungsansätzen* formuliert. Der Beirat empfiehlt dringend eine *regelmäßige Fortschreibung* dieses Papiers, wenn der Anspruch zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ernst genommen wird.

Diese Zukunftsvision sollte – über die allgemein und im vorliegenden „Plan für Deutschland“ erwähnten Trends hinaus – insbesondere folgende Themen berücksichtigen:

- Globalisierung und Europäisierung
- Pandemien und Epidemien
- Digitalisierung und digitale Infrastrukturen
- Demographischer Wandel und Zuwanderung
- Klimawandel und Energiewende
- Mobilitätswende
- Ökonomischer Strukturwandel und Zukunftsbranchen
- Land- und forstwirtschaftliche Belange
- Sozialer Wandel und Wertewandel in der Gesellschaft (z.B. neue Ansprüche auf Mitsprache und Mitentscheidung).

2.2. Fortschreibung „Unser Plan für Deutschland“ als Daueraufgabe der Raumentwicklung gefordert

Die Darstellung der daraus resultierenden Herausforderungen und Konsequenzen sollten – so eine weitere Empfehlung des Beirats – ein weiterer wichtiger Bestandteil eines Plans für Deutschland sein. Darauf aufbauend könnte ein Zukunftskonzept formuliert werden, das mit einem 10-jährigen und damit absehbaren Zeitrahmen den Weg und das Ziel Deutschlands bis 2030 darlegt. Die Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland muss nach Auffassung des Beirats als Daueraufgabe verstanden werden und darf sich nicht in einmaligen Schlussfolgerungen verlieren. In der Konsequenz ist damit auch eine *Daueraufgabe für die Raumentwicklung* begründet.

Damit wäre auch der bisherige Titel „Plan“ für Deutschland gerechtfertigt.

2.3. Empfehlungen für die Fortschreibung von „Unser Plan für Deutschland“

Für eine entsprechende Fortschreibung des „Plans für Deutschland“ werden aus der Sicht des Beirats folgende Anregungen und Empfehlungen gegeben:

2.3.1. Begriffsdimensionen „Gleichwertigkeit“ – Gleichwertigkeit breit denken:

Zu Beginn des „Plans für Deutschland“ sollten die Dimensionen der Gleichwertigkeit thematisiert werden. Das Thema der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ ist seit Jahrzehnten ein Grundanliegen der Raumordnung, Raumplanung und Raumentwicklung (in anderen Fachressorts steht dieses Leitbild und diese Philosophie in ihrem Handeln allerdings nicht immer im Vordergrund). Bislang kommt dieses Thema sowohl vom Umfang als auch von den Inhalten relativ kurz. Die Definition der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ orientiert sich in der vorliegenden Fassung sehr stark an Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (s.S. 55 des Plans für Deutschland).

Die Gleichwertigkeit von Räumen bedeutet jedoch auch vergleichbare Startchancen, vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten, Zugang und Erreichbarkeit zu öffentlichen und privaten Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie auch vergleichbarer Zugang zu Fördermöglichkeiten auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder und damit vergleichbare Möglichkeiten zur Gestaltung des demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Ferner bedeutet Gleichwertigkeit vergleichbare Lebensqualitäten, vergleichbare Ausbildungs- und Qualifikationschancen für Arbeitnehmer und vergleichbare (technologische) Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen sowie ein vergleichbares Nahversorgungsangebot.

Erwähnt werden sollte allerdings auch, dass eine Diskussion über die inhaltliche und funktionale Ausgestaltung der Gleichwertigkeit erforderlich ist (Festlegung von Mindeststandards). Die Verantwortlichkeit und Leistungsfähigkeit staatlicher, kommunaler und privater Träger ist dabei gerade im Bereich der Daseinsvorsorge ein wichtiger Maßstab. Die Sicherung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bestimmt wesentlich die Bleibeoptionen von Bevölkerung und Unternehmen und damit die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume.

2.3.2. Analyse von Trends der Raumentwicklung (räumliche Trendforschung und -analyse):

Grundlage der Zukunftskonzeption sollte eine Darstellung der aktuellen Herausforderungen auf der Grundlage einer räumlich-differenzierten Trendforschung und Trendanalyse sein. Daraus sollte sich die Darstellung der hieraus resultierenden Herausforderungen und Konsequenzen sowohl aus räumlicher als auch aus sektoraler Sicht ableiten. Strukturpolitik muss immer auch vorausschauend sein und kann nicht allein auf Basis des Status quo erfolgen.

2.3.3. Zukunftsszenarien und Vision für Deutschland 2030:

Für die Formulierung einer mittelfristigen Vision für Deutschland mit der Beantwortung der Frage, wo Deutschland im Jahr 2030 aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicht stehen soll, wäre nach Auffassung des Beirats eine Diskussion unter Einbeziehung verschiedener Szenarien denkbar und zielführend. Die grundlegende Annahme des vorliegenden „Plans für Deutschland“ ist eine (ökonomische) Wachstumsorientierung; anzustreben wäre eine Einbeziehung von Szenarien mit anderen Entwicklungspfaden (z.B. Postwachstums-Ansätze gerade vor dem Hintergrund der Energie- und Mobilitätswende).

2.3.4. Ziele, Zielgruppen und Adressatenkreis:

Von großer Bedeutung – und dies kommt in der vorliegenden Version des „Plans für Deutschland“ etwas zu kurz – ist eine über die Situationsbeschreibung im ersten Teil hinausgehende Ziel-Diskussion (was soll mit dem Plan erreicht werden? stellt der Plan ein Eckpunktepapier dar oder soll es um konkrete Strategien und Maßnahmen gehen, die einen Umsetzungsansatz und einen Zeitplan enthalten?).

Ebenfalls von Bedeutung ist, die Festlegung eines Adressatenkreises und damit die Bestimmung von Zielgruppen: wer soll mit dem „Plan für Deutschland“ erreicht werden und auf welche Weise kann dieser den Zielgruppen vermittelt werden (öffentliches Marketing, Öffentlichkeitsarbeit)? Die Bestimmung von Zielgruppen ist auch im Hinblick auf die Umsetzung von Handlungsempfehlungen und Maßnahmen von großer Bedeutung; aus der Sicht des Beirats für Raumentwicklung sind wichtige Zielgruppen insbesondere die Fachressorts der Länder, die

kommunalen Spitzenverbände und damit die Kommunen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kammerorganisationen wie die Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, Berufsorganisationen und weitere Träger öffentlicher Belange insbesondere im Bereich Infrastrukturen/ Daseinsvorsorge. Ferner kann an Organisationen der Zivilgesellschaft gedacht werden.

2.3.5. Harmonisierung der Planinhalte - Abstimmung mit den Ländern - Prioritätensetzung:

Empfohlen wird vom Beirat ferner – wie bereits dargelegt – eine inhaltliche Harmonisierung der Planinhalte im Hinblick auf Differenziertheit und Konkretheit. Zum Teil reduzieren sich derzeit verschiedene Empfehlungen auf unverbindliche Programmsätze, denen es an inhaltlicher Konkretisierung und finanzieller Unterlegung fehlt.

Es könnte in diesem Zusammenhang ein für Teilräume/ Raumtypen spezifischer Maßnahmenteil geprüft werden, der auch die Verantwortung der Länder berücksichtigt, da die Schaffung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse keine alleinige Aufgabe des Bundes ist. Auf der Grundlage der thematischen Ausrichtung der Facharbeitsgruppen erscheint ferner eine Schwerpunktsetzung auf einige wenige Leuchtturmmaßnahmen differenziert nach Facharbeitsgruppen, die von den Ländern *und* dem Bund gemeinsam getragen und befürwortet werden, sinnvoll (Beispiel für ein solches Maßnahmenbündel: Maßnahmen der Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen sind sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene der meisten Bundesländer Konsens).

Wesentlich erscheint ferner eine Prioritätensetzung der Maßnahmen und damit verbunden die Einordnung der Maßnahmen und deren Umsetzung in kurz-, mittel- und langfristigen Zeithorizonten.

2.3.6. Räumliche Typisierung:

Geprüft werden sollte, ob die vorliegende Raumtypisierung (Raum- und Regionskategorien) nach statistischen Kriterien beibehalten werden soll. Möglicherweise sollten auch funktionale Kriterien einbezogen werden, die auch eher die bislang fehlende integrierte und intersektorale Betrachtung zur Entwicklung (ländlicher) Räume ermöglichen würde.

3. Stellungnahme zum inhaltlichen Spektrum der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“

Die folgenden Anregungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Inhalte der Facharbeitsgruppe 3 (FAG 3) „Raumordnung und Statistik“:

3.1. Namensgebung: Umbenennung und Integration der „Anlagen/Themencluster“ in den Haupttext:

Der Name der FAG 3 sollte – insbesondere, wenn an eine Fortführung/Fortschreibung gedacht ist – geprüft werden. Zum einen ist Statistik kein Wert an sich und umfasst wenig Inhalt. Titel wie „Raumentwicklung und Raumplanung“ oder „Integrierte und nachhaltige Raumentwicklung“ könnten aufgrund ihrer stärkeren inhaltlichen Orientierung passender sein.

Überdacht werden sollte ferner der Teil „Anlagen/Themencluster“. Es handelt sich bei diesem Teil um zentrale und die Grund-Kompetenzen der Raumordnung und Raumentwicklung widerspiegelnde Themen und Handlungsansätze sowie -möglichkeiten. Dies sollte auch in der Überschrift zum Ausdruck kommen, zumal dies in den fünf *Handlungsfeldern* begrifflich ohnehin deutlich wird. Von Vorteil wäre ferner, den detailliert strukturierten Teil „Anlagen/Themencluster“ in den Haupttext der FAG 3 zu integrieren, da sich in diesem Teil die Kompetenzen der Raumordnung und Raumentwicklung auf besondere Weise konkretisieren und sichtbar werden. Dabei wäre auch eine veränderte Bezeichnung wichtig, beispielsweise „Unser Plan für Deutschland – Raumentwicklung 2030“ oder „Raumentwicklung 2030 – Vision und Maßnahmen“ oder auch „Heimat Deutschland 2030 – Strategien und Maßnahmen“ (auch um das Thema „Raumentwicklungs-Konzept für Deutschland“ angesichts der zurückhaltenden Haltung der Länder begrifflich zu umgehen).

3.2. Inhaltliches Spektrum der FAG 3 erweitern:

Das bisherige inhaltliche Spektrum spiegelt weder die Kompetenzen der Raumordnung und Raumentwicklung noch deren Anspruch auf querschnittsorientierte und integrierte sowie nachhaltige Entwicklung von Räumen in geeignetem Maß wider.

Themen wie

- Digitale Infrastrukturen als zentrale Voraussetzung für die künftige Raumentwicklung in allen Strukturbereichen und deren Wirkungen (z.B. Wirkungen auf die Bereiche Arbeitsmarkt, Einzelhandel, Logistik, medizinische Versorgung, Landwirtschaft, um nur einige Beispiele zu nennen)
- Zuwanderung und Migration

- Sicherheit als Teil der Daseinsvorsorge.
- Mobilitäts- und Verkehrs-Infrastruktur
- Bildungs- und Ausbildungssystem
- Klimawandel und Klimaschutz
- Energieversorgung und Energiewende (insbesondere Standortfragen für erneuerbare Energien)
- Ökologie und natürliche Ressourcen
- Land- und forstwirtschaftliche Belange
- Kulturlandschaft

kommen nicht oder nur in den „Anlagen/Themencluster“ des Papiers der FAG 3 zum Tragen.

Von Vorteil wäre unter anderem eine Verknüpfung und stärkere Verschränkung mit den Ergebnissen der Facharbeitsgruppen 4, 5 und 6 („Technische Infrastruktur“, „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ und Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“).

4. Stellungnahme zu den Strategien und Handlungsansätzen zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse (insbesondere FAG 3)

Im Folgenden werden ergänzende Empfehlungen zu den Handlungsempfehlungen und zum Maßnahmenteil („Anlagen/Themencluster“) gegeben.

Der Maßnahmenplan des „Plans für Deutschland“ gliedert sich in den *Anlagen* zu FAG 3 in

- Themencluster und
- Link-Sammlungen.

Die Themencluster und ihre konkreten und „starken“ Handlungsempfehlungen zählen – wie dargelegt – zu den wichtigsten Inhalten der FAG 3. Die Themencluster sind differenziert in fünf Handlungsempfehlungen:

- Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
- Ländliche Regionen
- Dezentralisierung
- Verbesserung der Datengrundlagen
- Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung (hier u.a. Stärkung und Weiterentwicklung des Zentrale Orte-Konzepts und Aufnahme der Förderung gleichwertiger Lebensbedingungen als Staatsziel in das Grundgesetz).

Abgesehen von der Empfehlung einer deutlichen Positionierung und Sichtbarkeit dieses Teils (der Begriff „Anlagen/Themencluster“ wird – wie dargelegt – diesem Teil nicht gerecht), erscheint es

wünschenswert und erforderlich, die folgenden Konkretisierungen und Ergänzungen vorzunehmen:

- *Konkretisierung der Inhalte* in Gestalt eines konkreten Maßnahmenplans
 - was soll getan werden?
 - wo soll es getan werden?
 - wann soll es realisiert werden?
 - wie soll es finanziert werden?
- *Finanzausstattung* des „Plans für Deutschland“: Im Vergleich etwa zur Kohle-Kommission oder im Vergleich zum „Klimapaket“ der Bundesregierung weist der „Plan für Deutschland“ keine eigenständige finanzielle „Unterfütterung“ bzw. Finanzausstattung auf, was die Wahrnehmung und Wirkung des Planes deutlich schwächt; hier könnte ein begründender Ansatz für ein Raumentwicklungs-Förderprogramm für eine integrative Raumentwicklung liegen; erste Ansätze hierzu sind in dem „Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen“, das seit dem 1.1.2020 gilt, erkennbar.
- *Dezentalisierungsmaßnahmen*: sehr positiv anzumerken ist die Nennung konkreter Maßnahmen im Bereich der Dezentralisierung. So befindet sich auf der Grundlage des Plans für Deutschland bereits konkret ein Kompetenzzentrum für Regionalentwicklung im Raum Cottbus als Ausgründung aus dem BBSR ebenso in Gründung wie der Aufbau einer Clearing- und Beratungsstelle für Neuansiedlungen im Bundesministerium des Innern und für Heimat. Ergänzend dazu wäre – so die Empfehlung des Beirats – der Aufbau einer Bundestransferstelle für Regionalentwicklung denkbar (analog der Bundestransferstellen für Städtebauförderung), in der der Bund und die Länder zusammenarbeiten und Erfahrungen von Modellprojekten gebündelt, publiziert und damit anwendbar werden. Erforderlich für die Umsetzung der Dezentalisierungsmaßnahmen ist allerdings die Erarbeitung einer *ressortübergreifenden Liste* von obersten und nachgeordneten Behörden des Bundes sowie von Forschungseinrichtungen, die maßgeblich vom Bund und den Ländern finanziell unterstützt werden (insbesondere Verlagerungs- und Neugründungspotentiale der Forschungseinrichtungen der Fraunhofer Gesellschaft und der Max-Planck-Gesellschaft sowie Helmholtz-Zentren und Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft bedürfen einer Prüfung). Solche Listen für Dezentalisierungsmaßnahmen sind auch auf der Ebene der Länder erforderlich. Durch Maßnahmen der Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen können nicht nur Arbeitsplätze geschaffen werden, sondern es können auch Zukunftsthemen behandelt (gerade auch in Verbindung mit Unternehmen) und damit die Standortattraktivität ländlicher Räume erhöht werden; ferner sind mit Dezentalisierungsmaßnahmen bedeutende regional- und

kommunalwirtschaftliche Wirkungen verbunden. Der Themenbereich der „Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen“ wird auch in einer weiteren Stellungnahme des Beirats umfassend behandelt.

- Aufnahme *neuer Wege der Entwicklung ländlicher Räume*, wobei neben innovativen Organisationsformen (z.B. Förderung von Initiativen und Organisationen in den Bereichen Regionalmanagement, Demographiemanagement, Klimamanagement) auch an innovative Förderstrukturen (z.B. Regionalfonds zusätzlich zu den bereits bestehenden Regionalbudgets der GAK) oder an lernende Modellvorhaben (vgl. hierzu Beispiele in der Schweiz: auf der Basis informeller Planungen werden in Modellprojekten neue Wege der Rahmensetzung getestet, die dann auch den Weg in formelles Recht finden). Ferner kann an die Nutzung von Erfahrungen mit den sog. Sonderformaten der Stadt- und Regionalentwicklung angeknüpft werden (wie z.B. Internationale Bauausstellungen – IBA, REGIONALEN in NRW, Gartenschauen neuen Typs) oder auch an bisherige Erfahrungen mit dem Bundesprogramm Ländliche Entwicklung – BuLE, in dem projekt-bezogen Möglichkeiten für die Regelförderung geprüft werden.
- Erfordernis einer *flächendeckenden Versorgung mit hochleistungsfähigem Internet* auf Basis von Glasfaser- und 5G-Technologien in allen Regionen; erforderlich ist dies allerdings insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume in allen Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft, produzierendes Gewerbe – Industrie 4.0, Dienstleistungsbereich) sowie im Hinblick auf die Standortattraktivität ländlicher Räume als Wohnstandorte für die Bevölkerung vor dem Hintergrund der Diskussion über neue Arbeitsmodelle (z.B. home-offices).
- *Klare Verbindlichkeiten* sowohl im Hinblick auf die Maßnahmen, deren Verortung, deren Finanzierung, deren Trägerschaft und deren Betrieb.
- Klares Bekenntnis zu *externem Monitoring und Evaluation* einzelner Maßnahmen und Maßnahmenpakete durch einen *Gleichwertigkeits-Check* sowie durch wissenschaftliche Begleitung; der Gleichwertigkeits-Check, der sich bereits in der Umsetzung befindet, sollte die Wirkungen aller Maßnahmen aller Ressorts in Hinblick auf die Verwirklichung der Gleichwertigkeit prüfen.

Wie bereits oben angesprochen wäre eine zeitliche Priorisierung der Maßnahmen (kurz-, mittel-, langfristige Maßnahmen) wünschenswert. Darüber hinaus wird seitens des Beirats empfohlen, in der mittel- bis langfristigen Perspektive Chancen und Grenzen der föderalistischen

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erwähnen (Stichwort: Länderneugliederung als langfristige Option).

Abschließend lässt sich festhalten, dass „Unser Plan für Deutschland“ eines nach fachlichen Strukturbereichen differenzierten und konkreten Maßnahmenplans bedarf, der insbesondere auch Umsetzungsinstrumente und ein Monitoring enthalten sollte. Zur erfolgreichen Umsetzung der priorisierten Maßnahmen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen Instrumente für die wirksame Umsetzung geschärft und ggf. neue Instrumente geschaffen werden.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist sowohl eine Daueraufgabe als auch eine Querschnittsaufgabe und bedarf der wirksamen Verankerung in den Ressorts auf Bundes- und Länderebene. Notwendig hierfür sind neben strukturellen und organisatorischen Weichenstellungen insbesondere auch ein laufendes Monitoring und eine laufende Evaluation.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

Dezentralisierungspotenziale öffentlicher
Einrichtungen zur Stabilisierung der
polyzentrischen Raumstruktur und zum
Ausgleich regionaler Ungleichheiten in
Deutschland nutzen!

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde im Nachgang Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 27. Mai 2020 im Umlaufverfahren verabschiedet. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Axel Prieb

Prof. Dr. Marek Dutkowski

Tine Fuchs

Manuela Hahn

Claudia Kaspar

Dr. Stefan Köhler

Uwe Lübking

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Matthias Wohltmann

Berlin, Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	204
1. Einführung	206
2. Bei der Dezentralisierung raumordnerische Grundsätze und Ziele zugrunde legen und deren Instrumente nutzen!	208
3. Klare Zielsetzungen für die Dezentralisierung!	210
4. Vorreiterfunktion des Bundes bei der Dezentralisierung sowie Moderations- und Vorbildfunktion gegenüber den Ländern!	212
5. Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchsetzen, sondern mit den Menschen erarbeiten!	214
6. Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam denken: Standortcluster bilden!	217
7. Gute Infrastrukturen und Daseinsvorsorge für künftige Behördenstandorte!	220
8. Prozesse langfristig gestalten und optimieren!	221

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

In ihren Schlussfolgerungen aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse empfiehlt die Bundesregierung eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Der Beirat begrüßt die Position des Bundes, dass die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen – und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten mit zentralörtlicher Funktion – erfolgen soll. Der Beirat sieht darin eine Stärkung von Dezentralität und Polyzentralität und einen geeigneten Ansatz, gezielt regionale Ungleichheiten auszugleichen und den Folgen der deutschen Teilung Rechnung zu tragen.

Dabei vertritt der Beirat insbesondere folgende Positionen:

- Eine weitere Dezentralisierung darf nicht als eine Politik gegen die international und bundesweit bedeutenden Städte und Stadtregionen missbraucht werden.
- Vielmehr geht es darum, entschlossen dem weiteren Auseinanderdriften einiger stark wachsender Regionen mit deutlichen Überlastungserscheinungen sowie einiger extrem durch Abwanderung und Funktionsverluste geprägter zentrenferner Regionen sowie vom Strukturwandel betroffener Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte entgegenzuwirken.
- Die Dezentralisierung muss den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung sowie klaren Zielsetzungen und Maßgaben entsprechen. Für Behördenstandorte sind gute Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge bereit zu stellen.
- Der Bund sollte mit seiner Dezentralisierungsstrategie vorangehen und eine Moderationsfunktion gegenüber den Ländern übernehmen.
- Dezentralisierung darf nicht gegen die Menschen durchgesetzt werden, sondern muss mit ihnen erarbeitet werden; der Beirat unterstützt nachdrücklich das Prinzip der Freiwilligkeit und setzt deswegen vor allem auf Dezentralisierungseffekte durch Neu- und Ausgründung von Einrichtungen. Damit kann am ehesten das Ziel erreicht werden, dass sich die Beschäftigten mit ihren Angehörigen am neuen Arbeitsort niederlassen und nicht unerwünschte neue Pendelströme erzeugt werden.
- Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaft müssen gemeinsam gedacht und die Möglichkeiten zur Bildung von Standortclustern genutzt werden; der Beirat weist auf erfolgreiche Fachhochschulstandorte in zentrenfernen Räumen hin und sieht Potenziale für die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen insbesondere in kleineren Oberzentren.

Der Beirat empfiehlt, die Prozesse langfristig zu gestalten und hält es für erforderlich, dass

- der Bund ein langfristiges Konzept für die räumlichen und organisatorischen Prozesse entwickelt und geeignete Arbeitsstrukturen auf Bundesebene schafft,
- das Verlagerungs- und Neugründungspotenzial öffentlicher Einrichtungen sowie geeignete Zielregionen und -Standorte auf der Grundlage klarer Kriterien ermittelt werden,
- ein Kataster aller öffentlichen und halböffentlichen Liegenschaften laufend aktualisiert wird,
- stabile Kommunikationsstrukturen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und den Personalvertretungen aufgebaut werden und auch mit den Zielregionen eine gute Kommunikation und Abstimmung erfolgt.

Angesichts der Langfristigkeit des Prozesses sowie einer Reihe von Unwägbarkeiten ist eine regelmäßige Überprüfung, Evaluierung und Justierung des Konzeptes erforderlich.

1. Einführung

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt es, dass die Bundesregierung in der laufenden Wahlperiode wichtige Initiativen zu einer aktiv gestaltenden Raumordnungspolitik ergriffen hat. Insbesondere die Einsetzung der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse hat sowohl in der Bundes- und Landespolitik als auch in Öffentlichkeit und Medien das Bewusstsein für dieses zentrale raumordnungspolitische Anliegen geschärft.

In ihren Schlussfolgerungen aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse empfiehlt die Bundesregierung unter anderem eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Bund und Länder sollen danach die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen - und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten¹⁹ mit zentralörtlicher Funktion - vornehmen. Ziel dieses Ansatzes ist es, die bestehende, historisch gewachsene, polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur in Deutschland als eine der sozioökonomischen Stärken des Landes zu erhalten und im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen das Angebot der Arbeitsplätze zu erhöhen. Mittelbar soll zugleich für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.) gesorgt werden.²⁰

Der Beirat begrüßt, dass damit die eigenen raumordnungs- und strukturpolitischen Handlungsmöglichkeiten von Bund und Ländern zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse erneut ins Bewusstsein gerückt werden. Bereits vor mehreren Jahrzehnten stand dieses Thema auf der Agenda der damaligen Bundes- und Landesregierungen, was 1968 zu einer MKRO-Entscheidung über „Raumordnerische Gesichtspunkte zur Frage des Sitzes und Zuständigkeitsbereichs von größeren Verwaltungsdienststellen“ führte. Mitte der 1970er bis Anfang der 1980er Jahre bildete die Standortwahl von Behörden einen Schwerpunkt in der Arbeit der Vorgängerinstitution des heutigen BBSR. Kritisch wurde damals das weniger raumordnungspolitisch als betriebswirtschaftlich motivierte Agieren von Bundesbehörden gesehen. Gleichzeitig wurde aber auch die im internationalen Maßstab vergleichsweise ausgewogene Standortverteilung der Behörden im damaligen Bundesgebiet betont. 1980 legte die Bundesregierung einen Bericht zur Standortwahl für Behörden vor, im folgenden Jahr wies die MKRO in ihrer Entscheidung „Zur Standortpolitik für Behörden von Bund und Ländern“ mit

¹⁹ Unser Plan für Deutschland- Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, S.18

²⁰ Abschlussbericht der FAG Raumordnung und Statistik, S. 25f.

Blick auf die Funktionalreformen auf Zentralisierungen von Behörden und Gerichten hin und forderte eine Berücksichtigung der vorhandenen Dezentralität.

Dezentralität und Polyzentralität als historisch gewachsene Grundmuster der Raumstruktur in Deutschland werden zunehmend als Stärke erkannt. Das ausdifferenzierte deutsche Städtesystem mit einer großen Zahl leistungsfähiger Ober- und Mittelzentren hat über Jahrzehnte stabilisierend gewirkt und weist gerade gegenüber sehr zentralisierten Städtesystemen mit nur wenigen Entscheidungszentralen eine Reihe von Vorteilen auf. Dezentralität und Polyzentralität gezielt zu stärken ist nach Überzeugung des Beirates der richtige raumordnungspolitische Ansatz.

Der Beirat weist aber darauf hin, dass bei den Überlegungen zu einer weitergehenden Dezentralisierung in Staat und Wirtschaft drei Prämissen beachtet werden müssen:

- Die im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten erheblich stärker dezentralisierte und polyzentrischere Raum- und Verwaltungsstruktur bedeutet²¹, dass Deutschland nicht gegen einen historisch geprägten Zentralismus ankämpfen muss, sondern dass es insbesondere darum geht, gezielt regionale Ungleichheiten der Dezentralisierung im Bundesgebiet auszugleichen. Dabei sollte auch den Folgen der deutschen Teilung gezielt Rechnung getragen werden.
- Dezentralisierung ist nicht unbegrenzt möglich und sinnvoll. Der Beirat begrüßt es, dass in den Schlussfolgerungen der Bundesregierung die besondere Rolle der Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlichen Funktionen besonders betont wird. Der Beirat unterstreicht diese Bewertung ausdrücklich und wird in den folgenden Überlegungen noch einmal vertieft auf die erforderliche Bündelung von Funktionen in diesen Städten im Sinne einer dezentralen Konzentration eingehen.
- Der von der Bundesregierung verfolgte Ansatz, durch weitere Dezentralisierung in Verwaltung, Forschung und Wirtschaft auf eine ausgeglichene Raumstruktur und gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands hinzuwirken, darf nicht als eine Politik gegen die international und bundesweit bedeutenden Städte und Stadtregionen verstanden oder missbraucht werden. Deren Attraktivität und internationale Strahlkraft ist für die Stärke Deutschlands unverzichtbar und darf nicht beeinträchtigt werden. Vielmehr geht es darum, durch eine kluge Raumordnungs- und Strukturpolitik entschlossen dem weiteren Auseinanderdriften einiger stark wachsender Regionen mit deutlichen Überlastungserscheinungen insbesondere am Wohnungsmarkt sowie einiger

²¹ Vgl. hierzu die Karte mit den Standorten der Bundesbehörden im Anhang

durch Abwanderung und Funktionsverluste geprägter zentrenferner Regionen entgegenzuwirken. Deren strukturelle Stärkung und Aufwertung durch die Dezentralisierung von öffentlichen Einrichtungen und Behörden kann zu einer „win-win-Situation“ für die gesamte Raumstruktur führen.

Mit diesen Prämissen unterstützt der Beirat die Bundesregierung in ihrem Vorhaben, die Möglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen zu einer möglichst dezentralisierten Lokalisierung öffentlicher Einrichtungen im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse zu nutzen. Schließlich handelt es sich hier im Prinzip um die einzige Möglichkeit des Staates, selbst unmittelbar an der Umsetzung raumordnungs- und strukturpolitischer Ziele konkret mitzuwirken. Für die Umsetzung empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, dass

- die Dezentralisierung den festgelegten Grundsätzen und Zielen der Raumordnung sowie klaren Zielsetzungen und Maßgaben entsprechen muss,
- der Bund mit seiner Dezentralisierungsstrategie vorangehen und eine Moderationsfunktion gegenüber den Ländern übernehmen sollte,
- Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchgesetzt, sondern mit ihnen erarbeitet werden muss,
- öffentliche Einrichtungen und Wirtschaft gemeinsam gedacht werden müssen und die Möglichkeit zur Bildung von Standortclustern genutzt werden,
- für Behördenstandorte gute Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge bereit zu stellen sowie
- Prozesse langfristig gestaltet und optimiert werden müssen.

Diese Empfehlungen des Beirats werden nachfolgend näher ausgeführt.

2. Bei der Dezentralisierung raumordnerische Grundsätze und Ziele zugrunde legen und deren Instrumente nutzen!

In Deutschland hat die Raumordnung in der Verantwortung von Bund, Ländern und Regionen eine gute Tradition. Flächendeckend sind insbesondere auf der Ebene der Länder und Regionen Grundsätze und Ziele der Raumordnung entwickelt, demokratisch legitimiert und verbindlich festgelegt worden. Diese Grundsätze und Ziele müssen selbstverständlich auch bei den Bestrebungen zur Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen und Arbeitsplätze berücksichtigt bzw. beachtet werden. Außerdem sind, wie bereits ausgeführt, Raumstruktur

und Städtesystem Deutschlands schon durch die historische Entwicklung und den Föderalismus stark dezentralisiert.

Deswegen ist es geboten, im Zuge der angestrebten weitergehenden Dezentralisierung auf dem verbindlichen und bewährten zentralörtlichen System mit dem ihm zugrundeliegenden Prinzip der dezentralen Konzentration aufzubauen. Prägnant hat die MKRO dessen Wirkungsweise in ihren 2016 verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschrieben:

„Das Konzept der Zentralen Orte ist vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche weiterhin das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung. Als verbindlicher Bezugsrahmen ermöglicht es Synergieeffekte für die unterschiedlichen staatlichen und kommunalen, aber auch die nichtstaatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge.“

Damit gewährleistet das zentralörtliche System aus Sicht der MKRO unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten in den Leitbildern noch näher ausgeführte Vorteile für Bürgerinnen und Bürger, Anbieter der Einrichtungen, ÖPNV-Betreiber, Umwelt und Wirtschaft gleichermaßen. Der Beirat schließt sich dieser positiven Bewertung ausdrücklich an. Als Suchräume für Standorte neu- oder auszugründender öffentlicher Einrichtungen empfiehlt der Beirat vorrangig Mittelzentren und kleinere Oberzentren. Hierbei handelt es sich um Klein- und Mittelstädte, deren Funktion als „Anker im Raum“ erkannt und in den aktuellen wissenschaftlichen Diskursen besonders betont wird. Zusätzliche Behördenarbeitsplätze könnten die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur unterstützen. Umgekehrt kann bei Mittel- und kleineren Oberzentren von einer befriedigenden oder guten Ausstattung (insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur, medizinische Versorgung, Handel, öffentliche und private Dienstleistungen), von einer gewissen Größe des Wohnungs- und Arbeitsmarktes sowie einer guten Verkehrsanbindung ausgegangen werden.

Da vor Ort in der Regel Einrichtungen der kommunalen Verwaltungen ansässig sind, ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich auf die Stellenausschreibungen neu- oder ausgegründeter Bundeseinrichtungen Beschäftigte dieser ansässigen Verwaltungen bewerben, weil sie dort bessere Vergütungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sehen, was wiederum zu einem gefährlichen Brain-Drain der Kommunalverwaltungen führen kann. Es soll hier keineswegs einem „Konkurrentenschutz“ für Kommunalverwaltungen das Wort geredet werden, jedoch wäre es kontraproduktiv, wenn die Arbeitsplätze in den Zielregionen zu einem großen Teil mit ehemals kommunal Beschäftigten besetzt würden und die Kommunen dadurch ihre Stellen nicht mehr besetzen können und ihre Funktionsfähigkeit gefährdet würde. Auch diesbezüglich empfiehlt der Beirat einen rechtzeitigen Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Von sehr grundsätzlicher Bedeutung ist es aus Sicht des Beirats, dass dezentralisierte Strukturen, wegen der damit angestrebten regionalwirtschaftlichen Effekte, als eigenständiges bundes- (und entsprechend landes-) politisches Ziel definiert werden. Dies ist aus politischen und auch rechtlichen Gründen wichtig, weil Entscheidungen zur Dezentralisierung auch Investitions- und Folgekosten mit sich bringen. So kann Einwänden des Steuerzahlerbundes sowie der Rechnungshöfe vorgebeugt werden. In diesem Sinne sollte die Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen mindestens als Grundsatz der Raumordnung formuliert werden oder sogar als Zielsystem in einem zu schaffenden Raumordnungsplan Dezentralisierung des Bundes (unter Einschluss der nachfolgend unter Punkt 3 angesprochenen Kriterien) aufgenommen werden. Die erforderlichen Mittel für die Ertüchtigung der Infrastrukturen (ins. der Breitbandinfrastruktur) sind entsprechend zu etatisieren, wobei sich Bund, Länder und Kommunen auf einen Finanzierungsmodus einigen müssen.

3. Klare Zielsetzungen für die Dezentralisierung!

Die Dezentralisierungsansätze des Bundes bezüglich seiner Verwaltungs-, Vollzugs- und Forschungseinrichtungen unterstützen die raumordnerischen Kernanliegen der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands sowie einer durch Polyzentralität und dezentrale Konzentration geprägten Raumstruktur. Diese Bemühungen begrüßt der Beirat für Raumentwicklung als Instrument einer aktiven und nachhaltigen Raumordnungs- und Strukturpolitik ausdrücklich. Dabei hält es der Beirat für erforderlich, sowohl die erwarteten positiven Effekte für die vorgesehenen neuen Standortregionen als auch für den Bund selbst ins Auge zu fassen.

Aus dem Blickwinkel der potentiellen Standortregionen („Zielregionen“) geht es vorrangig darum, neue, d. h. noch nicht besetzte Arbeitsplätze zu schaffen, vorhandene Strukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu stärken und zu ergänzen sowie einen nachhaltigen Abbau regionaler Disparitäten zu erreichen. Grundlage muss ein bundesweites Konzept mit geeigneten Standorten bzw. Zielregionen sein, die mit Hilfe eines einheitlichen Kriterienkatalogs ermittelt, bewertet und regelmäßig evaluiert werden. Damit können Effekte einer Dezentralisierung vergleichbar und nachvollziehbar gemacht werden. Falls erforderlich, ist auf diese Weise auch eine Nachsteuerung möglich.

Eine gute Grundlage für ein solches Vorgehen bietet die laufende Raumbbeobachtung des BBSR. Insbesondere kann hierbei auf den aktuellen Deutschlandatlas zurückgegriffen werden, der es ermöglicht, Regionen nach bestimmten Kriterien/Indikatoren miteinander zu vergleichen. Wichtig dabei wäre, Mindestkriterien für die Ansiedlungseignung potenzieller Zielregionen zu definieren; hierzu gibt der Beirat folgende Hinweise:

- Voraussetzung für die grundsätzliche Eignung eines Standortes ist, wie auch unter Punkt 2 ausgeführt und bereits in den Schlussfolgerungen der Bundesregierung enthalten, eine zentralörtliche Funktion).
- Zu ermitteln sind demographische und wirtschaftliche Strukturdaten, aus denen zu ersehen ist, welche Standortregionen aufgrund ihrer Gegebenheiten und des Bedarfs an externen Impulsen im Vergleich mit anderen Regionen besonders relevant für eine Ansiedlung sind.
- Wichtig ist, an regional vorhandene Potenziale/Gunstkriterien anzuknüpfen, wobei in den in Frage kommenden Zielregionen noch nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Infrastruktur, z. B. Breitbandversorgung, bereits den gewünschten Standard aufweist. Eine große Bedeutung spielen jedoch die vorhandenen Bildungseinrichtungen und die Möglichkeit zur Bildung von Synergien mit der ansässigen Wirtschaft (zu diesen beiden Aspekten siehe Punkt 6 und Punkt 7).
- Ebenfalls zu beachten (und bei Behörden mit Publikumsverkehr unabdingbar) und für die Attraktivität der Zielregionen ein durchaus relevanter Aspekt ist die Erreichbarkeit der Standorte, d. h. eine bedarfsgerechte Anbindung an den öffentlichen Fern- und Nahverkehr.

Ein solches Vorgehen trägt zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der zu fällenden Entscheidungen bei und erhöht nicht zuletzt die Akzeptanz der Entscheidungen sowohl vor Ort als auch in anderen Regionen. Der Beirat hat bereits früher seine Wertschätzung für die vom Bund aufgesetzten und begleiteten Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) zum Ausdruck gebracht. Mit Blick auf die Stärkung peripherer und strukturschwacher Räume seien etwa die MORO-Projekte „Netzwerk Daseinsvorsorge“ oder „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ genannt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen empfiehlt der Beirat, ein MORO-Projekt „Dezentralisierung von Behördenstandorten“ ins Leben zu rufen. Damit könnten Leuchtturmprojekte in ausgewählten Regionen unterstützt und wissenschaftlich begleitet werden.

Bei der Dezentralisierung von Verwaltungs-, Vollzugs- und Forschungseinrichtungen des Bundes muss dieser vorab seine organisatorisch-strukturellen Rahmenbedingungen definieren und transparent machen. Für ein Gelingen einer solchen Funktional- und Strukturreform ist es zudem wichtig, diese nicht mit Gebietsreformen zu verknüpfen.

Auf die Ausgestaltung der Behördenstrukturen auf Landesebene hat der Bund wenig Einfluss. Gleichwohl kann der Bund bundesweit bei den Kriterien und beim Verfahren der

Dezentralisierung eine Vorbildfunktion auch für die Länder einnehmen. Einige Länder verfolgen ohnehin schon eigene Ansätze zur Dezentralisierung ihrer Einrichtungen; sie haben insbesondere auch die Möglichkeit, durch Funktionalreformen und Verlagerung von geeigneten Aufgaben von der Landes- auf die kommunalen Ebenen eine ganz eigene Form der Dezentralisierung zu nutzen. Allerdings muss dabei stets das Ziel sachgerechter und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen beachtet werden, das heißt Behörden, auf die zusätzliche die Aufgaben übertragen werden, sollten finanziell und personell dazu in der Lage sein oder in die Lage versetzt werden, diese auch zu erfüllen.

Ein zentrales Element bei allen Ansätzen ist aus Sicht des Beirates das von der Bundesregierung betonte Prinzip der Freiwilligkeit, um eine größtmögliche Akzeptanz bei den Beteiligten (insbesondere Behördenleitungen und betroffenen Beschäftigten) zu erreichen (siehe Punkt 5). Deswegen bieten sich insbesondere Neugründungen bzw. Ausgründungen für eine Dezentralisierung an, weil sich hier Beschäftigte gezielt auf Positionen bewerben können und somit Menschen mit der erforderlichen Ausbildung und Befähigung die Chance haben, sich in einer präferierten Region anzusiedeln bzw. dorthin zurückzukehren.

Ein nicht zu unterschätzender positiver Aspekt der Dezentralisierung in einer Zeit, in denen in vielen Regionen ein Gefühl entstanden ist, „abgehängt“ zu sein, ist schließlich die Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft sowie Bürgernähe durch die Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit des Bundes in der Fläche.

4. Vorreiterfunktion des Bundes bei der Dezentralisierung sowie Moderations- und Vorbildfunktion gegenüber den Ländern!

In den Schlussfolgerungen der Bundesregierung aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse wird empfohlen, dass die Bundesressorts gemeinsam für ihre nachgeordneten Behörden und weiteren Einrichtungen über eine Clearingstelle ein integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzept ausarbeiten. Ein genereller Entscheidungsvorbehalt des Kabinetts sollte zur Gewährleistung ganzheitlicher Lösungsansätze im Handlungskonzept integriert sein. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren (Deutschland-Atlas) und mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen. Die Länder sollten für ihre Behördenansiedlungen analoge Schritte einleiten und hierüber die Clearingstelle unterrichten. So könnten Erfahrungen und

bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen.²²

Der Beirat unterstützt diese Schlussfolgerungen nachdrücklich (siehe auch Punkt 3). Insbesondere die (bereits erfolgte) Einrichtung einer Clearingstelle des Bundes, die Erarbeitung eines integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzepts sowie die von Anfang an mitgedachte Einbeziehung der Länder, die einen Austausch im Sinne eines lernenden Systems ermöglichen soll, werden begrüßt. Der Beirat ist dabei der Auffassung, dass sich das integrierte Handlungs- und Kommunikationskonzept sowohl nach innen als auch nach außen richten muss. Er empfiehlt auch eine Prüfung, ob ein internes Handlungskonzept für die Bundeseinrichtungen mit dem unter Punkt 2 angeregten förmlichen Raumordnungsplan des Bundes zur kriteriengestützten Dezentralisierung von Bundeseinrichtungen verbunden werden kann und welche rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen wären. Der Beirat hält es aber auch für erforderlich, vor der Erstellung des Konzepts einen Blick zurück (und auch ins Ausland) zu werfen und erfolgte Behördenverlagerungen systematisch mit Blick auf ihre regionalökonomischen Effekte sowie mögliche Erfolgs- und Misserfolgskriterien auszuwerten (siehe auch Punkt 5).

Der Beirat unterstützt ebenfalls nachhaltig den Ansatz der Bundesregierung, alle politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) frühzeitig einzubeziehen und die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen zu suchen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch Fragen der Finanzierung zu klären. Nur durch eine moderierende Funktion des Bundes lassen sich nach Überzeugung des Beirats frühzeitig nicht intendierte Fehlentwicklungen (Tages- und Wochenendpendeln an den neuen Arbeitsort bei Beibehaltung des alten Wohnsitzes) und mögliche Hemmfaktoren (keine rechtzeitige Anpassung der Infrastruktur und des Daseinsvorsorgeangebots vor Ort) erkennen und beseitigen. Deshalb ist auch eine langfristige Ausrichtung der Fachpolitiken auf (künftige) Behördenstandorte (Verkehrsanbindung, Wohngebiete, Kitas) erforderlich. Auch dies spricht für eine integrierte und überfachliche Herangehensweise an das Thema durch die Raumordnung. Insbesondere dann, wenn es um Behördenneu- oder -ausgründungen mit einem Neuaufbau des Personals geht – was der angestrebten Zielsetzung der Schaffung neuer Arbeitsplätze in geeigneten Regionen am nächsten kommt – müssen zudem frühzeitig und mit den verantwortlichen regionalen und lokalen Akteuren entsprechende Personalplanungen und -entwicklungskonzepte erarbeitet und rechtzeitig mit genügendem Vorlauf zur Aufnahme der Behördentätigkeit in die

²² Siehe Fußnote 2

Umsetzung gebracht werden. Auf die bei neuen öffentlichen Einrichtungen drohende Gefahr des „Brain drains“ bei kommunalen Verwaltungen wurde bereits in Punkt 2 hingewiesen, auf die Einbeziehung der betroffenen Behördenbeschäftigten wird unter Punkt 5 eingegangen. Der Aufbau und die weitere Entwicklung der „neuen“ Behörde muss von Anfang an auch aus dem Ort heraus geschehen und kann nicht einfach von außen in den Ort „hineingepflanzt“ werden. Dies betrifft auch die sorgfältige planerische Vorbereitung des Standortes, so dass eine neue Einrichtung gut in die Siedlungsstruktur eingebunden und an die Infrastruktur angeschlossen ist.

Der Beirat empfiehlt, diese Aspekte bei der Erarbeitung eines integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzepts zu berücksichtigen. Er empfiehlt zudem eine ständige begleitende (Selbst-)Evaluierung und eine kritische Reflexion der Erfahrungen einzelner Vorhaben in einem Bund-Länder-Arbeitskreis unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände. In diesem (Ressorts und Ebenen übergreifenden) Arbeitskreis sollte insbesondere neben dem gemeinsamen Austausch die Ermittlung verallgemeinerungsfähiger Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Mittelpunkt stehen, aus denen ein (nicht abgeschlossener, sondern ebenfalls lernender) Leitfaden erarbeitet werden sollte.

Der Beirat hält es, wie dargestellt, für erforderlich, dass von Anfang an Bund und Länder gemeinsam vorgehen. Das bedeutet aber nicht, dass sämtliche Dezentralisierungsaktivitäten in allen Schritten detailliert abgestimmt werden, weil der Prozess dadurch nur in sehr kleinen Schritten möglich wäre. Der Beirat empfiehlt, dass der Bund dort, wo es entsprechend den Empfehlungen des Beirats sinnvoll ist, durchaus mutig mit seinen eigenen Einrichtungen eine Vorreiterrolle bei der Dezentralisierung übernimmt.

5. Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchsetzen, sondern mit den Menschen erarbeiten!

Wie bereits angesprochen ist das Prinzip der Freiwilligkeit für den Beirat oberstes Gebot. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch „bewährtes“ Personal wechseln soll oder nicht nur neues Personal vor Ort „rekrutiert“ werden kann. Eine wirksame Dezentralisierung und Stärkung der verschiedenen Zielregionen kann nur gelingen, wenn die Orte, die örtlichen Angebote und die Lebensformen in den für eine Dezentralisierung vorrangig in Frage kommenden Regionen so attraktiv sind, dass Menschen gerne ihren Wohnsitz dorthin verlegen. Zwar geht das Beamtenrecht von einer recht weitgehenden räumlichen Flexibilität des Beamten bzw. der Beamtin aus, doch ist eine Versetzung gegen den ausdrücklichen Willen der Betroffenen nach Überzeugung des Beirats kontraproduktiv. Um Orte und Regionen durch Dezentralisierung

von öffentlichen Behörden nachhaltig zu stärken, ist es erforderlich, dass der Arbeitsort auch in möglichst großem Umfang zum Lebens- und Wohnmittelpunkt der Beschäftigten und Ihrer Angehörigen wird. Das Sprichwort „Home is where the heart is“ verdeutlicht, dass mehr als nur gute Infrastrukturen und Arbeitsplätze dazugehören, dass Menschen sich einen Ort dauerhaft zum Leben aussuchen. Der Beirat betont diesen Aspekt ganz besonders, weil das Konzept der Dezentralisierung nur mit den betroffenen Menschen möglich ist. Zwar sind multilokale Lebensweisen inzwischen weit verbreitet, doch sollten nicht zusätzliche Tages- und Wochenpendelströme erzeugt werden. Gerade bei Haushalten, in denen beide Partner berufstätig sind (was auch in Deutschland perspektivisch die Regel sein dürfte), ist deswegen zu beachten, dass in dem Fall, in dem sogar beide Partner zum Ortswechsel bereit sind, auch für beide Betroffene ein adäquater neuer Arbeitsplatz zu finden ist. Dabei weist der Beirat auf Erfahrungen beispielsweise in den nordeuropäischen Ländern hin, wo besonders ambitionierte Dezentralisierungsprojekte gescheitert sind oder nicht den gewünschten Effekt erzielt haben. Gerade aus Dänemark ist bekannt, dass von der Dezentralisierung von Einrichtungen aus der Hauptstadtregionen weniger die kleinen als vielmehr die großen Städte in anderen Teilen des Landes profitierten, „verlagerte“ Beschäftigte eher pendeln als umziehen und vor allem spezialisierte Fachkräfte sich einem Umzug verweigern und den öffentlichen Dienst ganz verlassen. Sollen Behördenmitarbeiter bei einer – nach Überzeugung des Beirats nur nachrangig in Frage kommenden – „echten“ Verlagerung von Standorten „von außen mitgebracht“ werden, so sind diese (direkt und über die Personalvertretungen) unter Wahrung des Freiwilligkeitsprinzips von Anfang an und beständig in die Planungen einzubeziehen, um z.B. die Gefahr von Abwehr- und Torpedierungsstrategien zu minimieren. Der Beirat ist überzeugt, dass ein Zwang zum „Umzug mit der Behörde“ nicht erfolgreich sein wird und deswegen nicht Grundlage einer Dezentralisierungsstrategie sein kann. Vielmehr ist zu beachten und zu nutzen, dass die Menschen nach Lebensqualität sowie einem aktiven und erfüllten Leben streben. Wichtige Aspekte für eine Standortentscheidung sind einerseits die Arbeit, aber auch die Aus- und Weiterbildung, die Freizeit, Kultur und Sport, die alltägliche Lebensführung, Lebenshaltungskosten, Work-Life-Balance, gleichberechtigte Lebensführung der Partner/in und Bildungschancen für Kinder. Zwar bietet die Digitalisierung die Möglichkeit, an verschiedenen Standorten zu arbeiten und zu leben, doch ist dies nicht der hier verfolgte Zweck der Dezentralisierungspolitik, bei der vielmehr davon ausgegangen wird, dass ein neuer Standort durch freiwillig dorthin wandernde Menschen gestärkt wird, weil sich diese dort auch im sozialen Leben engagieren können. Erfolgreiche Regionen sind ohnehin auch deshalb erfolgreich, weil sie attraktive Orte für Menschen sind, die gerne dort leben und arbeiten und sich auch in der Freizeit in die Gesellschaft einbringen. Die wesentliche Herausforderung für ein Dezentralisierungskonzept besteht also darin, solche Regionen auch jenseits der

Metropolen zu finden. Allerdings können auch in den Zielregionen Ängste bezüglich neuer Behördenansiedlungen entstehen, insbesondere vor einer Verteuerung des Lebens und der Verknappung von Angeboten und Infrastrukturen entstehen. Damit wäre von vornherein die Chance, dass neu Hinzugezogene sich erfolgreich integrieren und das Gemeinwesen stärken erschwert. Deswegen sind auch die Menschen in den Zielregionen frühzeitig zu informieren und in die Gestaltung der Veränderungen einzubeziehen.

Der Beirat empfiehlt, ein systematisches Monitoring der Wohnortverlagerungen nach Neugründung/Verlagerung von öffentlichen Einrichtungen zu installieren. Wichtig ist es auch hier, seitens der Verantwortlichen in Bund und Ländern in der Öffentlichkeit deutlich auf die Bedeutung dezentraler Strukturen hinzuweisen, damit die Menschen in peripheren Räumen auch für sich die Möglichkeit sehen, in ihrer Heimat zu bleiben und diese aktiv und mit klarer Zukunftsperspektive zu gestalten. Auch die Möglichkeit, aus einer überlasteten Region in die Heimatregion zurückzukehren, ist ein Aspekt, der Bindungen fördert und es ermöglicht, Brücken zwischen den Menschen vor Ort und neu Hinzukommenden zu bauen.

Es gilt, durch Dezentralisierung für die betroffenen Menschen neue Chancen und einen Mehrwert zu generieren, der über den Arbeitsplatz im engeren Sinne hinausgeht. Vielmehr sollte die Zukunft individuell mit einer Verbesserung der eigenen Lebensumstände verbunden sein. Die Vielfalt an Chancen befördert auch eine Vielfalt an Menschen in verschiedenen Lebenssituationen und Lebensaltern, die zur Stabilität von Orten und Regionen beiträgt. Über Kooperationen mit Wirtschaft und Tourismus können Stärken und Angebote der Region erweitert und vermittelt werden. Harte Standortfaktoren können so durch weiche Standortfaktoren ergänzt und bereichert werden. Zugehörigkeit zu einer Region definiert sich auch über die kulturhistorischen, kulinarischen und landschaftlichen Prägungen, die sich auch nicht unbedingt an administrativen Grenzen orientieren.

Eine Attraktivitätssteigerung der Zielregionen muss breit angelegt sein, sich an klaren erprobten Kriterien orientieren und kann nur mit den Menschen gelingen. In diesem Sinne empfiehlt der Beirat auch, bereits entwickelte Strategien (z.B. im Freistaat Bayern) zu evaluieren, um zu erfahren welches die ausschlaggebenden Faktoren sind, ob eine strategische Entscheidung zur Dezentralisierung so erfolgreich ist, dass die Menschen sich vor Ort verankern und nachhaltig einbringen.

6. Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam denken: Standortcluster bilden!

Die mehrfach angesprochene dezentrale und polyzentrische Raumstruktur in Deutschland bedeutet auch, dass die Wirtschaftsstruktur - anders als etwa in Frankreich oder Großbritannien - sehr differenziert und dezentral geprägt ist. So entsteht die Wertschöpfung nicht nur in den großen Städten, sondern gleichermaßen in ländlichen Regionen. Häufig unbekannt ist, dass die Flaggschiffe der deutschen Wirtschaft nicht nur in den großen Metropolen anzutreffen sind, sondern vor allem auch in den Kleinstädten des ländlichen Raums präsent sind, was insbesondere für die über 1.300 „Hidden Champions“ gilt. Beispiele sind Weltmarktführer im Sauerland, in Ostwestfalen, im Eichsfeld oder auf der Schwäbischen Alb.

Allerdings gibt es periphere und strukturschwache Räume sowie vom Strukturwandel besonders betroffene Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte, die vom demografischen Wandel, besonders von Abwanderungen, stark betroffen sind. Aus der laufenden Raumbeobachtung des BBSR ist erkennbar, dass demografische Entwicklung und Veränderungen der Beschäftigungsstruktur parallel zueinander verlaufen. Es ist ablesbar, dass die Menschen sich dort wohl fühlen und gern dort wohnen, wo sie Arbeit und Beschäftigung finden. Bietet der örtliche Arbeitsmarkt keine Perspektiven oder gibt es zu viele Brüche in der eigenen Erwerbsbiografie, entsteht offensichtlich das Gefühl, nicht mehr Teil der Gesellschaft zu sein.

Auch für erfolgreiche Unternehmen in peripheren, strukturschwachen oder vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen war bis in die jüngste Vergangenheit das größte Problem der Fachkräftemangel. Obwohl es hier zu positiven Veränderungen gekommen ist, dürften gerade einige potenzielle Zielregionen weiterhin vor der besonderen Herausforderung stehen, ein für Fachkräfte und deren Angehörigen attraktives Umfeld anzubieten. Dazu gehören nach den Aussagen von Industrie- und Bauunternehmen, aber auch von Handels- und Dienstleistungsbetrieben offensichtlich gerade die schulische Ausbildung und die Berufsausbildung in jeder Form – das Spektrum reicht von üblichen weiterführenden Schulen über Oberstufenzentren und Berufsschulen bis zu Fachhochschulen und universitären Ausbildungen. Immerhin 58% von 23.000 vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag befragten Unternehmen gaben im Herbst 2018 an, dass die berufliche Bildung in ihrer Region gestärkt werden muss. Und 55% führen weiter aus, dass die Qualifikation der Schulabgänger verbessert werden muss. In peripheren und strukturschwachen Regionen sind die Wege zu den Schulen, ob Grundschulen oder weiterführende Schulen, Berufs- oder Fachhochschulen aber häufig sehr weit. Manchmal liegt die nächste Schule auch direkt hinter der Landesgrenze und

die nächste Berufsschule im eigenen Bundesland liegt bis zu 100 km entfernt. Angesichts des Grundsatzes, dass Schulgebote und Ausbildungsverkehre innerhalb des Bundeslandes bzw. des Landkreises zu organisieren sind, empfiehlt der Beirat, sowohl Schüler(innen)verkehre über Landesgrenzen hinweg zuzulassen als auch Schul-, Berufsschul- und Fachhochschulangebote noch stärker auf die dezentralen Wirtschaftsstrukturen auszurichten.

Der Beirat weist darauf hin, dass in diesem erkannten Defizit eine Herausforderung und eine Chance für Dezentralisierungsansätze öffentlicher Einrichtungen gleichermaßen liegt: erstens könnten durch eine stärkere Dezentralisierung berufsbildender Angebote einschließlich Fachhochschulen in benachteiligten Regionen tätige Betriebe unterstützt werden und zweitens liegen hier offenbar Potenziale für die Dezentralisierung öffentlicher Ausbildungsangebote. Auch wenn hier die Adressaten vornehmlich die Länder und die Kommunen sind, möchte der Beirat diesen doppelten Nutzen von Dezentralisierungsstrategien besonders unterstreichen.

Eine mögliche Lösung, die bei der Dezentralisierungspolitik besonders berücksichtigt werden sollte, können dezentrale Fachhochschul- und Berufsbildungsangebote sein, die dem jeweiligen regionalen Wirtschaftscluster entsprechen. Hier sind einige ländliche Regionen schon mit gutem Beispiel vorangegangen, so etwa die Region Oberfranken mit der Bildung eines Standortclusters in der Textilwirtschaft und der Schaffung des beruflichen Bildungsangebots durch die Fachhochschule Hof/Campus Münchberg. Ein weiteres Beispiel ist das Netzwerk „Optic Alliance Brandenburg Berlin“ (OABB) mit Schwerpunkten in den Städten Rathenow und Brandenburg, wodurch eine Studienmöglichkeit an der Technischen Hochschule in Brandenburg und Ausbildungsmöglichkeiten im Bildungszentrum für Augenoptik und der Ausbildung im Oberstufenzentrum Havelland, Rathenow, eröffnet werden.

Erhebliche regional- und strukturpolitische Wirkungen wurden in den vergangenen Jahren mit der Neugründung von Universitäten und Fachhochschulen erzielt. Eine ganze Reihe von Bundesländern hat die hohe Bedeutung dezentraler Hochschulstandorte erkannt. So wurden häufig Fachhochschulen/Hochschulen für Angewandte Wissenschaften mit Zweigstandorten gegründet, so z.B. die Zweigstandorte Zweibrücken und Pirmasens der Hochschule Kaiserslautern mit durchschnittlich 1000 bis 3000 Studierenden. Aus Nordrhein-Westfalen sind beispielhaft die erfolgreichen Fachhochschulstandorte Kleve, Lippstadt und Soest zu nennen. Über die stabilisierenden Wirkungen auf den Immobilienmarkt durch Beschäftigte und Studierende hinaus haben Hochschulstandorte weitreichende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, den Einzelhandel und das Dienstleistungsgewerbe in den Zielregionen. Im Idealfall entstehen regional angepasste fachlich-wissenschaftliche Cluster wie beispielhaft der Standort Hof zeigt. So entwickelt die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Synergien

mit einem der aus München verlagerten Standorte des Bayerischen Landesamtes für Umwelt, indem in Hof ein Kompetenzzentrum für den Bereich „Wasser/Wasserwirtschaft“ gebildet wurde. Ferner fand aus der Hochschule Hof heraus die Gründung von sechs Instituten statt, u.a. die Gründung eines Fraunhofer-Zentrums (AWZ) für textile Faserkeramiken. Gerade die Gründung dieses außeruniversitären Forschungszentrums hat die Basis für die Intensivierung der Kontakte mit den in der Region ansässigen (Textil-) Unternehmen gefördert und zu einem innovativen Wissenstransfer zwischen Hochschule und Wirtschaft beigetragen. Ähnliche regionalwirtschaftliche Effekte lassen sich an den meisten (Fach-) Hochschulstandorten beobachten.

Perspektivisch dürften die Potentiale zur Neugründung oder Gründung von Zweitstellen von Hochschulen begrenzt sein, da sich aufgrund der demographischen Entwicklung bereits derzeit ein hoher Wettbewerb um Studierende abzeichnet. Ein Augenmerk sollte daher künftig verstärkt auf außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (insbesondere Einrichtungen der Helmholtz-, Leibniz-, Fraunhofer- und Max-Planck-Gemeinschaften bzw. Gesellschaften) und deren Dezentralisierungspotentiale gelegt werden. Gerade angesichts der digitalen Kommunikationsmöglichkeiten sowie des Bedarfs zur Entlastung von überhitzten Wachstumsregionen ist die Notwendigkeit zu hinterfragen, dass die Fraunhofer-Gesellschaft 76 Standorte gerade in fünf besonders überlasteten Regionen betreiben muss; ähnlich kritisch sind die Standorte der Max-Planck-Gesellschaft zu betrachten. Der Beirat erkennt nicht, dass viele Spitzenforschungsinstitute enge räumliche Kontakte mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen benötigen. Hier bieten die Metropolen zweifelsohne vielfältige Möglichkeiten. Allerdings weisen auch viele kleinere Oberzentren eine hervorragende Hochschulstruktur auf und bieten damit ebenfalls ein attraktives Forschungsumfeld. Dass auch dort Spitzenforschungseinrichtungen erfolgreich arbeiten können, belegen beispielsweise die Städte Kaiserslautern (zwei Fraunhofer-Institute, ein Max-Planck-Institut), Bayreuth (ein Fraunhofer-Institut), Rostock (ein Max-Planck-Institut) sowie der schon erwähnte Campus Münchberg bei Hof (ein Fraunhofer-Institut). Interessant ist auch, dass das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation mit einer Außenstelle in Garmisch-Partenkirchen seit Juni 2012 direkt „vor Ort“ elektromobile Fragestellungen in der »Modellkommune Elektromobilität« erforscht und gemeinsam mit ortsansässigen Partnern praxisnahe Lösungen für die Elektromobilität in ländlich und touristisch geprägten Regionen entwickelt. Angesichts der Bedeutung dieser (hoch-)qualifizierten Arbeitsangebote für eine Stärkung zentrenferner ländlicher Räume sowie vom Strukturwandel betroffener Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte ist eine grundsätzliche Überprüfung der Verlagerungs- und Neugründungspotentiale auch in geeigneten Sparten der Spitzenforschung sinnvoll. Dabei ist

es erforderlich, die jeweiligen Wirtschafts- und Forschungsstrukturen in diesen Regionstypen zu analysieren, um vorhandene und entwicklungsfähige Wirtschafts- und Wissenschaftscluster zu erkennen und zu nutzen.

7. Gute Infrastrukturen und Daseinsvorsorge für künftige Behördenstandorte!

Wie mehrfach betont wurde, kann die Dezentralisierung öffentlicher Arbeitsplätze nur dann zur Stärkung strukturschwacher Regionen beitragen, wenn es gelingt, dass die Beschäftigten mit ihren Angehörigen dort dauerhaft ihren festen Wohnsitz nehmen. Insbesondere die Ansiedlung neuer Behörden und öffentlicher Einrichtungen in einer Zielregion setzt voraus, für diese neuen Standorte die benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Der Beirat unterstreicht nochmals, dass nichts gewonnen wäre, würden die Beschäftigten regelmäßig zwischen früherem Wohn- und neuem Arbeitsort pendeln. Dass es hierfür bei Dezentralisierungsbemühungen in Deutschland und anderen Ländern zahlreiche negative Beispiele gibt, verdient sorgfältige Beobachtung.

Regionale Wirtschaftsförderung und integrierte Sozialraumplanung sind zwei Seiten einer Medaille. Ohne eine flankierende, gezielte und nach den lokalen Besonderheiten ausgerichtete Gestaltung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und Daseinsvorsorge greift wirtschaftliche Strukturförderung gerade in strukturschwachen Gebieten zu kurz. Wirtschaftliche Strukturförderung ohne soziale und kulturelle Infrastruktur kann nach Überzeugung des Beirats keine nachhaltigen Erfolge erzielen. Gerade die Kommunen, die größtenteils Träger dieser Infrastruktur sind, müssen dabei von Bund und Ländern gezielt unterstützt werden.

Die Menschen wollen in einer lebenswerten Kommune wohnen, in der sie am gesellschaftlichen Leben und kulturellen Leben teilhaben können und sich mit ihren Belangen gut aufgehoben fühlen. Dies betrifft zu zunächst das Wohnen und das Wohnumfeld sowie flächendeckende Angebote der Daseinsvorsorge. Eine freiwillige Verlagerung des Lebensmittelpunkts an einen Standort, an dem die elementar zum Leben gehörenden Angebote wie ein leistungsfähiger Einzelhandel, die medizinische Versorgung, aber auch Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sowie Freizeit- und Kulturangebote fehlen, ist nach Überzeugung des Beirats nicht vorstellbar. Insbesondere die Bereitstellung eines ausreichenden Bildungsangebotes möglichst in Form von Ganztagsangeboten ist elementar für die Ortswahl von Eltern. Die Dezentralisierung von Behördenstandorten durch Verlagerung, Neu- oder Ausgründung muss von daher einhergehen mit einer Stärkung der Lebensqualität in den geeigneten Zielregionen. Deswegen sind diese Standorte durch Aufbau oder Ausbau der

notwendigen Infrastrukturen zu stärken. Hier zeigen sich am deutlichsten die Wechselwirkungen: Falls alle genannten infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben wären, würde kaum die Notwendigkeit bestehen, diese Orte zusätzlich als Behördenstandorte zu stärken. Deswegen müssen beide Bemühungen Hand in Hand gehen. Darüber hinaus besteht auch, wie bereits angesprochen, die Chance, dass die Verbesserung der Infrastruktur dazu führt, dass der aufzuwertende Ort oder das nähere Umfeld für Betriebe und Unternehmen als Standort interessant bleibt oder wird und damit die Region weitere Wachstumsimpulse bekommt. Wie bereits erwähnt, müssen sich Bund, Länder und Kommunen auf einen Finanzierungsmodus bei derartigen notwendigen Infrastrukturverbesserungen einigen.

8. Prozesse langfristig gestalten und optimieren!

Die Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen und die Stützung des polyzentrischen Städtesystems ist eine Langfristaufgabe. Deswegen ist es erforderlich, dass der Bund ein langfristiges Konzept für die dafür erforderlichen räumlichen und organisatorischen Prozesse entwickelt. Bestandteile dieses Konzeptes müssen aus Sicht des Beirates insbesondere sein:

- die Schaffung verantwortlicher Arbeitsstrukturen auf Bundesebene,
- die Ermittlung des Verlagerungs-, Neu- und Ausgründungspotenzials öffentlicher Einrichtungen,
- die Ermittlung geeigneter Zielregionen und -standorte auf der Grundlage der angesprochenen Kriterien und unter Bewertung der möglichen Synergiepotenziale mit vorhandenen Strukturen,
- ein laufend aktualisiertes Kataster aller öffentlichen und halböffentlichen Liegenschaften, um auch deren langfristige Sicherung gegenüber Vermarktungsinteressen betreiben zu können,
- ein stabiles Grundkonzept für einen idealtypischen Prozessverlauf, das als Checkliste für alle Neu- und Ausgründungsprojekte heranzuziehen ist,
- der Aufbau stabiler Kommunikationsstrukturen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und den Personalvertretungen,
- ein Leitfaden für die Kommunikation mit den Behörden der Zielregionen und die Abstimmung der dort notwendigen Informations- und Beteiligungsprozesse sowie
- die Ermittlung notwendige Schritte für die erforderliche Stabilisierung und Ertüchtigung der Infrastruktur in den Zielregionen sowie die Begleitung ihrer Umsetzung.

Angesichts der Langfristigkeit des Prozesses sowie einer Reihe von Unwägbarkeiten ist eine regelmäßige Überprüfung, Evaluierung und Justierung des Konzeptes erforderlich.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
(BMI)

Stellungnahme des Beirats für
Raumentwicklung

zum zweiten Vorentwurf eines
länderübergreifenden
Raumordnungsplanes für den
Hochwasserschutz (BRPH) / i. d. F.
des BMI vom 11. Juni 2020

Berlin, Oktober 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 27.10.2020 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Manuela Hahn

Christoph Heinrich

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	226
1. Einleitung	228
2. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz	228
3. Fazit/Ausblick	233

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen zweiten Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Der aktuelle zweite Vorentwurf des BMI entwickelt damit den ersten Vorentwurf sowie den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“ (BMI 2019) weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zu diesen beiden Planentwürfen ebenfalls Stellungnahmen abgegeben (BfR 2020a, 2020b), die auf den Internetseiten des Beirates abrufbar sind.

Der Beirat sieht ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten und aus seiner Sicht signifikant verbesserten zweiten Vorentwurf des BMI daher ausdrücklich. Der aktuelle Planentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass er:

- die Belange des Bundes sowie den übergeordneten Steuerungsauftrag klar herausgestellt,
- die Verhältnismäßigkeit des Plans im Hinblick auf die Kompetenzen der Länder und Kommunen wahrt,
- die wichtigen Themen Meereshochwasserschutz sowie Trinkwasserschutz ergänzt sowie
- die Grenzen der Raumordnung im Verhältnis zur Ebene der Vorhabenzulassung hinreichend austariert.

Eine Ausnahme zum letzten Spiegelstrich bildet z.B. die Regelung Z 11 bezüglich technischer Maßnahmen zum Meereshochwasserschutz. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt insofern eine Überprüfung der vorgenannten Festlegung (vgl. Abschnitt B dieser Stellungnahme).

Zudem schlagen wir vor, eine Raumordnungsklausel in den BRPH mit aufzunehmen. Diese sollte die Raumordnung in den Ländern ermächtigen, weitergehende gebietsbezogene Beschränkungen in Risikogebieten und Überschwemmungsgebieten vornehmen zu können.

Weiter empfiehlt der Beirat, einige Festlegungen in Bezug auf ihre ausreichende Bestimmbarkeit zu überprüfen und damit die Rechtssicherheit und –Klarheit der betreffenden Plansätze zu erhöhen. In der vorliegenden Fassung gibt es eine Reihe unbestimmter Anforderungen, die

möglichst aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit konkretisiert werden sollten.

Im Verhältnis Raumordnung-Fachrecht halten wir nach wie vor Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll, um bestimmte gleichlautende Regelungsinhalte zu entflechten und eine Anpassung des WHG an heutige Anforderungen an den Grund- und Hochwasserschutz zu erreichen (vgl. BfR 2019b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

1. Einleitung

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen zweiten Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasser-schutz (BRPH) vorgelegt. Der aktuelle zweite Vorentwurf des BMI entwickelt damit den ersten Vorentwurf sowie den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“ (BMI 2019) weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zu diesen beiden Planentwürfen ebenfalls Stellungnahmen abgegeben (BfR 2020a, 2020b), die auf der Internetseite des Beirates abrufbar sind.

2. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

2.1. Allgemeines

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten und aus seiner Sicht signifikant verbesserten zweiten Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Der aktuelle Planentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass er:

- die Belange des Bundes sowie den übergeordneten Steuerungsauftrag klar herausgestellt,
- die Verhältnismäßigkeit des Plans im Hinblick auf die Kompetenzen der Länder und Kommunen wahrt,
- die wichtigen Themen Meereshochwasserschutz sowie Trinkwasserschutz ergänzt sowie
- die Grenzen der Raumordnung im Verhältnis zur Ebene der Vorhabenzulassung hinreichend austariert.

Eine Ausnahme zum letzten Spiegelstrich bildet z.B. die Regelung Z 11 bezüglich technischer Maßnahmen zum Meereshochwasserschutz. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt insofern eine Überprüfung der vorgenannten Festlegung (vgl. Abschnitt B dieser Stellungnahme).

Weiter empfiehlt der Beirat, einige Festlegungen in Bezug auf ihre ausreichende Bestimmbarkeit zu überprüfen und damit die Rechtssicherheit und -klarheit der betreffenden Plansätze zu erhöhen. In der vorliegenden Fassung gibt es eine Reihe unbestimmter Anforderungen, die möglichst aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit konkretisiert werden sollten.

2.2. Zu einzelnen Festlegungen

2.2.1. Grundlegender Steuerungsansatz des BRPH

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den grundlegenden Steuerungsansatz des BRPH, dass dieser den Hochwasserschutz der Wasserwirtschaft (bzw. des WHG) sowie der Landesplanungen ergänzen soll, soweit dies fachlich sinnvoll und notwendig erscheint (optimierter Hochwasserschutz) und rechtlich zulässig ist (Beachtung des Vorrangs des Fachrechts des WHG sowie der Kompetenzen der Länder und der Kommunen) (vgl. BfR 2020b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

Der vorliegende Entwurf des BRPH trägt diesem grundlegenden Steuerungsansatz aus Sicht des Beirates gebührend Rechnung. Wir begrüßen ausdrücklich, dass die beiden entscheidenden Ziele der Raumordnung in Bezug zum Hochwasserrisikomanagement sowie Klimawandel und -anpassung (Z 1, Z 3) in dem aktuellen Entwurf des BRPH nunmehr „zu beachten“ anstelle von „zu berücksichtigen“ sind und somit dem Zielcharakter Rechnung getragen wurde.

Weiter halten wir es für richtig, dass der Bund sich dazu entschieden hat, die Vorgabe zur Sicherung von HQ 100 Flächen in Raumordnungsplänen nunmehr als Grundsatz und nicht mehr als Ziel der Raumordnung zu formulieren (G 7). Dies ermöglicht den Trägern der Landes- und Regionalplanung den gebotenen Spielraum bei der Festlegung von Vorranggebieten für den Hochwasserschutz in HQ 100-Flächen.

Im Übrigen sind einige Plansätze im Entwurf enthalten, deren Inhalte bereits anderweitig gesetzlich geregelt sind und die eine reine Appellfunktion für die Adressaten des BRPH entfalten. Es liegt im Ermessen des Verordnungsgebers zu entscheiden, ob diese im Steuerungsgefüge des BRPH notwendig sind. In diesem Zusammenhang begrüßt der Beirat, dass der Plansatz Z 5 zur „Bindungswirkung“ des BRPH gestrichen wurde. Es wäre zu überlegen, ob auch G 1, „Anhörung und Beteiligung“ entfallen könnte.

Wir befürworten, dass – wie auch in unserer Stellungnahme zum Vorentwurf zum BRPH empfohlen – im Themenfeld HQ100 in G 8 (Satz 2 und 3) nicht mehr nur Bebauungspläne Erwähnung finden, sondern gleichermaßen Satzungen nach § 34 Absatz 4 oder § 35 Absatz 6 Baugesetzbuch. Allerdings halten wir Satz 3 an dieser Stelle für entbehrlich („Satz 2 gilt nicht, wenn auf dem jeweiligen Gemeindegebiet keine ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen bestehen oder die Rücknahme eine wirtschaftlich unzumutbare Belastung für die Gemeinde darstellen würde“), da der Satz nicht hinreichend bestimmt ist und der Planungsauftrag unklar bleibt.

Im Wirkungsgefüge von Raumordnung und Fachplanung bitten wir zu überlegen, ob die Aufnahme einer entsprechenden Raumordnungsklausel im BRPH zu einer Entflechtung einzelner Regelungsbereiche bzw. Kompetenzen sinnvoll und geboten erscheint.

In diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten ist insofern Z 11 „ehemalige zweite Deichlinien sind, „soweit geeignet und erforderlich“, wiederherzustellen“. Diese Einschränkung nimmt der Aussage die Funktion einer raumordnungsplanerischen Festlegung. Denn dies sagt nicht mehr als das, was hinter jeder verbindlichen Festlegung als Einschränkung steht, dass sie, um ihre Steuerungswirkung zu entfalten, geeignet und erforderlich sein muss. Damit wird die Festlegung von der Prüfung einer allgemeinen rechtlichen Voraussetzung abhängig gemacht. Wir bitten daher um Prüfung, ob die Formulierung als Plansatz geeignet und erforderlich ist.

Die Anforderungen in den Ausnahmetatbeständen in Bezug auf die Bauweise könnten, soweit sie letztlich ggf. vermittelt durch die Raumordnungspläne im Bereich der Raumordnung der Länder an die Gemeinden als Planungsadressaten adressiert sind, noch von der Raumordnung gedeckt sein, soweit den Gemeinden die Befugnis zusteht, gebietsbezogene Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 c) BauGB zu treffen. Soweit sich die Anforderungen in Bezug auf die Bauweise von Anlagen aber auf die Ebene der Vorhabenzulassung beziehen, dürfte die der Raumordnungsplanung zugewiesene Steuerungsfunktion in Bezug auf die raumstrukturelle und raum-funktionelle Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums des Bundesgebiets überschritten sein.

In diesem Zusammenhang halten wir es für sinnvoll, auch die Festlegungen G 3 sowie Z 8, Z 9 und Z 10 im Hinblick auf die Formulierungen „nicht zuzulassen“, „nicht zulässig“ o.ä. zu überprüfen (eine Raumordnungsklausel fehlt, das Planungs- und Zulassungsverbot ist im WHG geregelt, eine Ermächtigung für die Raumordnung somit nicht gegeben).

Wir schlagen weiter vor, eine Raumordnungsklausel in den BRPH mit aufzunehmen. Diese sollte die Raumordnung in den Ländern ermächtigen, weitergehende gebietsbezogene Beschränkungen in Risikogebieten und Überschwemmungsgebieten vornehmen zu können.

2.2.2. Verhältnis zum Wasserhaushaltsrecht

Im Verhältnis Raumordnung-Fachrecht halten wir nach wie vor Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll, um bestimmte gleichlautende Regelungsinhalte zu entflechten und eine Anpassung des WHG an heutige Anforderungen an den Grund- und Hochwasserschutz zu erreichen (vgl. BfR 2019b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

Beispielsweise bietet es sich an, analog zum Begriff „Niederschlagswasser“ den Begriff „wild abfließendes Wasser“ im Sinne des § 37 WHG näher zu definieren. Gleichzeitig könnte über eine Raumordnungsklausel der Auftrag an die Länder ergehen, gebietsbezogene Festlegungen am Entstehungsort zu treffen. Ziel sollte es sein, eine schnelle Ableitung des Wassers und eine

Verschärfung von Überflutungen bei den Unterliegern zu vermeiden (vgl. in diesem Sinne auch Z 5, „Vorrang der Rückhaltung von Hochwässern an den Oberläufen vor technischen Hochwasserschutzanlagen“).

2.2.3. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe / hinreichende Bestimmtheit

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, einige Festlegungen in Bezug auf ihre „ausreichende Bestimmbarkeit“ zu überprüfen. Der Entwurf enthält eine Reihe unbestimmter Anforderungen, die möglichst in der textlichen Festlegung aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit zu konkretisieren sind. Dies kann entweder in der beschreibenden Darstellung oder in der dazu gehörigen Begründung erfolgen. Die fehlende Bestimmbarkeit einzelner Vorgaben ist nur dann nicht so erheblich, wenn es sich um einen Grundsatz der Raumordnung handelt (G 1), da dieser lediglich eine Abwägungsdirektive beinhaltet. Andere Anforderungen gelten bei Zielen der Raumordnung (Z 2, Z 3, Z 4 und Z 11).

Insbesondere folgende Formulierungen sollten überprüft werden:

- Wie und durch wen soll eine „wasser- und volkswirtschaftliche Bewertung“ extremer Hochwasserereignisse erfolgen, z.B. gutachterliche Einschätzungen von Wasserwirtschaft und Versicherungswirtschaft, wie setzt dies die Raumordnung um? (Z 2)
- „nachhaltige Maßnahmen zum Hochwasserschutz“ (Z 2): können Maßnahmen nachhaltig sein und was heißt dies in Bezug auf die Maßnahmen (Kriterien)? (hier eventuell alternativ: „Maßnahmen zum nachhaltigen Hochwasserschutz“)
- Wie sind die hochwasserbezogenen „Auswirkungen des Klimawandels [...] bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten“? Wie soll dies durch die Raumordnung operationalisiert werden (z.B. im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung)? (Z 3)
- „soweit sich die Planungen und Maßnahmen dort negativ auswirken können“ (G 1): Was heißt „negativ auswirken“? Dies könnte ggf. in der Begründung erläutert werden. Besser dürfte es jedoch sein, wenn dies in Bezug auf die Schutzgüter in der textlichen Festlegung konkretisiert würde.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff „mittelfristige Zeiträume“ zur Fortschreibung von Maßnahmen und damit auch von Plänen sollte einen zeitlichen Bezugspunkt erhalten, um hinreichend bestimmt zu sein, ggf. empfiehlt es sich, diesen an landesseitige Fortschreibungspflichten zu koppeln. (Z 4)
- Im Plansatz Unterlieger (Z 5), bei dem es um einen Vorrang des Rückhalts von Hochwässern in den Oberläufen vor dem Bau von technischen Hochwasserschutzanlagen geht, sollte die Formulierung „in der Regel“ gestrichen oder Ausnahmetatbestände näher definiert werden.

- „Das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens des Bodens ist, soweit es unter den hydrologischen und topographischen Gegebenheiten das Hochwasserrisiko vermindert, zu erhalten oder zu verbessern.“ (Z 6): Wie und durch wen sollen die hydrologischen Gegebenheiten ermittelt werden? Formulierungsvorschlag: „Der Verlust von Böden mit hoher Bedeutung für die Bodenfunktionen, insbesondere hohem Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens soll vermieden werden“.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff „komplexes Evakuierungsmanagement“ sollte näher definiert werden (G 10): Welche Kriterien sind heranzuziehen, um abschätzen zu können, wann von „komplex“ die Rede sein kann?

2.2.4. Ergänzungen zu Meereshochwasserschutz und Trinkwasserschutz

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt, dass im BRPH nunmehr ein Kapitel Meereshochwasserschutz eingefügt wurde. Ggf. wäre allerdings der Begriff Küstenschutz zielführender, da der Schutz der Küste vor den Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels und vor Sturmfluten im Vordergrund steht.

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt ebenso, dass seiner Empfehlung, Festlegungen zum Trinkwasser-schutz mit aufzunehmen, gefolgt worden ist.

Allerdings halten wir es für sinnvoll, den Trink- und Grundwasserschutz nicht unter dem Thema „Sicherung von Einzugsgebieten“ zu verorten, sondern einen eigenen Abschnitt „Trinkwasserschutz“ einzufügen. In diesem Zusammenhang wäre es überlegenswert, ob im Sinne eines „Verbesserungsgebotes“ ein Auftrag an die Länder ergehen könnte, Quellbereiche als Ziele der Raumordnung zu sichern; und zwar in den Fällen, in denen besondere Risiken bzw. ein besonderer Sicherheitsbedarf bestehen.

Nicht alle Trinkwasservorkommen werden über die Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten gesichert. Bei der Ausformulierung der Begründung raten wir dazu, auf die Adressaten der Abwasserwirtschaft näher einzugehen, da die Abwasserwirtschaft in den Bundesländern unterschiedlich organisiert ist.

3. Fazit/Ausblick

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten zweiten Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Der Beirat sieht ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Wir halten den vorliegenden Entwurf für eine belastbare Grundlage für das vorgesehene Beteiligungsverfahren.

Quellenverzeichnis

BfR 2020a: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum MORO-Testplan für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH) vom 27.05.2020, Berlin

BfR 2020b: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum Vorentwurf des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz des BMI vom 27.05.2020, Berlin

BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 29. Nov. 2019: MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zur geplanten Novellierung des
Raumordnungsverfahrens im geplanten
Artikelgesetz zur Beschleunigung der
Planungs- und Genehmigungsverfahren

Berlin, Oktober 2020

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Die Stellungnahme wurde im Oktober 2020 im Umlaufverfahren durch den Beirat für Raumentwicklung beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Stefanie Bremer

Tine Fuchs

Manuela Hahn

Norbert Portz

Prof. Dr. Axel Prieb

Dr- Holger Schmitz

Berlin, Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	237
2. Empfehlungen	237
3. Unterstützungsangebot	240

1. Einleitung

Der Beirat für Raumentwicklung unterstützt das Ziel der Bundesregierung, mit dem vorgesehenen Artikelgesetz weitere Beschleunigungspotentiale für die Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten zu heben und hierzu Mehrfachbefassungen von Behörden sowie der Öffentlichkeit nach Möglichkeit dort wo sinnvoll zu vermeiden und effektivere Methoden der Beteiligung zu erproben. Um Effektivitätsgewinne zu heben, darf das Raumordnungsverfahren (ROV) hierbei nicht als Hemmschuh missverstanden werden. Ziel muss es nach Überzeugung des Beirats vielmehr sein, die beschleunigenden Effekte dieses bewährten Instruments stärker in den Blick zu nehmen; hierbei kann es sinnvoll sein, die bestehenden Regelungen im Detail nachzuschärfen.

In der Planungspraxis hat sich längst gezeigt, dass das ROV ein für den Projektträger wertvoller Einstieg in die konkrete Vorhabenplanung darstellt. Im ROV wird frühzeitig und im Vorfeld kostspieliger Detailplanungen geprüft, ob die Planung oder Maßnahme in der vorgesehenen Form voraussichtlich realisierbar ist oder ob Veränderungen des Standortes, der Trassenführung, der Dimension oder anderer Ausführungsmerkmale erforderlich sind. Weil das ROV frühzeitig Konflikte erkennen lässt können schon zu einem frühen Zeitpunkt diejenigen Alternativen ausgeschlossen werden, die ansonsten erst nach weiteren aufwändigen und kostspieligen Planungsschritten insbesondere im Zulassungs- oder Planfeststellungsverfahren scheitern würden. Bereits heute ist ein ROV dann nicht erforderlich, wenn die jeweilige Planung oder Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung ersichtlich vereinbar ist, in allen anderen Fällen muss es innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen werden, wenn nicht eine Verkürzung auf 3 Monaten in Betracht kommt. Planungsverzögerungen können daher schon nach derzeitiger Rechtslage nicht dem ROV angelastet werden.

2. Empfehlungen

Der Beirat für Raumentwicklung gibt für die gleichwohl noch mögliche Nachschärfung des ROV folgende, auf den Erfahrungen der Planungspraxis beruhende, Empfehlungen:

- Das am 29.05.2020 in Kraft getretene, befristete Planungssicherstellungsgesetz, das auch für Verfahren nach dem Raumordnungsgesetz gilt, zeigt am deutlichsten bestehende Effektivierungspotentiale auf. Indem Verfahrensschritte weitergehend digital durchgeführt werden können, kann die gemäß § 15 Abs. 3 ROG fakultative Öffentlichkeitsbeteiligungen partiell ins Internet verlagert und Aufwendungen für die Auslegung von Unterlagen und physisch stattfindende Einsichtnahmen,

Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen können eingespart werden. Der Beirat für Raumentwicklung spricht sich daher über die bisher zeitlich bis Ende März 2021 befristete Regelung im Planungssicherstellungsgesetz dafür aus, die Möglichkeit rein digitaler Beteiligungen als Dauerrecht auch für Verfahren nach dem ROG zu verankern. Der Beirat begrüßt insoweit auch die an die Bundesregierung gerichtete Forderung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zu prüfen, welche Instrumente sich in der praktischen Anwendung so bewähren, dass sie auch außerhalb der zu bewältigenden Ausnahmesituation sinnvoll eingesetzt werden können und wie die barrierefreie Teilhabe daran weiter verbessert werden kann.

- Ob ein ROV erforderlich ist, ist stets von der Raumordnungsbehörde zu entscheiden. Allerdings sollte es auch künftig möglich sein, dass ein ROV auf Antrag des Planungs- oder Maßnahmenträgers durchgeführt wird, damit dieser, frühzeitig Klarheit über die zu erwartenden Konflikte bekommt.
- Über die Raumverträglichkeit einer Planung oder Maßnahme muss stets die Raumordnungsbehörde entscheiden.
- Im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung sind auch die Umweltbelange in den Blick zu nehmen; der Verzicht auf diese frühzeitige Prüfung kann später zu erheblichen Zeitverlusten führen und vermeidbare Kosten auslösen. Ein Verzicht auf ein förmliches UVP-Verfahren darf nicht zu einer Vernachlässigung der Untersuchung von Umweltauswirkungen führen.

Der Beirat unterstützt ausdrücklich alle Möglichkeiten, mit denen die Verzahnung zwischen dem ROV und Zulassungsverfahren, insbesondere dem fachrechtlichen Planfeststellungsverfahren, sinnvoll verbessert werden. Allerdings haben die Verfahren einen unterschiedlichen Charakter: während das ROV frühzeitig Standort- und Trassenalternativen prüfen kann, bezieht sich das Planfeststellungsverfahren auf eine konkrete Trasse bzw. einen konkreten Standort und regelt abschließend alle Ausführungsdetails.

Wichtig ist dem Beirat auch der Hinweis, dass sich die Praxis des ROVs je nach Art und Dimensionierung der Planung und Maßnahme sowie nach den Gegebenheiten in den Ländern unterscheidet. Dies hängt nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Dichte der Festlegungen in den Raumordnungsplänen zusammen. Ist wenig geregelt, muss aufwändiger geprüft werden, wo Konflikte entstehen und wie diese lösbar sind. Außerdem hat die Planung von linienhafter Infrastruktur wie einer Fernstraße oder einer Eisenbahnlinie eine erheblich größere Dimension als die Prüfung eines Bodenabbaugebiets, eines Feriendorfes oder eines großflächigen

Einzelhandelsbetriebes. In der Diskussion sollte stets klar sein, von welcher Art und Dimension die gerade betrachtete Planung oder Maßnahme ist.

Bereits heute ist es möglich, auf ein ROV zu verzichten, wenn die Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird (§ 16 Abs. 3 ROG). An dieser Möglichkeit kann angeknüpft werden, entscheidend ist allerdings, dass über die Raumverträglichkeit stets die zuständige Raumordnungsbehörde entscheidet, wie oben dargelegt. Die Prüfung der Raumverträglichkeit hat einen überfachlichen, integrativen Anspruch, der von ausschließlich sektoral agierenden Fachbehörden nicht erfüllt werden kann. Da bekanntlich die Schärfe der Konflikte zwischen unterschiedlichen fachlichen Belangen eher zunimmt, bedarf es auch unter Beschleunigungsgesichtspunkten dieser überfachlichen Einschätzung und Entscheidung.

Hinsichtlich weiterer Möglichkeiten zur Planungsbeschleunigung schließt sich der Beirat den Empfehlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung an, die verkürzt wie folgt lauten²³:

- Obwohl Raumordnungs- und Zulassungsverfahren unterschiedliche Aufgaben erfüllen und ihre rechtliche Eigenständigkeit zu wahren ist, kommt zeitlich, abschnittsweise und vor allem hinsichtlich der Grundlagenarbeit eine frühzeitige Verzahnung der Verfahren in Betracht. Dieser Weg sollte häufiger und gezielter ausgeschöpft werden, um den Aufwand und die Dauer von Planungsprozessen zu reduzieren und möglichst die raumverträglichsten Problemlösungen umzusetzen.
- Im ROV sollten frühzeitig die Anforderungen der Planfeststellung mitgedacht werden, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Hintergrund ist, dass in beiden Verfahren – in unterschiedlicher Detailschärfe und Untersuchungstiefe – die Wirkungen des Vorhabens bzw. seiner Alternativen auf andere Raumnutzungen und auf Umweltschutzgüter zu klären sind. Bringt die Planfeststellungsbehörde bereits zum Zeitpunkt der Antragskonferenz für das ROV ihre Anforderungen hinsichtlich der (später) erforderlichen Datenqualität und Untersuchungstiefe ein, können in vielen Fällen im ROV doppelt verwendbare Kartierungen erarbeitet werden.
- Typischerweise ergeben sich bei der Prüfung der Raumverträglichkeit einzelne Engstellen/Konfliktpunkte, die für eine angemessene Beurteilung eine Maßnahmenkonkretisierung und eine erhöhte Untersuchungstiefe erfordern. In Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde kann es sich anbieten, die Konfliktlage bereits im ROV – in Form einer ausschnittshaften räumlichen/fachlichen Vertiefung der Prüfung – detaillierter zu

²³ Verkürzt nach: Panebianco et al. (Hrsg.): Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen. Arbeitsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 25, Hannover 2019, Seiten 212-

betrachten. Die zusätzliche Zeit in der Vorbereitung der Antragsunterlagen wird meist dadurch mehr als aufgeholt, dass das im ROV gefundene Ergebnis bei der späteren Konkretisierung des Vorhabens im Zulassungsverfahren einfacher umsetzbar ist.

- Wenngleich das ROV einen zeitlichen Vorsprung vor dem Zulassungsverfahren hat, bestehen dennoch Möglichkeiten der zeitlichen Verzahnung: So können z. B. Antragskonferenz (ROV) und Scopingtermin (Zulassung) zeitlich und räumlich so gestaltet werden, dass beide als jeweils selbständige Veranstaltungen am gleichen Tag / in denselben Räumlichkeiten durchgeführt werden. Gibt es Vorhabenabschnitte, die sich bereits bei der Erarbeitung der ROV-Antragsunterlagen als vergleichsweise konfliktarm erweisen und steht die räumliche Lage des Vorhabens damit weitgehend fest, kann der Vorhabenträger bereits mit Grundlagenuntersuchungen für das Planfeststellungsverfahren beginnen, bevor das ROV abgeschlossen ist.

3. Unterstützungsangebot

Abschließend bietet der Beirat seine Unterstützung bei der konkreten Ausgestaltung einer evtl. Neuregelung an. Da ihm der aktuelle Regelungsentwurf nicht vorliegt, war ihm eine Bewertung im Detail nicht möglich.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum Europäischen Grünen Deal der
Europäischen Kommission vom 11.12.2019

Berlin, April 2021

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 9.4.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Marek Dutkowski

Prof. Dr. Jörg Knieling

Uwe Lübking

Dr. Antje Matern

Dr. Peter Pascher

Prof. Dr. Axel Prieb

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	244
1. Einleitung	245
2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung	246
3. Fazit	249

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Mit dem Europäischen Grünen Deal (im Weiteren: EGD) hat die Europäische Kommission 2019 einen Aktionsplan vorgelegt, der dazu beitragen soll, das 1,5 Grad-Ziel des Weltklimavertrags (Paris-Abkommen 2016) zu erreichen und umweltbedingte Herausforderungen bei der zukünftigen Entwicklung verstärkt zu berücksichtigen.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den EGD der EU-Kommission sowie den weiterreichenden Vorschlag der Kommission, die Klimaschutzziele bis 2050 ausdrücklich zu verschärfen.

Bei der Auflistung der Handlungsfelder, die zur Erreichung der ambitionierten Ziele einbezogen werden sollen, fehlen aus Sicht des Beirates jedoch einige Kernthemen der Raumentwicklung, die für die Zukunftsfähigkeit der europäischen Städte und Regionen von großer Bedeutung sind. Das betrifft insbesondere die Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Art der Siedlungsentwicklung. Außerdem stellt der Beirat die Frage, inwieweit die aufgestellten Ziele ausschließlich durch eine Wachstumsstrategie erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund gibt der Beirat für Raumentwicklung die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung und Umsetzung des EGD:

- Nachhaltige Steuerung der Flächen-Neuinanspruchnahme und der Flächennutzung im EGD als Handlungsfeld integrieren
- EGD mit der Territorialen Agenda 2030 koordinieren
- „Common Understanding“: Gemeinsames Verständnis zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten für den EGD entwickeln
- EGD in der Raumordnung auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene berücksichtigen
- Investitions- und Strukturförderung mit Zielsetzungen des EGD in Einklang bringen
- Forschungsförderung der Bundesministerien auf den EGD ausrichten

Der Beirat geht davon aus, dass die Raumplanung mit ihrer integrierten Sicht auf die Raumentwicklung und ihrem differenzierten Instrumentarium wichtige Beiträge zur Erreichung der ambitionierten Ziele des EGD sowie zur Abstimmung mit weiteren raumrelevanten Ziele leisten kann.

1. Einleitung

Mit dem Europäischen Grünen Deal (European Green Deal, im Weiteren: EGD) hat die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 einen Aktionsplan vorgelegt, der dazu beitragen soll, das 1,5 Grad-Ziel des Weltklimavertrags (Paris-Abkommen 2016) zu erreichen und umweltbedingte Herausforderungen bei der zukünftigen Entwicklung verstärkt zu berücksichtigen. Mit dem EGD setzt sich die Europäische Union ambitionierte Ziele für die Vermeidung von CO₂-Emissionen und legt eine eigene Handlungsstrategie vor, gleichzeitig ruft sie die Mitgliedsstaaten auf, Umweltbelange verstärkt in den nationalen Haushalten zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollen gemeinsam mit internationalen Partnern weltweit gültige Umweltnormen verbessert werden.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den EGD der Europäischen Kommission sowie den weiterreichenden Vorschlag der Kommission zur Verschärfung der Klimaschutzziele bis 2050 ausdrücklich. Der Beirat sieht ebenso wie die Europäische Kommission die Notwendigkeit, dass auf europäischer Ebene zur Erreichung der Ziele des Internationalen Klimaschutzabkommens von Paris 2016 und zur Bekämpfung der Umweltzerstörung ein ambitionierter Zielkanon vereinbart und ein umfassendes Handlungsprogramm umgesetzt werden muss.

Der EGD benennt verschiedene Handlungsfelder, in denen die Umsetzung der Ziele erreicht werden sollen (EU-KOM 2019, S. 4 ff):

- Ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für 2030 und 2050
- Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie
- Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislaforientierte Wirtschaft (Circular Economy)
- Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren
- Raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität
- „Vom Hof auf den Tisch“: Entwicklung eines fairen, gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems
- Ökosysteme und Biodiversität erhalten und wiederherstellen
- Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt

Die Umsetzung der Ziele in den Handlungsfeldern soll dadurch erreicht werden, dass entsprechende Finanzmittel für Investitionen bereitgestellt werden. Außerdem sollen Forschung, Innovationsförderung und Bildung intensiviert werden.

Der Beirat begrüßt, dass mit dem EGD auch zahlreiche Handlungsfelder der Raumentwicklung angesprochen werden. Aus diesem Grund legt er diese Stellungnahme vor, mit der er auch Empfehlungen für weitere raumbedeutsame Handlungsfelder und für die Umsetzung des EGD durch die Europäische Kommission sowie in der Folge durch die Bundesregierung gibt.

2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung

Der Beirat stimmt mit der Europäischen Kommission überein, dass eine gemeinsame Anstrengung der EU und ihrer Mitgliedsstaaten erforderlich ist, um in Europa eine effizientere Ressourcennutzung durch den Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft, die Wiederherstellung der Biodiversität und die Verbesserung der ökologischen Lebensgrundlagen zu erreichen.

Bei der Auflistung der Handlungsfelder, die zur Erreichung der ambitionierten Ziele einbezogen werden sollen, fehlen aus Sicht des Beirates einige Kernthemen der Raumentwicklung, die für die Zukunftsfähigkeit der europäischen Städte und Regionen von großer Bedeutung sind. Das betrifft insbesondere die Thematik der Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (nachfolgend verkürzt als „Flächenverbrauch“ bezeichnet) und die Art der Siedlungsentwicklung, die nach neueren Berechnungen mit ca. 10% zum Klimawandel beiträgt. Außerdem stellt der Beirat die Frage, inwieweit die aufgestellten Ziele mit einer (ausschließlich) auf Wachstum orientierten Wirtschaftsweise erreicht werden können, da unter Wachstumsbedingungen insbesondere Rebound-Effekte den angestrebten Ressourcenschutz konterkarieren können.

Vor diesem Hintergrund gibt der Beirat für Raumentwicklung die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Europäischen Grünen Deals:

- Nachhaltige Steuerung der Flächen-Neuinanspruchnahme und der Flächennutzung im Europäischen Green Deal als Handlungsfeld integrieren

Die genannten Berechnungen zeigen, dass der Flächenverbrauch, d.h. die Umwandlung von Grün-, Wald- und landwirtschaftlich genutzten Flächen in Wohn-, Gewerbe-, Verkehrsflächen, deutlich zum Klimawandel beiträgt. Der nach wie vor sehr hohe Flächenverbrauch wird allerdings im EGD bisher nicht thematisiert. Deshalb empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung, bei der weiteren Umsetzung des EGD die Begrenzung des Flächenverbrauchs und eine nachhaltige Flächennutzung über eine wirksame Raumplanung als weiteres Handlungsfeld in den EGD aufzunehmen. Dabei sollte sich die Europäische Kommission an der eigenen Zielsetzung orientieren, dass der Flächenverbrauch in der Europäischen Union bis 2050 auf netto-null

reduziert werden soll (EU-KOM 2011, S. 18). Dabei sollten Verkehrsstrukturkonzepte sowie entsprechende kommunale und regionale Planungsstrategien und -kooperationen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs beitragen. Gleichzeitig ist eine Umkehr beim Wachstum der Wohnfläche pro Person erforderlich, wozu eine Suffizienz-Strategie in den Bereichen Wohnen und Gewerbe beitragen kann, die auf innovative nachhaltige Wohn- und Arbeitsformen setzt.

Zugleich wird eine intensive Kooperation mit der Wissenschaft, insbesondere eine enge Einbindung raumwissenschaftlicher Einrichtungen, für die Gestaltung der lokalen und regionalen Transformationsprozesse empfohlen. Diese können die Prozessgestaltung in den Städten und Regionen unterstützen sowie fachliche Wissensbestände einspeisen, um die Aushandlungsprozesse über die Vereinbarkeit von Zielen (z.B. Ökologie und Ökonomie, Gerechtigkeit, Versorgungssicherheit und Teilhabe) zu unterstützen und zu helfen, Strategien des Übergangs zu entwickeln und zu reflektieren.

- Europäischen Grünen Deal mit der Territorialen Agenda 2030 koordinieren

Mit der Territorialen Agenda (TA) 2030 wurde am 01.12.2020 ein aktualisiertes Strategiekonzept zur Raumentwicklung in Europa verabschiedet (BMI 2020). Die TA rückt ebenfalls den Klimaschutz und den Ressourcenschutz in den Vordergrund. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, die TA bei der Weiterentwicklung und Umsetzung des EGD einzubeziehen und mögliche Synergien zu nutzen. Mögliche Schnittstellen ergeben sich in verschiedenen Handlungsfeldern des EGD, beispielsweise Circular Economy, Energie, Mobilität, Ernährungswirtschaft und Biodiversität, sowie bei dem oben genannten zusätzlichen Handlungsfeld Flächenverbrauch und Flächennutzung.

- „Common Understanding“: Gemeinsames Verständnis zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten für den Europäischen Grünen Deal entwickeln

Der Erfolg der Umsetzung des EGD wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, ein gemeinsames Verständnis aller beteiligten Akteure über die Ziele und Handlungsfelder zu entwickeln und diese auf die unterschiedlichen Ebenen der EU, insbesondere auch in die Städte und Regionen, zu transportieren. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt deshalb, dass neben den inhaltlichen Handlungsfeldern verstärkt auch Anstrengungen unternommen werden, um ein gemeinsames Verständnis („Common Understanding“) zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedsstaaten sowie den Städten und Regionen über den EGD zu entwickeln. Dies schließt auch die aktive Mitwirkung der Zivilgesellschaft ein (Bürgerengagement, Partizipation). Für diese Prozesse der Kommunikation und Kooperation sollten zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

- Europäischen Green Deal in der Raumordnung auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene berücksichtigen

Der vorliegende EGD bietet zahlreiche Ansatzpunkte für die Raumordnung auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene, die in der weiteren Ausgestaltung von Plänen und Programmen aufgegriffen und berücksichtigt werden sollten. Mit ihren verschiedenen Instrumenten der Raumordnung und der Raumentwicklung können Bund, Länder, Regionen und Kommunen wichtige Beiträge zur Umsetzung des EGD leisten. Wünschenswert wäre eine konzertierte Aktion der EU-Kommission gemeinsam mit den Akteuren der verschiedenen Handlungsebenen sowie eine stärkere Verknüpfung von Ansätzen der Regionalentwicklung und der räumlichen Planung. Die Bundesraumordnung sollte raumbezogene Fragestellungen der Handlungsfelder des EGD außerdem verstärkt bei den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) aufgreifen. Sie kann dabei an zahlreiche Projekte der vergangenen Jahre anknüpfen. Der Beirat empfiehlt, mit Hilfe der MORO noch stringenter nach Lösungsansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern des EGD zu suchen und diese gezielt so aufzubereiten, dass sie für die Regionen in der Breite zur Umsetzung zur Verfügung stehen. Zugleich sollte die Bundesraumordnung den Dialog mit den Ländern stärken, inwiefern die Verstetigung der Ansätze verbessert werden kann.

- Investitions- und Strukturförderung mit Zielsetzungen des europäischen Green Deal in Einklang bringen

Der Beirat empfiehlt, die Strukturförderung, die von Bundesseite für die Modernisierung der Infrastruktur und für verschiedene regionale Herausforderungen, u.a. für ländliche Räume und die Kohleregionen, zur Verfügung gestellt wird, mit den Zielen des EGD abzustimmen und auf diese auszurichten. Die Investitionen und Strukturfördermittel können einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der Ziele des EGD leisten und dürfen insbesondere nicht konträr zu diesen wirken.

- Forschungsförderung der Bundesministerien auf europäischen Green Deal ausrichten

Mit der Forschungsförderung der Bundesministerien steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das wichtige Impulse zur Umsetzung des EGD geben kann. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, die Handlungsfelder des EGD verstärkt in den Vordergrund der Forschungsprogrammatik zu rücken. Mit Bezug zur Raumentwicklung kommt dabei insbesondere der übergreifenden Forschungsförderung des BMBF sowie dem BMI und den benachbarten Ressorts Umwelt, Verkehr, Wirtschaft und Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu.

3. Fazit

Der Beirat für Raumentwicklung wird die weitere Entwicklung und Umsetzung des EGD aufmerksam verfolgen und misst einer konsequenten Zielverfolgung eine hohe Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit Europas bei. Der Beirat geht davon aus, dass die Raumplanung mit ihrer integrativen Sichtweise auf die Raumentwicklung und ihrem differenzierten Instrumentarium wichtige Beiträge zur Erreichung der ambitionierten Ziele des EGD sowie zur Abstimmung mit weiteren Zielen, etwa der sozialen Gerechtigkeit, der ökonomischen Nachhaltigkeit und der Raumverträglichkeit, leisten kann.

Quellenverzeichnis

BMI (Bundesministerium des Inneren) 2020: Territoriale Agenda 2030. Eine Zukunft für alle Orte. Verabschiedet bei dem Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt 1 Dezember 2020, Deutschland am 01.12.2020, Berlin.

EU-KOM (Europäische Kommission) 2019: Der europäische Grüne Deal, Mitteilung der Kommission vom 11.12.2019, KOM (2019) 640 final, Brüssel.

EU-KOM (Europäische Kommission) 2011: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, Mitteilung der Kommission vom 20.09.2011, KOM (2011) 571 final, Brüssel.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für
Raumentwicklung

Zum

„Raumordnungsbericht 2020 –
Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“
des BBSR (ENTWURF)

Berlin, April 2021

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 9.4.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr. Stefan Köhler

Dr. Antje Matern

Berlin, April 2021

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	253
1. Einleitung	254
2. Analyse und Anmerkungen zu den Kapiteln 1 bis 7	255
3. Fazit	265

Kurzfassung

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im Herbst 2020 einen Entwurf zum Raumordnungsbericht 2020 vorgelegt.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt es, dass sich der aktuelle ROB, so wie der vorhergegangene, einer speziellen Thematik, hier dem Thema „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ widmet. Damit wird das erste von vier Leitbildern der von der MKRO im Jahr 2016 beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland angesprochen.

Der Beirat ist der Ansicht, dass Wettbewerbsfähigkeit von Regionen ein wichtiges Thema der Raumordnung ist, welches im Übrigen wegen eines erkennbar beschleunigten Transformationsprozesses in der Wirtschaft (wie auch Gesellschaft) eher wieder an Bedeutung gewinnt als verliert und durch die COVID 19-Pandemie sogar an Dynamik gewinnen dürfte. Der Bericht, der sich letztendlich inhaltlich durchgängig an dem Leitbild vom Jahr 2016 orientiert, wird aller Voraussicht nach nur in einem sehr eingeschränkten Kreis der „Fachcommunity“ der Landes- und Regionalplanung und in der interessierten und vorgebildeten Fachöffentlichkeit Interesse finden.

Der Bericht sollte aus Sicht des Beirates gestrafft werden. Die Aufarbeitung bzw. der Abgleich mit den vier Kernaussagen und den jeweiligen Handlungsanweisungen des Leitbilds „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ ist weitgehend gelungen, der vorgeschaltete Analyseteil deutlich zu umfangreich und inhaltlich zu „konservativ“ an den harten Standortfaktoren ausgerichtet. Weiche Standortfaktoren wie auch zunehmend wichtige Fragen von Vulnerabilität und Resilienz von Regionen bleiben unterbelichtet, teilweise werden sie ausgespart. In die Zukunft blickend werden sie, auch als Folge der Covid-19-Pandemie, aller Voraussicht nach einen bedeutenden Stellenwert bei der Frage der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen einnehmen.

Das abschließende Kapitel zu den Raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen fällt kurz aus. Die dort angesprochenen Herausforderungen für die Zukunft würden eine Vertiefung verdienen. Der Beirat empfiehlt dem BMI deshalb die dargestellten Herausforderungen (raumordnungs-)politisch anzugehen bzw. zu verfolgen.

1. Einleitung

Gemäß § 22 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) erstattet das BBSR dem zuständigen Fachministerium, hier in der 19. Legislaturperiode dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen einen Bericht, der vor allem Aussagen treffen soll zu

- den bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde legenden Tatsachen,
- den durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
- der Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,
- den Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets.

Die Berichte können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken.

Beim vorliegenden Raumordnungsberichtsentswurf ist Letzteres der Fall, denn er widmet sich einer spezifischen Fragestellung; und zwar dem Aspekt „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“. Über diese Fragestellung greift der vorliegende Berichtsentswurf die Leitbilder der Raumentwicklung auf, wie sie von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2016 beschlossen worden sind. Innerhalb dieser in 2016 beschlossenen Leitbilder nimmt das Thema „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ einen großen Stellenwert ein, was vermutlich einer der Beweggründe gewesen sein könnte, mittels des Raumordnungsberichtes den derzeitigen Sachstand thematisch im Bericht aufzuarbeiten und darzulegen, die „Zielgenauigkeit“ des vor vier Jahren beschlossenen Leitbilds zu evaluieren und (aktualisierte) raumordnungspolitische Schlussfolgerungen zu treffen.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt zum einen die Eingrenzung auf einen fachlichen Aspekt, so wie es der § 22 ROG ja ausdrücklich ermöglicht, und der Beirat begrüßt zum anderen auch die gewählte Themen- bzw. Fragestellung. Das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ ist unter anderem vor dem Hintergrund

- eines seit 2016 noch stärker beschleunigten und differenzierteren Globalisierungsprozesses,
- eines erkennbaren zu- statt abnehmenden Polarisierungsprozess zwischen wachstumsstarken und strukturschwachen Regionen,
- des Unterschreitens von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge einzelner, oft peripher gelegener Regionen,

- und letztlich auch auf Grund der durch die Covid-19-Pandemie beschleunigten Transformationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich einer umfassenden und rasch umzusetzenden Digitalisierungsstrategie,
- und auch wegen der aus der Covid-19-Pandemie zu ziehenden „Lehren“ bezüglich Organisation und Ausstattung des Gesundheitswesens, eigener Produktion medizinischer Versorgungsmittel etc.

für Deutschland, seine Länder und Regionen von hoher Bedeutung.

Raumordnungsberichte sind gemäß §22 (2) ROG dem Deutschen Bundestag vorzulegen und haben deshalb – weit jenseits der unbestritten großen Bedeutung für den fachlichen Diskurs – eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, Anliegen der Raumordnung gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln. Daher sollten sie in ganz besonderer Weise Trends der Raumentwicklung wie auch planerische Handlungsansätze prägnant und verständlich aufbereiten. Sie sollten in diesem Sinne für Raumordnung und Raumentwicklung „werben“. Die hier bearbeitete Thematik der Wettbewerbsfähigkeit ist von großer politischer Bedeutung, wenn auch sicher nicht so alltagsrelevant wie die zuletzt verhandelte Thematik der Daseinsvorsorge. Der Beirat bedauert ausdrücklich, dass mit der vorliegenden Entwurfsfassung das Ziel einer verständlichen und prägnanten Vermittlung der Thematik und des speziellen Beitrags der Raumordnung zu ihrer Förderung nicht erreicht werden dürfte. Vielmehr wird in einer sehr fachsprachlich geprägten Weise argumentiert, was so eher nur in Fachkreisen Resonanz finden dürfte. Insbesondere verwundert, dass an sehr zentralen Stellen des Textes viel Raum direkten Zitaten aus Plandokumenten gegeben wird, was eine allgemeine Verständlichkeit nicht unbedingt unterstützt.

Obwohl die Entscheidung zur Themenstellung innerhalb des BMI/BBSR vor Eintreten der Co-vi-d-19 – Pandemie getroffen worden sein dürfte, hat die Thematik „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ wegen Corona zwischenzeitlich eher an Bedeutung gewonnen als verloren.

2. Analyse und Anregungen zu den Kapiteln 1 bis 7

Der Beirat hat sich angesichts der Erfordernis einer raschen Stellungnahme nicht mit jedem Kapitel und deren Unterkapitel in aller Tiefe befassen können. Die Stellungnahme orientiert sich an der Struktur der sieben Kapitel. Fünf thematisch orientierten Fachkapiteln eine Einleitung voranzustellen und zum Abschluss ein Kapitel zu den raumordnerischen Schlussfolgerungen anzubringen, ist sinnvoll.

Das Kapitel 1 „Einleitung“ stellt die für gesamte weitere Betrachtung des Berichtes die erforderlichen Hintergründe dar. Ein konkreter und auch durch die geeignete Abbildung 1.3. dargestellter Bezug wird jedoch erst in Unterkapitel 1.4 „Vorgehensweise in diesem Raumordnungsbericht“ hergestellt. Aus Sicht des Beirats sollte diese Bezugnahme jedoch bereits zu Beginn im Unterkapitel 1.1 „Das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ erfolgen. Darüber würde sichergestellt, dass die Leserinnen und Leser den Bericht auch wirklich durchgängig so verstehen, dass sich auf die Leitbilder des Jahres 2016 bezogen wird. Mittendrin im Einleitungskapitel untergebracht dürfte dieser Hinweis als nicht so zentraler Punkt verstanden werden oder ggfs. sogar übersehen werden.

Aus Sicht des Beirats ist es geboten, deutlicher die Rolle der metropolitanen Grenzregionen herauszuheben, die im Bericht eher als „Unterkategorie“ der Metropolregionen wirken als eine eigenständige Kategorie, die durch die MKRO im Jahr 2012 nachträglich zu den Metropolregionen beschlossen wurden. Im Fachkapitel 4 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“ wird dieser Begriff der metropolitanen Grenzregionen nicht mehr verwendet, er ist dort unter „Zusammenarbeit über die Grenzen mit dem angrenzenden Ausland“ geführt. Auf der anderen Seite wird in diesem Fachkapitel auf das Konzept der „Regiopolen“ Bezug genommen. Die „Regiopolen“ sind hingegen nicht Bestandteil der Leitbilder des Jahres 2016 und von daher kommt dieser – ohne Frage sinnvolle – Konzeptansatz im Einleitungskapitel gar nicht vor. Der Beirat empfiehlt deshalb im Einleitungskapitel darauf hinzuweisen, dass es auf Grund einer Initiative diverser Städte außerhalb oder am Rande bestehender Metropolregionen und /oder metropolitaner Grenzregionen ergänzend zu diesen beiden „Raumkategorisierungen“ der Leitbilder nach 2016 zu der Bildung eines Netzwerkes von Regiopolen gekommen ist. Hingegen sollte im Kapitel 4 die metropolitanen Grenzregionen noch begrifflich aufgenommen werden. Es wird angeregt die Abbildung auf S. 59 des Kapitel 3 ins Kapitel 1 vorzuziehen – und zwar im Nachgang und als Ergänzung zur Abbildung 1.1 auf S. 16, nebst den erforderlichen Erläuterungen. Hingewiesen werden soll an dieser Stelle seitens des Beirats darauf, dass es der Beirat der Lesbarkeit wegen als besser empfinden würde die Literaturhinweise im Anhang zu bündeln, vorzugsweise dort ebenfalls mit einer Zuordnung nach Kapiteln. Der Hinweis gilt gleichermaßen für alle nachfolgenden Kapitel, in denen es sogar teilweise zu Literaturhinweisen/-verzeichnissen innerhalb des Fließtextes der jeweiligen Kapitel kommt.

Das Kapitel 2 „Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland – EU-weit und regional“ gibt insbesondere eine Übersicht zur regionalen Entwicklung anhand diverser Indikatoren respektive Kennziffern. Des Weiteren wird ein Bezug zu den ersten erkennbaren Auswirkungen der Covid-19 Pandemie getroffen, zeitlich zur Berichtsentwurfsvorlage bis Oktober 2020 geltend (also vor Beginn der sog. 2. Welle).

Der Beirat begrüßt, dass auf Covid-19 Bezug genommen wird. Ob das aber an zwei Stellen, einmal zu Beginn und dann am Ende von Kapitel 2 sein muss, erschließt sich nicht wirklich. Eine einmalige Bezugnahme, eher am Ende des Kapitels würde als ausreichend angesehen. Am Ende des Kapitels hätte der Leser den Stand zur Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland vor Augen und daran würde die Veränderungsdynamik auf Grund der Covid-19-Pandemie anknüpfen. Das wäre nicht nur zeitlich betrachtet, sondern auch die sachlogisch vernünftige Reihenfolge.

Inhaltlich wie auch für die graphische Aufarbeitung wird auf die gängigen Indikatoren „BIP“, „AL-Quote“, „Bevölkerungsentwicklung“ und „Auslandsumsatz“ zurückgegriffen. Interessant und neu in der Darstellung ist der gebildete Indikator „Anteil der Beschäftigten mit hohem Substituierbarkeitspotenzial“. Textlich werden ergänzend und auch bereichernd weitere Indikatoren wie z.B. Patentdichte verwendet.

Ausgeblendet wird in diesem Kapitel – so wie auch 2016 in dem Leitbild – der Hinweis auf die zunehmende Bedeutung sog. „weicher“ Standortfaktoren, wie z.B. zu Freizeit, Kultur oder Einbettung von Standorten in eine attraktive Kultur- oder auch Naturlandschaft. In Anbetracht des schon seit vielen Jahren erkennbaren Klimawandels und insbesondere der aktuellen Covid-19-Pandemie wären aus Sicht des Beirats in diesem Kapitel des ROB 2020 auch Hinweise dahingehend angebracht, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen auch an Kriterien ihrer Vulnerabilität und/oder Fähigkeit zur Resilienz festmachen lassen wird.

Das Kapitel 3 „Metropolregionen weiterentwickeln“ beginnt mit einem Überblick zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf urbane Räume bzw. Metropolregionen vor dem Hintergrund der Erfahrungen der sog. ersten Welle. Kritisch zu sehen ist die in der fachlichen Diskussion längst überwundene Dualität von Städten und Ländlichen Räumen, die zur Darstellung der räumlichen Wirkungen von Covid 19 genutzt wird. Dabei sind innerhalb der Metropolregionen vielfältige ländliche Räume integriert, so dass z.B. suburbane und periphere Räume unterschieden werden sollten.

Im Anschluss an die aktuellen Auswirkungen der Covid 19-Pandemie folgt ein Überblick zur Begriffsdefinition der Metropolregionen, eine Karte zu deren aktuellem räumlichen Umgriff und der Bedeutung der Governance-Strukturen für deren Handlungsfähigkeit, bevor die Aussagen der Leitbilder mit denen der Landesplanung abgeglichen werden. Damit erfolgt ein rascher Einstieg in die Organisation der Steuerung von Metropolregionen. Interessant und für die Frage der adäquaten Steuerungsstrukturen zentral wäre jedoch, welche Themen und Herausforderungen von den Metropolregionen adressiert werden. Diese werden jedoch erst in Kap. 3.5 anhand einer Themenliste recht knapp dargestellt.

Für eine raumplanerische Analyse scheint eine vertiefte Betrachtung der Handlungsfelder der Metropolregionen und deren Strategien notwendig, um die Handlungsfähigkeit (und Unterschiede der Handlungsfähigkeit) von Metropolregionen beispielsweise beim Adressieren der Klimaneutralität abschätzen zu können. Denn sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch die Passfähigkeit der Steuerungsstrukturen sind zentrale Voraussetzung, damit Metropolregionen den Erwartungen an positive Impulse, z.B. „in der Klimapolitik und Clusterpolitik“ (s. Leitbild), gerecht werden können. Angesichts des Kapiteltitels „Metropolregionen weiterentwickeln“ wäre es weiterführend, die Handlungsfelder und Steuerungsansätze an zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung zu spiegeln, um Steuerungsbedarfe, z.B. seitens der Landesplanung, abschätzen oder konkretisieren und Fördererwartungen (vgl. Unterkapitel 3.4) einordnen zu können.

Wenngleich die Bedeutung der Governance-Strukturen für die Funktionsfähigkeit von Metropolregionen eingangs herausgestellt wird, wird mit Blick in die LEP der Länder deutlich, dass das Anliegen der interkommunalen Zusammenarbeit meist nur als Grundsatz formuliert wird. Was können Gründe dafür sein, dass scheinbar hinsichtlich der metropolregionalen Governance-Strukturen kein akuter Handlungsbedarf besteht? Insbesondere für die konkreten im Exkurs erwähnten Beispiele (Metropolregion Rheinland und Agglomerationskonzept Köln/Bonn) wäre eine Analyse zielführender, die auch auf Konfliktpunkte, besondere Potenziale und Schwächen der Kooperationsstrukturen in Metropolregionen eingehen sollte.

Positiv hervorheben lässt sich die Betrachtung von ländlichen Räumen in Metropolregionen, die einen guten Überblick über Entwicklungstrends in der (etwas groben) Raumkategorie bietet. Sie zeigen, dass suburbane und periurbane Räume innerhalb der Metropolregionen grundsätzlich durch günstigere demographische und ökonomische Trends gekennzeichnet sind als Räume außerhalb der Metropolregionen. Zudem ist der Vergleich der Metropolregionen in Bezug auf Kriterien zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung (Abb.3.3) informativ, der Hinweise auf die Unterschiede zwischen den Metropolregionen gibt. Beide Analysen führen zu der Frage nach Einflussfaktoren zu diesen Entwicklungen, sodass ein Ausblick auf mögliche Erklärungsansätze oder Hypothesen zu Einflussfaktoren wünschenswert wäre.

Das Unterkapitel 3.5. beschreibt Kooperationsansätze innerhalb und zwischen Metropolregionen, nennt wichtige Netzwerke und Handlungsfelder sowie Beispiele für Kooperationen. Wünschenswert wäre hier eine vertiefte Analyse von Kooperationsanlässen und -erfahrungen im Sinne von Hemmnissen, Barrieren und Effekten dieser Kooperationsbemühungen (s.o.). Lässt sich aus den Erfahrungen der Metropolregionen ein Rescaling von Aufgaben und Handlungsansätzen (früherer Stadt-Umland-Verbünde) erkennen oder handelt es sich um zusätzliche Kooperationsbemühungen? Inwiefern haben die Projekte der Stadt-Land-Partnerschaften die Kooperationsstrategien oder Muster der Zusammenarbeit von Metropolregionen verändert?

Ähnliche weiterführende Erkenntnisse oder Ausblicke würde man sich auch für die länderübergreifenden Kooperationen entlang der Staatsgrenzen (3.6) wünschen. Der Überblick über metropolitane Kooperationsansätze ist informativ. Ergänzend wäre eine Darstellung wünschenswert, worin die Unterschiede der Ansätze bestehen, welche Muster erkennbar sind oder was diese über die Steuerungslücken und -bedarfe aussagen? Diese könnten eine Argumentationshilfe für die Forderung (3.7) nach präziseren Strategieansätzen für Metropolregionen bieten.

Das Kapitel 4 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“ erzeugt ein wenig den Eindruck, jene Ansätze zu versammeln, die nicht recht in die anderen Kapitel passen wollten. Es umfasst Aussagen zu Regiopolen und Stadt-Umland-Kooperationen, Standortvernetzungen im Güterverkehr sowie grenzüberschreitenden Kooperationsansätzen. Die Darstellung der Steuerungsansätze in den Landesraumordnungsplänen und -programmen zeigt ein differenziertes Bild. So wird in den Aussagen der Raumordnungspläne der Länder deutlich, dass Bedarfe vor allem in einer interkommunalen und regionalen Kooperation wahrgenommen werden, z.B. zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der zentralen Orte. Auch die Forderung nach einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit wird in nahezu allen LEPs aufgegriffen. Hingegen erhalten die Themen Stadt-Land-Partnerschaften und Regiopolen deutlich weniger Resonanz bzw. werden die Stadt-Land-Partnerschaften stärker als Stadt-Umland Räume interpretiert. Insgesamt wäre es für das Verständnis der Regiopolen hilfreich, diese genauer zu definieren, um sie von anderen Oberzentren abzugrenzen und sie von anderen Stadt-Umland-Regionen zu unterscheiden.

Neben den Aussagen zu interkommunalen Kooperationen enthält das Kapitel Analysen zu Güterverkehrsstandorten und zeichnet deren zentrale Standorte in einer Karte aus. Dies ist ein wichtiges Thema, wie die Wachstumszahlen der Umschläge verdeutlichen. Allerdings erschließt sich schwerlich, warum diese Aussagen zu Verkehrsinfrastrukturen nicht in das Kapitel 6 Infrastrukturanbindung und Mobilität integriert wurden. Denn diese sektorbezogene Darstellung bricht die Logik der Darstellung der integrativen Kooperationsansätze, die von Stadt-Umland-Regionen bis zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit reichen. Auch die Reflexionen am Ende des Kapitels greifen den Aspekt nicht wieder auf.

Bezüglich einer Vernetzung zwischen Küstenstandorten und Hinterland wird auf S. 84 von den Zuwächsen durch den Jade-Weser-Port in der Gegenwart gesprochen, obwohl der Betrachtungszeitraum bereits acht Jahre zurückliegt (hier wäre eine Formulierung in der Vergangenheit angebracht). Die Einschätzung, dass die Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger ausschließlich über attraktive Angebote erfolgen kann, lässt sich aus raumordnerischer Sicht und

mit Blick auf die ambitionierten Klimaziele des Green Deals kritisch hinterfragen. Hier wären auch regulative Instrumente zur Förderung der Verlagerung anzusprechen (S.85f).

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird dargestellt, dass die Zahl der Projekte und auch die Beteiligung deutscher Projektpartner in Interreg A Kooperationsräumen in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zur vergangenen Förderperiode zurückgegangen ist. Auch hier wäre ein Einblick in die Gründe dafür bzw. die beeinflussenden Rahmenbedingungen ebenso interessant wie die Frage, welche räumlichen Implikationen und Bezüge zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Grenzzräume sich aus den dargestellten Unterschieden in den Kooperationsthemen ergeben. Der Hinweis auf die Sonderform der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die durch den Vertrag von Aachen geregelt ist, ist ein interessanter Ausblick, wobei eine Einordnung (vor allem im Hinblick auf andere grenzüberschreitende Verflechtungsräume) wünschenswert wäre.

Für Zusammenarbeitsformen wird eine Verrechtlichung empfohlen, wie am Beispiel der Metropolregionen verdeutlicht wird. Jedoch gelingt es auch in Metropolregionen nur begrenzt, stabile regionale Gefüge zu bilden, die Ressourcen und Aufgaben bündeln und Raumplanung und Strukturförderung miteinander verbinden. Wichtiger als die Verrechtlichung scheint der Aufbau adäquater Governance-Strukturen und die Ausstattung der regionalen Kooperationen mit Verantwortlichkeiten und Ressourcen.

Die Darstellungen im Kapitel 5 „Raume mit besonderem Handlungsbedarf unterstützen“ zu Räumen mit besonderen Handlungsbedarfen enthalten informative Aussagen zu raumplanerischen Ausweisungen und der Rolle zentraler Orte als Ankerpunkten und beschreiben das Verhältnis von Raumplanung und Strukturpolitik. Allerdings geht der Themenbezug im Kapitel 5.3 verloren, wenn sehr ausführlich die Inanspruchnahme von Fördermitteln und Forschungsprogrammen diskutiert wird, was ggf. an anderer Stelle besser eingefügt werden könnte. Denn in Kapitel 5 hätte man eher eine Analyse zum Anteil und der Verteilung der Finanzmittel in strukturschwachen Räumen, Aussagen zu Ursachen der Ungleichverteilung und möglichen Strategien im Umgang mit den Disparitäten erwartet (z.B. Ausführungen zu Ankerorten). Eine Schwierigkeit des Kapitels liegt sicher darin, dass das Leitbild nur drei (eher traditionelle) Handlungsansätze zur Konkretisierung vorschlägt, von denen durch die Landesplanung auch mehrheitlich nur die Ausweisung Zentraler Orte als Ankerpunkte im Raum aufgegriffen wird.

Analog zu den Darstellungen im Kapitel 3 folgen den Auswirkungen der Covid 19-Pandemie, die recht ausführlichen Analysen zum Beitrag der Landesplanung (die der letzte Absatz sehr gut

zusammenfasst) und die Analysen zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. Wie im Fazit thematisiert, stellt sich die Frage, warum die Mittelwerte der Indikatoren nach 30 Jahren deutscher Vereinigung noch getrennt nach Ost- und Westdeutschland ausgewiesen werden. Wenn jedoch die Zahlen unterschiedlich sind, so fragt man sich, warum diese nicht auch in den Auswertungen (S. 99) getrennt dargestellt werden.

Die ausführliche Darstellung der Förderlandschaft überrascht und wirft die Frage nach der Intention der Einordnung in Kapitel 5 auf – insbesondere, da Aussagen zur Verteilung der Fördermittel aus den BMBF-Programmen oder Standorten von außeruniversitären Forschungseinrichtungen den Fokus von strukturschwachen Räumen auf die Stadtregionen lenken. Diese lange und ausführliche Darstellung überrascht und könnte auf Aussagen zur Innovations- und Absorptionsfähigkeit strukturschwacher Räume und auf die Erläuterungen zu Abb.5 reduziert werden. Hingegen wären ein Ausblick auf Ursachen und Einflussfaktoren der Verteilung bzw. der Defizite der Räume mit besonderem Handlungsbedarf hilfreich und weiterführend, um Ursachen für die fehlende Anschlussfähigkeit zu erkennen.

Im Unterkapitel 5.4 wird die Frage in den Mittelpunkt gestellt, ob die Mittelstädte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung die Ankerfunktion für ihr Umland wahrnehmen können. Dazu werden Mittelstädte in GRW-Fördergebieten mit Mittelstädten außerhalb der GRW-Förderung verglichen und das Fazit gezogen, dass die Einordnung als Fördergebiet positive Effekte auf die infrastrukturelle Ausstattung der Städte hat und diese Städte als Entwicklungskerne qualifiziert. Zugleich zeigen Beispiele der Daseinsvorsorge (insb. Krankenhausversorgung), dass eine darüberhinausgehende Stärkung der Mittelstädte notwendig ist, wofür der Bund und die Regierungskommission zu gleichwertigen Lebensverhältnissen adressiert werden. Als Perspektive wird das Beispiel der brandenburgischen Stadt-Umland-Kooperationen angeführt, die es ermöglichen, Städtebauförderung auch für Stadt-Umland-Verbünde oder kommunale Netzwerke zu nutzen. Dieser Ansatz kann zwar als sehr innovativ angesehen werden, zeigt aber auch die Schwierigkeiten in der Umsetzung auf, die in der Ausführung fehlen, jedoch bei einer Weiterentwicklung oder Übertragung des Ansatzes beachtet werden sollten.

Das aktuelle Thema des Strukturwandels in den Regionen mit Braunkohleabbau infolge des Kohleausstiegs ist in Unterkapitel 5.5 angesprochen, wobei einerseits eine Einordnung der aktuellen Strukturdaten und künftigen Herausforderungen der Reviere erfolgt und ein Ausblick auf die Finanzhilfen und Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes gegeben werden. Wichtig für die Einordnung erscheint auch, die Unterschiede zwischen den Revieren in den Blick zu nehmen. Dies sind einerseits die administrativen Strukturen und insb. die Landesgrenzen in den ostdeutschen Braunkohlegebieten, die eine Abstimmung trotz aller Bekenntnisse zur Kooperation

erschweren und andererseits Unterschiede in der Nähe zu Wachstumskernen sowie in den Potenzialen für eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur. Der Bezug auf die LEPs (vgl. Sachsen 2013, Sachsen-Anhalt 2011), die weit vor den Debatten über den Kohleausstieg verabschiedet wurden, erscheint erst einmal wenig hilfreich zur Strategieentwicklung im Strukturwandel. Der Hinweis darauf, dass Regional- und Landesplanungen einen Beitrag zur Einordnung von Einzelvorhaben in eine Gesamtstrategie leisten können, scheint jedoch angesichts bisheriger Strategien wichtig. Auch der Bezug auf den LEP NRW und die Pläne zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zum Einsatz flankierender Instrumente geben einen guten Hinweis darauf, worauf ein möglicherweise modellhafter Ansatz der Regionalentwicklung für die Gestaltung des Strukturwandels aufbauen könnte.

Die Reflexionen der Handlungsansätze (Unterkapitel 5.6) bieten eine sehr gute Zusammenfassung und ein pointiertes Fazit, dessen Aussagen gut nachvollziehbar sind.

Das Kapitel 6 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“ ist überwiegend aus einer sehr großräumigen Perspektive, die eher der Raumordnung und Landesplanung zuzuordnen ist, verfasst. Das mag einerseits aus einer stark von Infrastrukturnetzen geprägten Sichtweise verständlich sein, wird andererseits aber regionalspezifischen Situationen und Entwicklungen nicht gerecht. Des Weiteren wird eine eher traditionelle Sicht auf Verkehrsinfrastrukturen vertreten, die man unter dem Leitmotiv zusammenfassen könnte: „Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ist für die Wettbewerbsfähigkeit erforderlich; erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung erfordert mehr Verkehrsinfrastrukturen“. Positiv zu erwähnen ist, dass zumindest ansatzweise die Gateway-Funktion der Netzknoten – etwas als Messe- und Kongressplätze wie auch Forschungsstandorte – angesprochen wird. Zudem wird zurecht der Digitalisierung und den entsprechenden Netzausbauten viel Platz eingeräumt.

Es fehlen hingegen:

- grundsätzliche, langfristige Überlegungen zum Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsentwicklung sowie Mobilitätsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur; allein schon die vorhandenen Überlastungsprobleme von Netzabschnitten, die nicht mehr durch weitere Ausbauten zu bewältigen sind, erfordern stärkere Aufmerksamkeit für Verkehrslenkung und Verkehrseinsparungen (von ökologischen Argumenten sei an dieser Stelle noch gar nicht gesprochen) etwa durch stärkere Digitalisierung und die Substitution physischer Verkehre durch Telekommunikation;

- mehr regionalspezifische Betrachtungen, die sich u.a. dem Phänomen widmen könnten, dass eher schlecht angebundene Regionen (wie z. B. das Emsland oder Südwestfalen) dennoch ökonomisch sehr wettbewerbsfähig sein können;
- eine Reflexion der Grundsatzfrage, welchen Einfluss die integrative überörtliche raumbezogene Planung „wirklich“ auf die Gestaltung der Netze für physischen und digitalen Verkehr hat. Denn es ist weithin bekannt, dass Steuerung und Koordinierung seitens Raumordnung und Raumentwicklung gerade im Bereich der Verkehrsnetze nicht immer von größter Bedeutung sind.

Die Darstellung landesplanerischer Aussagen zu Verkehr (-sinfrastrukturen) innerhalb des Unterkapitels 6.1 ist wenig überraschend, da weithin bekanntes Wissen wiedergegeben wird. Dass sich alle Raumordnungspläne auf Landesebene mit Verkehr und der Abstimmung von Verkehr und Siedlungsflächenentwicklung befassen, ist trivial. Überraschend ist demgegenüber, welche geringe Bedeutung Digitalisierung und die IKT-Infrastrukturen bislang in der Landesplanung haben. Insgesamt ist zu empfehlen, dieses Teilkapitel weiter nach hinten zu verschieben, quasi als Dokumentation im Anhang.

Im Unterkapitel 6.2 werden interessante empirische Ergebnisse zur Anbindung von Oberzentren an Metropolregionen sowie zu Verbindungen zwischen Metropolregionen dargelegt. Das Bild stellt sich insgesamt, insbesondere im Personenverkehr, recht positiv dar. Erhebliche Defizite gibt es vor allem bei der grenzüberschreitenden Vernetzung mit Metropolen im benachbarten Ausland. Das ist ein klarer Hinweis auf planerisch-politischen Handlungsbedarf.

Sehr begrüßenswert ist die Analyse der Gateway-Funktionen in Deutschland und insbesondere der Netzknoten (Unterkapitel 6.3). Diese beschränkt sich allerdings auf die Flughäfen, deren Bedeutung für das polyzentrische Städtensystem in Deutschland zu recht herausgestellt wird, die Messestandorte, die eine im weltweiten Vergleich enorm große Bedeutung haben, sowie sehr kurze Ausführungen zu den Seehäfen. Das ist leider etwas knapp und wurde in früheren Studien des BBSR schon umfassender und differenzierter behandelt. Zudem sollten diese Ausführungen mit denen zu den Hafenhinterlandanbindungen aus Kap. 4 verknüpft werden.

Die Ausführungen zu Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur enthalten unter dieser Überschrift des Unterkapitels 6.4 nicht unbedingt zu vermutende, aber sehr interessante Ausführungen zur überragenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur Deutschlands für die gesamte Verkehrsabwicklung in Europa. Wegen seiner zentralen Lage hat Deutschland einen Anteil an 6 von 9 Korridoren des TEN-Netzes. Damit trägt es eine ganz erhebliche Transfer-Last, deren Bewältigung noch deutlich mehr Anstrengung verlangt, als bislang geleistet wird. Zwar ist es richtig, wie der zitierte Ergebnisbericht zu einem einschlägigen MORO-Vorhaben fordert, dass

in den Netz-knoten „ein gemeinsames Bewusstsein für ihre europaweiten und stadtreionalen Aufgaben“ entwickelt werden müsste, mit dieser eingängigen Formulierung werden aber zugleich massive Ziel- und Interessenskonflikte auf der regionalen und lokalen Ebene überdeckt. Die Akzeptanz, allgemeine Lasten lokal und regional zu tragen, sinkt erheblich und verlangt definitiv neue Herangehensweisen gerade auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung.

Das Unterkapitel 6.5 stellt interessante empirische Erkenntnisse zur Erreichbarkeit von Oberzentren usw. dar. Grundsätzlich bekannt, aber im Hinblick auf die angestrebte Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene und Straße eher erschütternd sind der massive Rückbau von Schienen-strecken im Güterverkehr und der Rückgang der Binnenschifffahrt (S. 133 ff.). Hier stehen Zielvorstellungen der Raumordnung im Widerspruch zur empirischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Die Erreichbarkeit von Oberzentren ist teilsräumlich bekanntlich höchst unterschiedlich, wobei nicht erwähnt wird, dass es seitens der Landesplanung auch sehr unterschiedliche Kriterien für die Ausweisung von Oberzentren gibt. Zudem wird nicht reflektiert, dass auch Oberzentren-ferne Räume ökonomisch sehr wettbewerbsfähig und ökonomisch sehr erfolgreich sein können.

Wegen großer inhaltlicher Nähe wäre eine Zusammenlegung der Unterkapitel 6.2 und 6.5 zu empfehlen.

Es ist sehr zu begrüßen, dass im Unterkapitel 6.6 auch die immaterielle Wissens-Vernetzung und Knotenbildung erwähnt wird. Allerdings beschränken sich die Ausführungen ausschließlich auf die Auswertung eines einzigen EU-Programms (Horizon 2020). Hierzu hat das BBSR früher schon erheblich differenzierte Analysen vorgelegt.

Zurecht widmet der Raumordnungsbericht in den Unterkapiteln 6.7 und 6.8 der Anbindung an die IKT-Infrastruktur und den Chancen der Digitalisierung recht breiten Raum. Hier werden in der sehr differenzierten empirischen Darstellung zum Teil gravierende Defizite der Infrastruktur insbesondere in den dünner besiedelten Teilräumen Deutschland deutlich. Die Bedeutung der Digitalisierung wird zurecht betont, könnte sogar noch weiter ausgeführt werden, dann damit lassen sich – und diese Erkenntnis ist nicht neu, aber durch die Covid 19-Pandemie befördert worden – z.T. physische Verkehre substituieren, z.T. handelt es sich schlichtweg um essenzielle Voraussetzungen für eine zeitgemäße Leistungsfähigkeit der teilsräumlichen Wirtschaft und regionalen Infrastrukturen.

Die auf die Ausführungen zum Leitbild 1 der Raumentwicklung bezogene Reflektion der Handlungsansätze ist abschließend unter 6.9 weithin gut nachvollziehbar und zutreffend. Zu Recht wird besonderer Wert auf die Robustheit der Infrastrukturen gelegt (hier könnte man

insgesamt noch stärker das Thema Resilienz ansprechen). Hier wird auch stärker auf „verkehrssparsame Strukturen“ eingegangen. Nicht befriedigen kann, dass unter dem Stichwort „Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen“ auf Modellvorhaben verwiesen wird. Es ist weithin bekannt, dass es eine ungeheure Fülle von Modellvorhaben verschiedenster Ebenen und Ressorts zur Verbesserung der (Nah-) Mobilität in ländlichen Räumen gibt, sodass hier weniger ein Mangel an Ideen und Konzepten besteht als an der Umsetzung in den Alltagbetrieb.

Das Kapitel 7 „Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen“ wird zunächst das bemerkenswerte Fazit gezogen, dass das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ dahingehend ein Bekenntnis ablegt, „wichtige Beiträge zum Erhalt oder zur Steigerung des Wohlstands, der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung“ in und für Deutschland zu leisten. Verwiesen wird hier, in den einzelnen Kapiteln kommt das eher nicht zur Sprache, auf die Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Deutlich hingewiesen wird des Weiteren auf die finanziellen Herausforderungen, was die Themenfelder „Klimawandel“ und „Digitalisierung“ anbetrifft. Der Bericht weist zu Recht auf eine noch höhere Erfordernis einer aktiven Gestaltung dieser Transformationsprozesse hin.

Bezüglich einer strukturellen Unterstützung räumlicher Strukturen wird zum einen stark auf die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden, insbesondere hier in den Mittelstädten, hingewiesen. Zum anderen wird die Förderung von noch intensiveren Kooperationsprozessen bei der Stadt-(Um-)Land-Zusammenarbeit angemahnt. Deutlich und umfangreich wird angemerkt, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, hier vor allem die metropolitanen Verflechtungsräume hinsichtlich der Förderung weiterer staatenübergreifender Projekte zu unterstützen sind. Diese zutreffende und aus Sicht des Beirats zu unterstützende Schlussfolgerung hatte im Berichtsteil zuvor allerdings wenig Raum gefunden.

Die zusammenfassenden Aussagen und Schlussfolgerungen zur Forschung wie auch zur durch den Bund und die Länder zu begleitenden raumrelevanten Themen sind zutreffend, wenngleich als solche in der „Fachcommunity“ nicht neu. Die getroffenen Aussagen zu der Bedeutung und der Wirkung von Modellvorhaben, die diverse Bundesministerien ja durchführen (können), werden hinsichtlich der „Modellvorhaben der Raumordnung – MORO – vom Beirat für Raumentwicklung begrüßt.

3. Fazit

Der Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit nimmt sich dem Leitbild Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Leitbilder der Raumentwicklung gemäß MKRO-Beschluss 2016 an. Der Bericht zeigt die grundsätzlich gute Positionierung Deutschlands im

globalen Wettbewerb auf. Er verweist auf teilweise deutliche regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung und anderer Indikatoren zur Darstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen auf. Bemerkenswert sind zumindest erkennbare Tendenzen dahingehend, dass die Disparitäten zwischen den Regionen eher zu- als abnehmen. Durch die Covid-19-Pandemie könnte diese Entwicklung verstärkt werden, so wie auch schon zuvor eingeleitete raumordnungsrelevante Transformationsprozesse wie z.B. hin zu einer veränderten Mobilität oder eines zunehmenden Online-Handels durch die Pandemie beschleunigt werden. Über den Bericht wird herausgearbeitet, dass sich auf der Ebene der Landesplanungen wie auch in Regionalplänen auf Regionsebene viele Ziele und Grundsätze dem Aspekt der Förderung bzw. teilweise auch überhaupt erst Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit über konkret Planaussagen annehmen. Dies gilt insbesondere für Aspekte der Infrastrukturanbindung und Mobilität, weniger bzw. noch ausbaufähig der Digitalisierung und einer gezielteren Unterstützung von strukturschwachen Räumen.

Zu Beginn und/oder zum Ende der jeweiligen Kapitel im Entwurf des ROB 2020 werden Aussagen zu der Covid-19-Pandemie getroffen. Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona-beeinflussten Rahmenbedingungen ständig verändert haben und weiter verändern werden, ist es sehr schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu kommen. Der Beirat erkennt das an und dem Beirat ist auch bewusst, dass seine Stellungnahme vor einer neuen Situation (2. Welle) und mit mehr Wissen zu den Folgewirkungen erfolgt.

Aber auch zum jetzigen Stand müssen die gemachten Ausführungen im Bericht wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktionen. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen ist. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die im Unterkapitel 6.3 behandelten Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein. Ein Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien, die alternative Zukunft skizzieren, bestehen. Hinsichtlich der Form und der Inhalte wirkt der ROB 2020 insofern „konservativ“ und auch nicht besonders innovativ, als er keine kritische Reflexion des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ dahingehend vornimmt, dass er sich mit der Frage auseinandersetzt, ob Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben bzw. gesichert sein könnte. Angesichts der schon länger erkennbaren Auswirkungen des Klimawandels und der Erfordernisse

für Klimaschutz und Klimaanpassung und vor allem wegen den Folgewirkungen der aktuellen Covid-19-Pandemie muss hinterfragt werden, ob der mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelte Prozess der Globalisierung so fortschreiten wird oder ob es nicht zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden (Re-)Regionalisierung kommen wird oder – noch weitergehend – sogar kommen muss. Weiter werden schon länger bekannte Indikatoren, wie hier die sog. „weichen“ Standortfaktoren, im Analyseteil nicht betrachtet und in der Abfassung des Fazits ausgespart. Gerade in Anbetracht der Folgewirkungen des Klimawandels (Erderwärmung, Zunahme von Extremereignissen etc.) wäre es angebracht, im Fazit auch auf die Aspekte der Vulnerabilität wie auch der Resilienz von Regionen als künftig wichtige Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hinzuweisen. Dadurch würde im Fazit als Abschluss auch ein Blick in die Zukunft geworfen. Und es würde des Weiteren ein wichtiger Hinweis auf die künftigen Aufgaben der Raumordnung gegeben.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum

„Raumordnungsbericht 2021 –
Wettbewerbsfähigkeit stärken“
des Bundesinstituts für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Berlin, September 2021

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 17.09.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr.-Ing. Stefan Köhler

Dr. Antje Matern

Prof. Dr. Axel Prieb

Berlin, September 2021

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	271
1. Einleitung	272
2. Kommentierung der Kapitel des Raumordnungsberichts	273
3. Fazit	283

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im März 2021 den „Raumordnungsbericht 2021: Wettbewerbsfähigkeit stärken“ vorgelegt. Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt es, dass sich der aktuelle ROB, so wie der vorhergegangene, einer speziellen Thematik, hier der Wettbewerbsfähigkeit, widmet. Damit wird das erste von vier Leitbildern der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ angesprochen.

Der Beirat ist der Ansicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen wegen beschleunigter Transformationsprozesse in der Wirtschaft (wie auch Gesellschaft) sowie aktuell durch die Covid 19-Pandemie wieder an Bedeutung gewonnen hat.

Bezogen auf die abschließenden raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen des ROB empfiehlt der Beirat dem BMI, die dargestellten **Herausforderungen (raumordnungs-)politisch konsequent anzugehen**. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat:

- Eine kritische **Reflexion des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit**, um zu analysieren, inwieweit Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben sein könnte bzw. welche Modifikationen des zu Grunde liegenden Wachstumskonzepts erforderlich sein könnten.
- Eine vertiefende Analyse, welche Folgerungen sich für den mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelten Prozess der Globalisierung ergeben und inwiefern es durch veränderte Rahmenbedingungen, wie Klimawandel und Covid 19-Pandemie, zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden **(Re-)Regionalisierung** kommen könnte oder muss.
- Bei der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen **weiche Standortfaktoren** wie auch **Fragen von Vulnerabilität und Resilienz** intensiver zu berücksichtigen, woraus sich wichtige zukünftige Aufgaben der Raumordnung und Raumentwicklung ergeben dürften,
- **Langfristszenarien** zu erarbeiten, um die Auswirkungen ungewisser Rahmenbedingungen, etwa der Pandemie, auf die Raumentwicklung besser abschätzen und Handlungsanforderungen ableiten zu können.

1. Einleitung

Gemäß § 22 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) erstattet das BBSR dem zuständigen Fachministerium, hier in der 19. Legislaturperiode dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen einen Bericht, der vor allem Aussagen treffen soll zu

- den bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen,
- den durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
- der Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,
- den Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets.

Die Berichte können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken. Beim vorliegenden Raumordnungsbericht ist Letzteres der Fall, denn er widmet sich einer spezifischen Fragestellung und zwar dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit. Über diese Fragestellung greift der vorliegende Bericht die Leitbilder der Raumentwicklung auf, wie sie von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2016 beschlossen wurden. Innerhalb dieser in 2016 beschlossenen Leitbilder nimmt das Thema „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ einen großen Stellenwert ein, was vermutlich einer der Beweggründe gewesen sein könnte, mittels des Raumordnungsberichts den derzeitigen Sachstand thematisch im Bericht aufzuarbeiten und darzulegen, die „Zielgenauigkeit“ des vor fünf Jahren beschlossenen Leitbilds zu evaluieren und (aktualisierte) raumordnungspolitische Schlussfolgerungen zu treffen.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt zum einen die Eingrenzung auf einen fachlichen Aspekt, so wie es der § 22 ROG ja ausdrücklich ermöglicht, und zum anderen auch die gewählte Themen- bzw. Fragestellung. Das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ ist unter anderem vor dem Hintergrund

- eines seit 2016 noch stärker beschleunigten und differenzierteren Globalisierungsprozesses,
- eines teilweise zu- statt abnehmenden Polarisierungsprozesses zwischen wachstumsstarken und strukturschwachen Regionen,
- des Unterschreitens von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge einzelner, oft peripher gelegener Regionen,

- der beschleunigten Transformationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich einer umfassenden und rasch umzusetzenden Digitalisierungsstrategie,
- und auch wegen der aus der Covid-19-Pandemie zu ziehenden „Lehren“ bezüglich Organisation und Ausstattung des Gesundheitswesens, eigener Produktion medizinischer Versorgungsmittel etc.

für Deutschland, seine Länder und Regionen von hoher Bedeutung.

Raumordnungsberichte sind gemäß § 22 (2) ROG dem Deutschen Bundestag vorzulegen und haben deshalb – weit jenseits der unbestritten großen Bedeutung für den fachlichen Diskurs – eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, Anliegen der Raumordnung gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln. Daher sollten sie in ganz besonderer Weise Trends der Raumentwicklung wie auch planerische Handlungsansätze prägnant und verständlich aufbereiten. Sie sollten in diesem Sinne für Raumordnung und Raumentwicklung „werben“. Die hier bearbeitete Thematik der Wettbewerbsfähigkeit ist von großer politischer Bedeutung, wenn auch sicher nicht so alltagsrelevant wie die zuletzt verhandelte Thematik der Daseinsvorsorge. Der Beirat bedauert allerdings, dass mit dem vorliegenden Raumordnungsbericht das Ziel einer verständlichen und prägnanten Vermittlung der Thematik und des speziellen Beitrags der Raumordnung zu ihrer Förderung überwiegend nicht erreicht werden dürfte. Vielmehr wird in weiten Teilen in einer sehr fachsprachlich geprägten Weise argumentiert, was so eher nur in Fachkreisen Resonanz finden dürfte.

Dieser Stellungnahme liegt die frühere Stellungnahme des Beirats zum Entwurf des Raumordnungsberichts vom Oktober 2020 zugrunde (BfR 2021a).

2. Kommentierung der Kapitel des Raumordnungsberichts

Die Stellungnahme des Beirats orientiert sich an der Struktur des Berichts und bezieht sich im Einzelnen auf die Kapitel 1 bis 9. Abschließend erfolgt ein übergreifendes Fazit.

Die Kapitel 1 „Einleitung“ und 2 „Das Leitbild Wettbewerbsfähigkeit stärken“ stellen die für die weitere Betrachtung des Berichtes erforderlichen Hintergründe dar. Aus Sicht des Beirats ist es dabei gelungen, einen thematisch breiten Zugang zum Thema zu finden, indem verschiedene Definitionen von Wettbewerbsfähigkeit zu Grunde gelegt werden, die über den engeren ökonomischen Kontext hinausweisen. Methodisch wird etwa auch der Lebensstandard der Bevölkerung als Kriterium berücksichtigt, woraus sich weiterführende Anforderungen an die Analyse von Wettbewerbsfähigkeit ableiten.

Der Beirat begrüßt, dass der Raumordnungsbericht 2021 mit Kapitel 3 „Auswirkungen der Corona-Pandemie“ ein gesondertes Kapitel zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und seiner Länder und Regionen enthält. Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona beeinflussten Rahmenbedingungen ständig verändert haben und weiter verändern werden, ist es allerdings schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu kommen. Auch zum gegenwärtigen Stand müssen die Ausführungen im Bericht wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktion und Lieferketten. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen sind. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein (Kap. 8). Ein Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien bestehen, die alternative Zukunft skizzieren.

Der Beirat verweist auf seine gesonderte Stellungnahme zum Thema „Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung“ aus 2021 (BfR 2021c) und seine Anregung, dass die Pandemie Gegenstand eines gesonderten Raumordnungsberichts gegen Mitte der kommenden Legislaturperiode sein sollte.

Kapitel 4 „Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland – EU-weit und regional“ gibt insbesondere eine Übersicht zur regionalen Entwicklung anhand diverser Indikatoren respektive Kennziffern. Inhaltlich wie auch für die graphische Aufarbeitung wird dabei auf die gängigen Indikatoren „BIP“, „Arbeitslosen-Quote“, „Bevölkerungsentwicklung“ und „Auslandsumsatz“ zurückgegriffen. Interessant und neu in der Darstellung ist der Indikator „Anteil der Beschäftigten mit hohem Substituierbarkeitspotenzial“. Textlich werden ergänzend und auch bereichernd weitere Indikatoren, z.B. die Patentdichte, verwendet. Das führt zu einigen durchaus interessanten Einsichten, so etwa dem Hinweis, dass sich bei den Arbeitslosenquoten der „früher dominierende Ost-West-Unterschied“ „stärker in ein Nord-Süd-Gefälle“ zu verwandeln scheint (S. 41). Dennoch bleibt dieser empirische Teil hinter den grundsätzlichen Überlegungen und Methodenreflexionen des Kap. 1 zurück, wo die dominante Wirtschaftsorientierung des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit zurecht kritisiert wird.

Ausgeblendet wird in diesem Kapitel – so wie auch 2016 in dem Leitbild – der Hinweis auf die zunehmende Bedeutung sog. „weicher“ Standortfaktoren, wie z.B. Freizeit, Kultur oder Einbettung

von Standorten in eine attraktive Kultur- oder auch Naturlandschaft. Gerade diese sind etwa für die Standortattraktivität aus Sicht von Fachkräften und jungen Bevölkerungsgruppen besonders wichtig. So gibt es Regionen mit hoher Wirtschaftskraft, die auch wegen Defiziten in diesem Bereich unter Fachkräftemangel und Abwanderung junger Menschen zu leiden haben (z.B. Südwestfalen).

In Anbetracht des schon seit vielen Jahren erkennbaren Klimawandels und insbesondere der aktuellen Covid-19-Pandemie wären aus Sicht des Beirats in diesem Kapitel auch Hinweise dahingehend angebracht, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zukünftig vermehrt auch an Kriterien ihrer Vulnerabilität und/oder Fähigkeit zur Resilienz festmachen lassen wird. Das wird etwa zu einem neuen Blick auf Infrastrukturen führen, u.a. werden mehr Redundanzen, mehr Dezentralität und höhere Verlässlichkeit wichtige Kriterien sein.

Metropolregionen sind ein zentrales Element der Raumentwicklung in Deutschland und diese werden unter dem Thema „Metropolregionen weiterentwickeln“ im Kapitel 5 diskutiert. Eingeschlossen sind dabei die elf Metropolregionen und die vier metropolitanen Grenzregionen, deren Strukturdaten in übersichtlicher Form vorgestellt und diskutiert werden. Besondere Bedeutung werden in dem Bericht der Handlungsfähigkeit von Metropolregionen, die durch ihre Governance-Strukturen bestimmt werden, sowie der Rolle der ländlichen Räume in den Metropolregionen zugewiesen. Themen und Herausforderungen der Metropolregionen werden etwas knapper dargestellt, sind jedoch für die Bewertung der Handlungsfähigkeit der Governance sehr bedeutsam. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen, wie der Klimakrise und der Energiewende, bietet sich hier in den folgenden Raumordnungsberichten eine vertiefte Betrachtung an, um die Potenziale und Transformationskapazitäten der Metropolregionen als wichtige räumliche Akteure abschätzen zu können und deren Handlungsansätze, z.B. im Rahmen der Landesplanung und Strukturpolitik, zielgenau unterstützen zu können.

Positiv hervorheben lässt sich die Betrachtung von ländlichen Räumen in Metropolregionen, die einen guten Überblick über Entwicklungstrends in der (etwas groben) Raumkategorie bietet. Sie zeigen, dass suburbane und periurbane Räume innerhalb der Metropolregionen grundsätzlich durch günstigere demographische und ökonomische Trends gekennzeichnet sind als Räume außerhalb der Metropolregionen. Aufschlussreich ist auch der Vergleich der Metropolregionen in Bezug auf Kriterien zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung (Abb. 3.3), der Hinweise auf die Unterschiede zwischen den Metropolregionen gibt und ein Interesse an Erklärungsansätzen und Einflussfaktoren zu diesen Entwicklungen weckt.

Das Unterkapitel „Kooperationsansätze zwischen und in Metropolregionen“ hebt die Bedeutung von Netzwerken und Kooperationen hervor und erzeugt damit ein erweitertes Interesse an einer

vertieften Analyse von Kooperationsanlässen und Kooperationserfahrungen, die zum Beispiel räumliche Effekte, Barrieren und Entwicklungspfade der Kooperationsbemühungen in den Blick nehmen könnte. Auch für die „Metropolitanen Kooperationen über nationale Grenzen hinweg“ würde man sich eine vertiefte wissenschaftliche Analyse wünschen, die der Bericht in der Kürze nicht leisten kann. Ein solch vertiefender Überblick über metropolitane Kooperationsansätze würde zum Verständnis der Unterschiede der Ansätze hinsichtlich der jeweiligen Kooperationsmuster und Steuerungsbedarfe beitragen, und deren vergleichende wissenschaftliche Analyse könnte die Kohäsionspolitik anreichern.

Kapitel 6 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“ versammelt jene Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit, die sich nicht bereits in den anderen Kapiteln finden. Es umfasst Aussagen zu Regiopolen und Stadt-Umland-Kooperationen, Standortvernetzungen zur Anbindung der Küstenräume sowie grenzüberschreitenden Kooperationsansätzen. Die Darstellung der Steuerungsansätze in den Landesraumordnungsplänen und -programmen (LRP) zeigt ein differenziertes Bild. So wird in den Aussagen der Raumordnungspläne der Länder deutlich, dass Bedarfe vor allem in der interkommunalen und regionalen Kooperation wahrgenommen werden, z.B. zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der zentralen Orte. Auch die Forderung nach einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit wird in nahezu allen LRP aufgegriffen. Hingegen erhalten die Themen Stadt-Land-Partnerschaften und Regiopolen deutlich weniger Resonanz bzw. werden die Stadt-Land-Partnerschaften eher als Stadt-Umland-Räume interpretiert, statt großräumigere Kooperationen zu behandeln. Dies verdeutlicht, dass das Konzept der Regiopolen eine vertiefende Definition und Ausgestaltung benötigt, um sie einerseits von anderen Oberzentren abzugrenzen und von Stadt-Umland-Regionen zu unterscheiden und um sie andererseits zu einem wirkungsvolleren Instrument zu entwickeln.

Aufgrund ihrer hohen wirtschaftlichen Bedeutung und starken räumlichen Wirkungen ist ein Unterkapitel der Erreichbarkeit der Seehäfen bzw. der Vernetzung der Küstenstandorte mit dem Hinterland gewidmet. Neben der Bestandsaufnahme der Umschlag- und Wachstumszahlen in den Häfen wird die Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu einer zentralen Herausforderung für die weitere Entwicklung der Standorte. Es wird erwartet, dass 50 Prozent des Straßengüterverkehrs auf die Schiene oder die Binnenschifffahrt verlagert werden müssen, um die nationalen Klimaziele bis 2050 zu erreichen. Wie dies erreicht werden kann, bleibt vorerst offen und auch hier wäre es wünschenswert, die Handlungsansätze zu konkretisieren, z.B. in einem folgenden ROB.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird dargestellt, dass die Zahl der Projekte und auch die Beteiligung deutscher Projektpartner in Interreg A-Kooperationsräumen in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zur vergangenen Förderperiode zurückgegangen ist. Hier wäre ein Einblick in die Gründe für diesen Rückgang bzw. die beeinflussenden Rahmenbedingungen ebenso interessant wie die Frage, welche räumlichen Implikationen und Bezüge zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Grenzräume sich aus den dargestellten Unterschieden in den Kooperationsthemen ergeben. Der Hinweis auf die Sonderform der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die durch den Vertrag von Aachen geregelt ist, deutet vertiefenden Analysebedarf an. Die in dieser Kooperationsstruktur gewonnenen Erfahrungen können auch für andere grenzüberschreitende Verflechtungsräume richtungsweisend sein.

Die Darstellungen in Kapitel 7 „Räume mit besonderem Handlungsbedarf unterstützen“ müssen mit der Schwierigkeit umgehen, dass im Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ nur wenige Handlungsansätze zu diesem Raumtyp formuliert wurden. Der Bericht weist ferner darauf hin, dass auch in den Landesraumordnungsplänen nur wenige Regelungen zu diesen Räumen zu finden seien und nur in rund der Hälfte der Landesraumordnungspläne gesondert auf diesen Raumtyp eingegangen werde. Zwar werde immerhin in acht Landesplänen die Stärkung Zentraler Orte als Ankerpunkte im Raum aufgegriffen, allerdings würden sich diese Aussagen (mit einer Ausnahme) jeweils auf das gesamte Landesgebiet beziehen. Eine Abstimmung der Raumentwicklungsstrategien mit der regionalen Strukturpolitik wird laut Raumordnungsbericht von nur vier Landesplänen aufgegriffen, weswegen zu Recht kritisch angemerkt wird, dass „noch große Potenziale für eine stärkere Vernetzung von Raumordnung und Strukturförderpolitik sowie von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben“ bestünden.

Der Raumordnungsbericht hat sich offenbar zum Ziel gesetzt, dieses auf Länderebene festgestellte Defizit durch eigene Darstellungen zu kompensieren. So liegt ein Schwerpunkt auf der Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel, wobei – offenbar mit Blick auf den Einfluss des Bundes – auf die Regionalförderung in strukturschwachen Gebieten durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), auf die Innovations- und Forschungsförderung durch das BMBF sowie die Förderprogramme der KfW eingegangen wird. Zwar wird auf die unterschiedliche Ausprägung der Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Räume mit besonderem Handlungsbedarf hingewiesen, doch kommt der Bericht auch zu dem klaren Ergebnis, dass diese Räume die Fördermittel in einem geringeren Umfang nutzen als die Vergleichsräume.

Der Beirat begrüßt, dass der Bericht im Kontext der Räume mit besonderem Handlungsbedarf in einem Exkurs auch auf die räumlichen Dimensionen des mobilen Arbeitens eingeht. Dabei hat die

Corona-Krise deutlich gemacht, dass Deutschland bezüglich der Möglichkeiten zur zumindest gelegentlichen Nutzung des Homeoffice noch erheblichen Nachholbedarf hat. Der Bericht enthält interessante Zahlen zur Nutzung des Homeoffice, wobei es für den Beirat nachvollziehbar ist, dass sich der Bericht zurückhaltend zur künftigen Nutzung des Homeoffice und konkreter räumlicher Konsequenzen äußert.

Ein Unterkapitel widmet sich den Entwicklungskernen in strukturschwachen Regionen. Dabei wird die Frage in den Mittelpunkt gestellt, ob die Mittelstädte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung die Ankerfunktion für ihr Umland wahrnehmen können. Dazu werden Mittelstädte in GRW-Fördergebieten mit Mittelstädten außerhalb der GRW-Förderung verglichen und das Fazit gezogen, dass die Einordnung als Fördergebiet positive Effekte auf die infrastrukturelle Ausstattung der Städte hat und diese Städte als Entwicklungskerne qualifiziert. Zugleich zeigen Beispiele der Daseinsvorsorge, dass eine darüberhinausgehende Stärkung der Mittelstädte notwendig ist. Der Bericht geht auch hier vertieft auf Handlungsfelder ein, auf denen der Bund aktiv ist. So werde die infrastrukturelle Ausstattung von Mittelzentren mit der Unterstützung für Krankenhäuser in ländlichen Räumen sowie mit der Städtebauförderung gestärkt. Unterstrichen wird die Bedeutung der Entwicklungskerne als regionale Arbeitsmarktzentren, wobei mit Unterstützung einer gesonderten Karte auch auf die Unternehmenssitze der „Hidden Champions“, also der meist mittelständischen Weltmarktführer, in Kleinstädten hingewiesen wird.

Ein weiteres Unterkapitel gilt dem aktuellen Thema des Strukturwandels in den Regionen mit Braunkohleabbau infolge des Kohleausstiegs, wobei eine Einordnung der aktuellen Strukturdaten und künftigen Herausforderungen der Reviere erfolgt und ein Ausblick auf die Finanzhilfen und Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes gegeben wird. Wichtig für die Einordnung erscheint auch, die Unterschiede zwischen den Revieren in den Blick zu nehmen. Der Bezug auf Landesentwicklungspläne, die weit vor den Debatten über den Kohleausstieg verabschiedet wurden, überrascht zuerst einmal, doch findet der Hinweis darauf, dass Regional- und Landesplanungen einen Beitrag zur Einordnung von Einzelvorhaben in eine Gesamtstrategie leisten können und sollten, grundsätzlich die Unterstützung des Beirates, wenngleich bisher unklar bleibt, wie ein produktives Zusammenspiel zwischen Raumordnung und Politik für den Strukturwandel aussehen kann. Auch der Hinweis auf den LEP NRW und die Pläne zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zum Einsatz flankierender Instrumente geben einen guten Hinweis darauf, worauf ein möglicherweise modellhafter und experimenteller Ansatz der Regionalentwicklung für die Gestaltung des Strukturwandels aufbauen könnte. Hier sind in naher Zukunft vertiefende Überlegungen zur Fortentwicklung des Instrumentariums der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, erforderlich, wenn diese den zu wünschenden Einfluss auf die integrative Gestaltung des Strukturwandels und auf künftige Raumstrukturen

bekommen soll (siehe auch Beirats-Empfehlung zur Nachhaltigen Transformation von Kohleregionen: BfR 2021b).

Die abschließenden Reflexionen der Handlungsansätze bieten eine gelungene Zusammenfassung und werden vom Beirat ausdrücklich unterstützt, könnten aber noch deutlicher formuliert werden. So gilt gerade hier, dass die Ausführungen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr dem aktuellen Stand der fachlichen Diskussion wie auch den umfangreichen Aktivitäten der Bundesregierung und insbesondere des BMI entsprechen (können). Hier zeigt sich, dass die Leitbilder dringend einer Überarbeitung bedürfen. Der Beirat unterstützt ausdrücklich den auf eine Empfehlung der Facharbeitsgruppe 3 der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bezugnehmenden Hinweis, dass die Länder „Räume mit besonderem demographischem und strukturellem Handlungsbedarf zu definieren und ihre Förderinstrumente entsprechend einzusetzen“ hätten. Wenn Raumordnung und Raumentwicklung wirksam Raumstrukturen beeinflussen und entsprechende Strategien und ihre Begründungen transparent gestalten wollen, ist ein derartiges Vorgehen unverzichtbar. Der Beirat empfiehlt ausdrücklich, dass in naher Zukunft Raumordnung und Landesplanung wie auch die Raumwissenschaften der empirisch begründeten Abgrenzung dieser Räume verstärkt Aufmerksamkeit widmen und gerade für diese Räume integrierte Handlungsansätze, wie vom ROB 2021 gefordert, konzipieren. Die umfangreichen Mittel, die gegenwärtig in den verschiedensten Förderprogrammen auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen und in den verschiedenen Fachressorts zur Verfügung stehen, sollten „nicht für isolierte Projekte“, die zudem häufig nur sehr kurzfristig angelegt sind, sondern für ein integratives, langfristig ausgerichtetes Vorgehen „im Rahmen einer strategisch ausgerichteten Regionalentwicklung genutzt werden“. In dem Zusammenhang sollte auch die Leistungsfähigkeit des sogenannten gesamtdeutschen Fördersystems untersucht und langfristig gestärkt werden. Es wäre dabei wünschenswert, dass aus dem bislang eher koordinierenden Ansatz mittel- bis langfristig ein integriertes strategisches Vorgehen entwickelt werden könnte. Gegenwärtig stehen recht umfangreiche Fördermittel aus verschiedensten Förderprogrammen zur Unterstützung der Entwicklungen in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zur Verfügung. Vordringlich ist daher, nicht noch weitere Fördermittel bereit zu stellen, sondern die, wie der ROB zurecht fordert, „Absorptionsfähigkeit dieser Räume für Fördermaßnahmen (zu) stärken“. Gerade in den Kommunen der strukturschwachen Regionen ist die Verarbeitungskapazität in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht gegeben, um im möglichen Umfang Mittel aus den vorhandenen Förderprogrammen einzuwerben und zielgerecht einzusetzen. Es ist daher dringend geboten, gerade auf kommunaler Ebene die Kapazitäten für eine integrative Strukturentwicklung zur Verbesserung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auszubauen. Zugleich sollten die

Förderprogramme diese Restriktionen besser berücksichtigen und in Bezug auf Förderinhalte, Antragsanforderungen und Komplexität besser auf die Erfordernisse der Kommunen abgestimmt werden.

Kapitel 8 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“ ist überwiegend aus einer sehr großräumigen Perspektive, die eher der Raumordnung und Landesplanung zuzuordnen ist, verfasst. Das mag einerseits aus einer von Infrastrukturnetzen geprägten Sichtweise verständlich sein, wird andererseits aber regionalspezifischen Situationen und Entwicklungen nicht ausreichend gerecht. Des Weiteren wird eine eher traditionelle Sicht auf Verkehrsinfrastrukturen vertreten, die man unter dem Leitmotiv zusammenfassen könnte: „Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ist für die Wettbewerbsfähigkeit erforderlich; erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung erfordert mehr Verkehrsinfrastrukturen“. Positiv einzuschätzen ist, dass die Gateway-Funktion der Netzknoten – etwas als Messe- und Kongressplätze wie auch Forschungsstandorte – angesprochen wird. Zudem wird zurecht der Digitalisierung und dem entsprechenden Netzausbau Platz eingeräumt. Hingegen fehlen folgende Aspekte:

- Grundsätzliche, langfristige Überlegungen zum Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit/Wirtschaftsentwicklung und Mobilitätsentwicklung/Verkehrsinfrastruktur; allein die vorhandenen Überlastungsprobleme von Netzabschnitten, die nicht mehr durch weitere Ausbauten zu bewältigen sind (von ökologischen Argumenten sei an dieser Stelle noch gar nicht gesprochen), erfordern eine stärkere Aufmerksamkeit für Verkehrslenkung und Verkehrseinsparung etwa durch stärkere Digitalisierung und die Substitution physischer Verkehre durch Telekommunikation;
- vertiefte regionalspezifische Betrachtungen, die sich u.a. dem Phänomen widmen, dass eher schlecht angebundene Regionen (z.B. das Emsland oder Südwestfalen) dennoch ökonomisch sehr wettbewerbsfähig sein können;
- eine Reflexion der Grundsatzfrage, welchen Einfluss die integrative überörtliche raumbezogene Planung tatsächlich auf die Gestaltung der Netze für physischen und digitalen Verkehr hat. Denn es ist weithin bekannt, dass Steuerung und Koordinierung seitens der Raumordnung gerade im Bereich der Verkehrsnetze nicht immer von größter Bedeutung sind.

Das Kapitel enthält interessante empirische Ergebnisse zur Anbindung von Oberzentren an Metropolregionen sowie zu Verbindungen zwischen Metropolregionen. Das Bild stellt sich insgesamt, insbesondere im Personenverkehr, recht positiv dar. Erhebliche Defizite gibt es vor allem bei der grenzüberschreitenden Vernetzung mit Metropolen im benachbarten Ausland. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf planerisch-politischen Handlungsbedarf.

Begrüßenswert ist die Analyse der Gateway-Funktionen in Deutschland und insbesondere der Netzknoten. Diese beschränkt sich allerdings auf die Flughäfen, deren Bedeutung für das polyzentrische Städtesystem in Deutschland zurecht herausgestellt wird, die Messestandorte, die eine im weltweiten Vergleich große Bedeutung haben, sowie kurze Ausführungen zu den Seehäfen. Diese Ausführungen sollten mit denen zur Hinterlandanbindung der Häfen in Kap. 6 im Zusammenhang betrachtet werden.

Die Ausführungen zu Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur enthalten sehr interessante Informationen zur besonderen Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur Deutschlands für die gesamte Verkehrsabwicklung in Europa. Wegen seiner zentralen Lage hat Deutschland einen Anteil an sechs von neun Korridoren des TEN-Netzes. Damit trägt es eine ganz erhebliche Transfer-Last, deren Bewältigung noch deutlich mehr Anstrengung verlangt, als bislang geleistet wird. Zwar ist es richtig, wie der zitierte Ergebnisbericht zu einem einschlägigen MORO-Vorhaben fordert, dass in den Netzknoten „ein gemeinsames Bewusstsein für ihre europaweiten und stadtreionalen Aufgaben“ entwickelt werden müsste, mit dieser eingängigen Formulierung werden aber zugleich massive Ziel- und Interessenskonflikte auf der regionalen und lokalen Ebene überdeckt. Die Akzeptanz, allgemeine Lasten lokal und regional zu tragen, ist begrenzt und verlangt neue Herangehensweisen gerade auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung.

In Bezug auf die Ausführungen zur Erreichbarkeit von Oberzentren ist zwar grundsätzlich bekannt, aber im Hinblick auf die angestrebte Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene und Wasserstraße doch eher erschütternd, wie massiv sich der Rückbau von Schienenstrecken im Güterverkehr und der Rückgang der Binnenschifffahrt darstellt. Hier stehen Zielvorstellungen der Raumordnung im Widerspruch zur empirischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Die Erreichbarkeit von Oberzentren ist teilträumlich bekanntlich höchst unterschiedlich, wobei berücksichtigt werden sollte, dass es seitens der Landesplanungen auch sehr unterschiedliche Kriterien für die Ausweisung von Oberzentren gibt. Zudem sollte bedacht werden, dass auch Oberzentren-ferne Räume ökonomisch sehr wettbewerbsfähig und erfolgreich sein können.

Aus Sicht des Beirats ist zu begrüßen, dass in dem Kapitel auch die immaterielle Wissensvernetzung und Knotenbildung erwähnt werden. Allerdings beschränken sich die Ausführungen auf die Auswertung eines einzigen EU-Programms (Horizon 2020). Bei dieser Thematik sollten zukünftig weitere Analysen einbezogen werden, die u.a. aus früheren Forschungsarbeiten des BBSR vorliegen.

Zurecht widmet der Raumordnungsbericht der Anbindung an die IKT-Infrastruktur und den Chancen der Digitalisierung recht breiten Raum. Hier werden in einer differenzierten empirischen

Darstellung zum Teil gravierende Defizite der Infrastruktur insbesondere in den dünner besiedelten Teilräumen Deutschlands deutlich. Die Bedeutung der Digitalisierung wird zurecht betont. Befördert auch durch die Covid 19-Pandemie besteht in diesem Themenfeld Vertiefungsbedarf im Rahmen zukünftiger Berichterstattung, um u.a. der Frage nachzugehen, inwieweit sich physische Verkehre teilweise substituieren lassen, z.T. handelt es sich aber auch schlichtweg um essenzielle Voraussetzungen für eine zeitgemäße Leistungsfähigkeit der teilsräumlichen Wirtschaft und regionalen Infrastrukturen.

Die auf die Ausführungen zum Leitbild 1 der Raumentwicklung bezogene Reflexion der Handlungsansätze aus dem Bereich Infrastruktur und Mobilität ist abschließend weithin gut nachvollziehbar und zutreffend. Zu Recht wird besonderer Wert auf die Robustheit der Infrastrukturen gelegt, wobei diese Anforderung im Zusammenhang mit dem Thema Resilienz zu behandeln wäre. Hier wird auch stärker auf „verkehrssparsame Strukturen“ eingegangen. In Bezug auf „Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen“ wird auf Modellvorhaben zur Verbesserung der (Nah-) Mobilität verwiesen, von denen es mittlerweile eine große Fülle auf verschiedensten Ebenen und Ressorts gibt. Hier sollte aber zukünftig insbesondere die Umsetzung der Erfahrungen in den Alltagsbetrieb stärker in den Vordergrund gerückt werden.

In Kapitel 9 „Raumordnungspolitisches Fazit“ wird zunächst das grundsätzliche Bekenntnis abgelegt, dass das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, „zum Erhalt oder zur Steigerung des Wohlstands, der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland“ beitragen soll. Verwiesen wird hier, was in den einzelnen Kapiteln eher weniger zur Sprache kommt, auf die Erfordernis, „schwächere Räume (...) zu fördern“. Deutlich hingewiesen wird des Weiteren auf die finanziellen Herausforderungen, was die Themenfelder Klimawandel und Digitalisierung anbetrifft. Der Bericht weist zu Recht darauf hin, dass größere Anstrengungen erforderlich sind, um diese Transformationsprozesse aktiv gestalten zu können.

Bezüglich einer strukturellen Unterstützung räumlicher Strukturen wird zum einen auf die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden, hier insbesondere in den Mittel- und Kleinstädten, hingewiesen. Zum anderen wird die Förderung von noch intensiveren Kooperationsprozessen bei der Stadt-(Um-)Land-Zusammenarbeit angemahnt. Deutlich und umfangreich wird angemerkt, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, hier vor allem die metropolitanen Verflechtungsräume, hinsichtlich weiterer Staatsgrenzen-übergreifender Projekte noch intensiver zu fördern sind. Der Beirat unterstützt diese Schlussfolgerung.

Die zusammenfassenden Aussagen und Schlussfolgerungen zur Forschung wie auch zu den durch den Bund und die Länder zu begleitenden raumrelevanten Themen sind zutreffend, wenngleich als solche in der „Fachcommunity“ überwiegend nicht neu. Die getroffenen Aussagen zu der

Bedeutung und der Wirkung von Modellvorhaben, die diverse Bundesministerien durchführen (können), werden hinsichtlich der „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) vom Beirat für Raumentwicklung ausdrücklich begrüßt.

3. Fazit

Der Raumordnungsbericht 2021 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ nimmt sich des Leitbildes „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Leitbilder der Raumentwicklung gemäß MKRO-Beschluss 2016 an. Der Bericht zeigt die grundsätzlich gute Stellung Deutschlands im globalen Wettbewerb auf. Er weist aber auch auf teilweise deutliche regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung und anderer Indikatoren zur Darstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hin. Bemerkenswert sind zumindest erkennbare Tendenzen dahingehend, dass die Disparitäten zwischen den Regionen in einigen Räumen eher zu- als abnehmen. Durch die Covid-19-Pandemie könnte diese Entwicklung verstärkt werden, so wie auch schon zuvor eingeleitete raumordnungsrelevante Transformationsprozesse, z.B. hin zu einer veränderten Mobilität oder eines zunehmenden Online-Handels, durch die Pandemie beschleunigt werden. In dem Bericht wird herausgearbeitet, dass sich auf der Ebene der Landesplanungen wie auch in Regionalplänen viele Ziele und Grundsätze dem Aspekt der Förderung bzw. teilweise auch überhaupt erst Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit über konkrete Planaussagen annehmen. Dieses betrifft insbesondere Aspekte der Infrastrukturanbindung und Mobilität, weniger bzw. noch ausbaufähig die Digitalisierung und eine gezieltere Unterstützung strukturschwacher Räume.

Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona beeinflussten Rahmenbedingungen fortwährend verändert haben und weiter verändern werden, ist es schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu dieser Thematik zu kommen. Der Beirat erkennt das an. Ihm ist auch bewusst, dass seine Stellungnahme vor einer neuen Situation (4. Welle) und mit mehr Wissen zu den Folgewirkungen erfolgt, als dieses bei der Bearbeitung des ROB vorlag.

Zum jetzigen Stand müssen die Ausführungen im ROB wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktionen und Lieferketten. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen sind. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein (Kap. 8). Ein

Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien bestehen, die alternative Zukünfte skizzieren.

Hinsichtlich der Form und der Inhalte wirkt der ROB 2021 insofern nicht besonders innovativ, als er in Kap. 1 zwar eine kritische Reflexion des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ vornimmt, sich daraus aber in der Folge keine Folgerungen ableiten, inwieweit Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben sein könnte bzw. welche Modifikationen des dem zu Grunde liegenden Wachstumskonzepts erforderlich sein könnten. Angesichts der schon länger erkennbaren Auswirkungen des Klimawandels und der Erfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie vor allem wegen den Folgewirkungen der Covid-19-Pandemie muss hinterfragt werden, welche Folgerungen sich für den mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelten Prozess der Globalisierung ergeben und ob es zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden (Re-)Regionalisierung kommen könnte oder – noch weitergehender – sogar kommen muss. Darüber hinaus werden schon länger bekannte Indikatoren, wie die „weichen“ Standortfaktoren, im Analyseteil nicht betrachtet und in der Abfassung des Fazits ausgespart.

Gerade in Anbetracht der Folgewirkungen des Klimawandels, wie der Erderwärmung und der Zunahme von Extremereignissen, wäre es angebracht, im Fazit auch Aspekte der Vulnerabilität wie auch der Resilienz von Regionen als künftig wichtige Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit zu behandeln. Dadurch würden zusätzliche wichtige Hinweise für die künftigen Aufgaben der Raumordnung gegeben.

Quellenverweise

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021a: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum „Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ (Entwurf) des BBSR, Februar 2021, Berlin.

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021b: Nachhaltige Transformation in den Kohleregionen. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, April 2021, Berlin.

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021c: Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, September 2021, Berlin.

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung

Wiederaufnahme des § 13b BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes

Berlin, September 2021

19. Legislaturperiode



BEIRAT FÜR RAUMENTWICKLUNG
beim Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung vom 17.9.2021 beschlossen. Sie wurde von den nachfolgenden Mitgliedern vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Axel Prieb

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Dr. Holger Schmitz

Berlin, September 2021

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	289
1. Einleitung	290
2. Zur Reaktivierung des § 13b BauGB	290
3. Empirische Erkenntnisse zur Anwendungspraxis des § 13b BauGB	292
4. Ausgesetzte Umweltprüfung bei Anwendung von § 13b BauGB	294
5. Fazit	297

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Die sparsame Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist ein herausragendes Ziel der Raumordnung wie auch der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Zugleich besteht vor allem in den wachsenden Ballungsräumen ein dringender Bedarf zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen, dessen Erfüllung für den künftigen gesellschaftlichen Zusammenhalt in diesen Städten und Regionen eine außerordentliche Bedeutung hat. Dafür ist die Ausweisung von Baugebieten vielfach unvermeidlich. In diesem Spannungsfeld gilt es, mit entsprechenden planerischen Instrumenten den Wohnraumbedarf zu decken, ohne das Flächensparziel aus dem Blick zu verlieren. Dieser Zielsetzung ist grundsätzlich auch das am 23. Juni 2021 in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz verpflichtet. Allerdings ist aus Sicht der Raumordnung die damit verbundene erneute Aktivierung des §13b BauGB kritisch zu bewerten: Zum einen zeigen empirische Studien, dass bisher der §13b BauGB eher in kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen angewandt wurde, womit kaum zur erforderlichen Schaffung kostengünstiger Wohnungen in Ballungsräumen beigetragen wurde. Zum anderen ist umstritten, ob die Aussetzung der Umweltprüfung bei Anwendung des §13b BauGB europarechtskonform ist.

Vor diesem Hintergrund und aufbauend auf früheren ausführlichen Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2019) hat sich der Beirat erneut mit §13b BauGB befasst.

Er empfiehlt,

- die Anwendung des §13 BauGB mit einer bundesweiten, repräsentativen empirischen Untersuchung (Evaluierung) zu begleiten;
- §13b BauGB nach dem 31. Dezember 2024 nicht weiter zu verlängern, wenn diese Evaluierung die bisher problematischen Tendenzen bei der Anwendung (insbesondere in ländlichen Räumen, weniger in Stadtregionen mit dringendem Wohnraumbedarf) bestätigt;
- Besonderes Augenmerk auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden zu legen und dabei eine einfache, beschleunigte, aber umweltverträgliche Ausweisung von zusätzlichen Wohnbaumöglichkeiten zu unterstützen;
- bei der Innenentwicklung noch stärker als bisher Klimawandel und Klimaanpassung zu berücksichtigen sowie Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung zu begrenzen;
- den Bedarf an kostengünstigen Wohnungen in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten durch vielfältige Maßnahmen zu decken (siehe auch den Maßnahmenkatalog in Beirat für Raumentwicklung 2019).

1. Einleitung

Anlässlich der erneuten „Aktivierung“ des §13b BauGB mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 23. Juni 2021 sieht sich der Beirat veranlasst, zu dieser Thematik noch einmal Stellung zu nehmen. Dies geschieht vor allem deshalb, weil aus der Perspektive der Raumordnung und Raumentwicklung mit großer Besorgnis festzustellen ist, dass die gesetzlich vorgegebenen und politisch allgemein geteilten Zielvorstellungen einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden angesichts der gegenwärtig empirisch feststellbaren Tendenzen – gerade auch bei der Anwendung des §13b BauGB – kaum zu verwirklichen sind. Daher wird auf den aktuellen Diskussionsstand zu der Thematik eingegangen, ehe empirische Erkenntnisse zur bisherigen Anwendungspraxis des §13b BauGB zusammenfassend vorgestellt werden. Anschließend wird die aus europarechtlicher Sicht problematische Aussetzung der Umweltprüfung bei der Anwendung von §13b BauGB diskutiert, bevor konkrete Handlungsempfehlungen formuliert werden.

2. Zur Reaktivierung des § 13b BauGB

Im Rahmen des am 23. Juni 2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetzes wurde der zuvor schon befristet im Baugesetzbuch enthaltene § 13b BauGB erneut für einen befristeten Zeitraum (Einleitung des entsprechenden Aufstellungsverfahrens für einen Bebauungsplan muss bis zum 31.12.2022 erfolgen) aktiviert.

Damit soll gemäß der Gesetzesbegründung vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit „dringendem Wohnraumbedarf“ zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das vereinfachte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen für „kleine Gebiete“ ermöglicht werden, die wegen „des begrenzten Ausmaßes und ihres räumlichen Anschlusses an bereits bestehende im Zusammenhang bebaute Ortsteile voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lassen“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/24838, S. 26). Die Baulandkommission hatte empfohlen, dazu eine begleitende Evaluierung durchzuführen.

Der Beirat für Raumentwicklung hat sich bereits in seiner Empfehlung vom 15.01.2019 umfassend und grundsätzlich mit der Siedlungsentwicklung in Deutschland sowie Strategien zur Verwirklichung eines sparsamen Umgangs mit Flächen befasst. Der Beirat bekräftigt und unterstreicht seine damaligen grundsätzlichen Ausführungen, zumal die Zielvorstellung einer sparsamen Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke unverändert dringlich ist. Er verweist auch noch einmal ausdrücklich auf das dort aufgeführte Spektrum von Instrumenten und Maßnahmen zur Realisierung einer Bodennutzung, die die Neuinanspruchnahme von Flächen deutlich reduziert.

In der genannten Empfehlung hat sich der Beirat für Raumentwicklung auch intensiv mit der damals gültigen Fassung des § 13b BauGB befasst (Beirat für Raumentwicklung 2019, S. 10/11) und die vom Gesetzgeber verfolgte Intention der schnellen Schaffung von Wohnraum in Gebieten mit dringendem Wohnraumbedarf grundsätzlich positiv kommentiert:

„Tatsächlich wird die Regelung des § 13b BauGB vor allem, aber nicht nur in wachsenden Ballungsräumen genutzt, um in einem erleichterten Verfahren schnell Wohnungen insbesondere im „Speckgürtel“ der Städte zu mobilisieren. Die Regelung kann insoweit dazu beitragen, den Bedarf an bezahlbaren Wohnungen zu decken.“

Gleichzeitig empfahl der Beirat jedoch,

„insbesondere aus Gründen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Falle einer vom Gesetzgeber angestrebten möglichen Verlängerung des § 13b BauGB über Ende 2019 hinaus bzw. einer Entfristung der Regelung inhaltlich eine Einengung und Präzisierung der Norm vorzunehmen. Dieses kann insbesondere durch die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals ‚dringender Wohnraumbedarf‘ erfolgen. Dabei muss das Tatbestandsmerkmal des dringenden Wohnraumbedarfs zusätzlich konkretisiert werden. Denn es werden auch viele Gemeinden in ländlichen Räumen, die mit Leerständen zu kämpfen haben und über Flächenreserven verfügen, gestützt auf ihren Eigenentwicklungsbedarf auf die Dringlichkeit des Wohnraumbedarfs verweisen. Vermeidbar und kontrollierbar ist ein kommunaler Wettlauf um zusätzliche Flächenangebote im Freiraum, der im Widerspruch zu dem bundesgesetzlichen Grundsatz zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (...) stehen würde, nur, wenn dieses Tatbestandsmerkmal a) konkretisiert wird, indem Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit (...) festgelegt werden und b) auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird, indem bestimmte Städte oder Ballungsräume, für die anhand der genannten Kriterien ein dringlicher Wohnraumbedarf festzustellen ist (...), festgelegt werden (...)“ (a.a.O., S. 11).

Der Beirat sieht nach wie vor die Notwendigkeit, in wachsenden Regionen mit dringendem Wohnraumbedarf kostengünstigen Wohnraum zu schaffen. Dieses Ziel hat, gerade auch im Hinblick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, große politische Bedeutung. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der § 13b BauGB dafür hilfreich ist. Vielmehr hat sich, wie nachfolgend zu belegen ist, die Anwendungspraxis des § 13b BauGB deutlich in eine andere Richtung entwickelt.

Vor diesem Hintergrund geht der Beirat für Raumentwicklung nachfolgend – ausdrücklich aufbauend auf seinen Empfehlungen von 2019 – auf

- inzwischen vorliegende empirische Erkenntnisse zur Anwendung des § 13b BauGB und zur Frage, ob dieser tatsächlich vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit „dringendem Wohnraumbedarf“ zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen genutzt wurde,
- die mit der Anwendung des § 13b BauGB verbundene Aussetzung einer Umweltprüfung und
- die Präzisierung der Anwendungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in wachsenden Städten ein.

3. Empirische Erkenntnisse zur Anwendungspraxis des § 13b BauGB

Nachdem der § 13b BauGB über mehrere Jahre Eingang in die Praxis der Siedlungsentwicklung von Städten und Gemeinden gefunden hat, liegen erste Auswertungen vor, in welchem Umfang dies erfolgt ist und inwiefern die Regelung entsprechend der gesetzlich intendierten Zielsetzung vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit dringendem Wohnraumbedarf zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen herangezogen wurde.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes wurde 2020 eine qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB herausgegeben, die eine bundesweite Auswertung von insgesamt 250 Bebauungsplänen aus 242 Gemeinden sowie eine darauf aufbauende anonyme Online-Befragung der anwendenden Kommunen umfasste (UBA 2020)²⁴.

Das Ergebnis zeigt, dass § 13b BauGB vor allem von kleinen, vielfach ländlich geprägten Gemeinden genutzt wurde und nur 2,8 % der Anwendungsfälle des § 13b BauGB auf Großstädte entfielen. Der größte Teil der § 13b- Bebauungspläne – insgesamt 83,6 % – wurde in Kleinstädten und Landgemeinden aufgestellt, allein fast die Hälfte (45,2 %) in Landgemeinden mit weniger als 5.000 EW. Mehr als die Hälfte der § 13b-Bebauungsplanverfahren wurden in Städten und Gemeinden mit rückläufigen und stagnierenden Bevölkerungszahlen durchgeführt, wobei als Gründe für eine Nutzung des § 13b BauGB vor allem angegeben wurde, Bauflächen für die Eigenentwicklung bereitstellen zu wollen. Diese empirischen Befunde belegen insofern nicht, dass § 13b BauGB tatsächlich in substantieller Weise Wohnungsengpässe in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt mindern konnte. Die Intention des Gesetzgebers und die damalige Hoffnung des Beirats für Raumentwicklung, durch die Verfahrenserleichterungen des

²⁴ UBA (2020): Umweltbundesamt (Hrsg.). Frerichs, S., Hamacher, K., Simon, A., Prenger-Berminghoff, K., Witte, A., Groth, K.-M.: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Texte 93/2020. Dessau-Roßlau. Die Recherche der § 13b-Bebauungspläne erfolgte internetbasiert mit Datenstand Juni 2019 in allen Bundesländern. Ausgewertet wurden 250 Bebauungspläne aus allen Flächenländern. Die zusätzliche Online-Befragung der anwendenden Städte und Kommunen hatte eine Rücklaufquote von ca. 20 %.

§ 13b BauGB zu einer vermehrten Ausweisung von Wohnbauland in den Ballungsräumen mit besonders dringlichem Wohnungsbedarf zu kommen, wurden nach dieser Untersuchung so noch nicht realisiert, wobei Gründe dafür zu eruieren wären.

In über 80 % der untersuchten Anwendungsfälle des § 13b BauGB (vgl. UBA 2020) wurden zudem landwirtschaftliche Nutzflächen neu in Anspruch genommen, in nur 10 % Flächen mit einer baulichen Vornutzung oder Brachflächen. Insgesamt mindert § 13b BauGB damit den baurechtlichen Schutz des Außenbereiches und steht auch der Intention des § 13a BauGB entgegen, einer Innenentwicklung Vorrang vor einer Inanspruchnahme des Außenbereiches einzuräumen. Ein Beitrag zur Erfüllung der durch § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG gebotenen Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie des durch § 1a Abs. 2 BauGB gebotenen sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden wurde insofern mit § 13b BauGB nicht geleistet. Das belegt auch eine (unveröffentlichte) Abfrage des BMI bei den Ländern, die ergab, dass sich die so erarbeiteten Bebauungspläne in der Regel durch eine geringe bauliche Dichte auszeichnen.

In nur etwas mehr als einem Drittel der im Rahmen der UBA-Stichprobe (2020) untersuchten Bebauungspläne konnte zudem sichergestellt werden, dass sie aus dem Flächennutzungsplan und damit einer integrierten Planungsgrundlage der Siedlungsentwicklung hergeleitet wurden.

Auch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat 2018 eine bundesweite Internetrecherche zur Umsetzung von Vorhaben nach § 13b BauGB durchgeführt und diese durch Datensätze von Planungsbehörden und telefonische Befragungen von Behörden und Planungsbüros ergänzt. Analysiert wurden 105 Bebauungspläne. Im Ergebnis zeigt die Untersuchung (BfN 2019: S. 349)²⁵:

- „Eine signifikant häufigere Anwendung in Verdichtungsregionen und damit in Regionen mit aktuell hohem Wohnraumbedarf kann nicht konstatiert werden.
- Die Hälfte der untersuchten Kommunen, in denen Bebauungspläne nach § 13b BauGB zur Anwendung kommen, weisen eine Einwohnerzahl von $\leq 5\,000$ Personen auf (...). 13 % sind Gemeinden mit 5 001 bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und 23 % Gemeinden mit 10 001 bis 20 000. Das Verfahren kommt damit primär in kleineren Gemeinden und Kleinstgemeinden zur Anwendung.
- Auffällig war, dass besonders viele Gemeinden ein sehr kleines Plangebiet genehmigten, in dem z. B. nur 2-3 neue Häuser gebaut wurden. (...)
- Hinsichtlich der überplanten Nutzungstypen im Außenbereich wurde bei etwa der Hälfte der Bebauungspläne Grünland überplant (59 der 105 Bebauungspläne, (...). Inwieweit es sich hierbei um naturschutzfachlich hochwertiges Grünland handelte, konnte aus den Angaben

²⁵ BfN 2019: Schmauck, S., Tautenhahn, C.: Berücksichtigung von Umweltwirkungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Außenbereich, Natur und Landschaft 94 (8), S. 346-352.

der Bebauungspläne nicht entnommen werden. Bei 34 Bebauungsplänen wurden Ackerflächen in Anspruch genommen (...).“

Vor diesem Hintergrund gelangt das BfN zu folgenden Einschätzungen:

„Der Beitrag des Instruments zur Verringerung des Wohnraummangels muss als gering bewertet werden. Es werden in den untersuchten Bebauungsplänen größtenteils Ein- und Zweifamilienhäuser ausgewiesen. Diese leisten durch den geringen Anteil an Wohneinheiten pro in Anspruch genommener Fläche einen eher geringen Beitrag zur Verringerung des Wohnraummangels. (...) Mit der Einführung des § 13b BauGB wird die Flächenneuanspruchnahme gefördert. Kommunen bekommen mit dem Paragraphen die Möglichkeit, ihre Gemeindeflächen zu arrondieren und Neubauvorhaben im Außenbereich voranzutreiben. Das Flächensparziel, das so genannte 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung, wird somit gefährdet“ (BfN 2019, S. 351).

Die Ergebnisse der Studien von UBA und BfN werden durch eigene Daten der Länder und Planungsregionen unterstrichen. Beispielsweise ergab eine Umfrage bei 347 Kommunen in Hessen, dass nach § 13b BauGB im Zeitraum von 2017 bis 2029 85 Bebauungspläne in Kraft getreten waren und sich 157 im Aufstellungsverfahren befanden. Von der Gesamtfläche dieser Bebauungspläne waren 82 ha im Ballungsraum und 130 ha im ländlichen Raum (HMWEVW 2020)²⁶.

Erwähnenswert ist, dass in Hamburg, einem der prosperierenden Länder mit hoher Nachfrage nach neuen Wohnungen, 2017 ausdrücklich auf die Anwendung von § 13b BauGB verzichtet wurde. Nach einer entsprechenden Aufforderung durch die Bürgerschaft, das Hamburgische Landesparlament, hat der Senat als Landesregierung „verbindlich beschlossen, dass die Möglichkeiten des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB in Hamburg nicht angewandt werden“²⁷; als Begründung dienten die eingeschränkte Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verzicht auf eine Prüfung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen.

4. Ausgesetzte Umweltprüfung bei Anwendung von § 13b BauGB

Bebauungspläne nach § 13b BauGB bedürfen keiner Umweltprüfung und keiner Eingriffsregelung. Zwar sind Umweltbelange grundsätzlich auch in Verfahren nach § 13b BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen. Allerdings war in der Hälfte der in der UBA-Studie (2020)

²⁶ HMWEVW 2020: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen: Antwort des HMWEVW auf die Kleine Anfrage zu Flächenverbrauch in Folge der Anwendung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB) in Hessen vom 17.02.2020, LT-Drs. 20/1726.

²⁷ Drucksache 21/11339: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 12.12.2017.

untersuchten 250 Anwendungsfälle (ca. 51 %) der Begründung des jeweiligen Bebauungsplanes nicht zu entnehmen, dass tatsächlich eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB stattgefunden hatte. Wesentliche Elemente zur Qualitätssicherung der Bebauungsplanung und einer sachgerechten Abwägung werden somit durch den Verzicht auf die Umweltprüfung und die Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt.

Der Beirat hat den Verzicht auf die Umweltprüfung schon 2019 kritisch gesehen, musste aber akzeptieren, dass der Europäische Gerichtshof 2016 entschieden hatte, dass ein Mitgliedsstaat für „kleine Gebiete auf lokaler Ebene“ festlegen kann, dass von einer Umweltprüfung abgesehen werden kann. Allerdings wies der Beirat darauf hin (Beirat für Raumentwicklung 2019, S.10), dass es sich um einen relativen Größenfaktor handelt,

„(...) weshalb es nach dieser Rechtsprechung ausgeschlossen sein dürfte, dass kleine Gemeinden ohne großen Siedlungsdruck gestützt auf § 13b BauGB mehrfach im Jahr eine Bruttofläche von ca. 2-3 ha ohne Umweltprüfung ausweisen dürfen. Denn der EuGH hat betont, dass das Kriterium der Nutzung „kleiner Gebiete“, das zusätzlich zu dem des Erlasses auf lokaler Ebene erfüllt sein muss, „im Verhältnis zu diesem räumlichen Zuständigkeitsgebiet eine geringe Größe“ aufweisen muss (so ausdrücklich EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 73).

Da der Verzicht auf die Umweltprüfung auf vielfältige Kritik, nicht nur seitens der Umweltverbände, gestoßen ist (auch für den Hamburger Senat war dies – wie erwähnt – einer der Gründe für den Beschluss zur Nicht-Anwendung des § 13b im Hamburgischen Staatsgebiet), wurde das Thema auch in den jüngsten Diskussionen zur erneuten Aktivierung des § 13b wieder aufgegriffen. Deswegen hat der „Fachbereich Europa“ des Deutschen Bundestags im März 2020 ausführlich „Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ Stellung genommen. Er kommt zu folgendem Ergebnis:

„Ob eine Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b BauGB mit den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie vereinbar ist, lässt sich nicht abschließend beantworten. Zum einen fehlt es (bisher) an klaren rechtlichen Beurteilungsmaßstäben zur Frage, wann von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist bzw. wann solche verneint werden können. Nur im letztgenannten Fall kann von der Durchführung einer Umweltprüfung nach der genannten Richtlinie abgesehen werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 bzw. 4 Plan-UP-RL). Blickt man allein auf den Regelfall erheblicher Umweltauswirkungen (vgl. Art. 3. Abs. 2 Plan-UP-RL), so fehlt es an diesem für Pläne im Sinne des § 13b BauGB. Ob allein die auf Grundlage dieser Vorschrift mögliche Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen erhebliche Umweltauswirkungen

begründet bzw. ausschließt, bedarf zum anderen naturwissenschaftlicher (Umwelt-)Expertise. Eine Darlegung der Gründe, die den Gesetzgeber bei der Einführung des § 13b BauGB bewogen haben, für die davon erfassten Bebauungspläne von einer Umweltprüfung abzuweichen, ist nicht erfolgt, obgleich hierzu nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL die Pflicht bestanden hätte. Ob der Gesetzgeber dieser Pflicht im Fall einer Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b BauGB nachkommen würde, bleibt abzuwarten. Eine Missachtung könnte die Unanwendbarkeit des § 13b BauGB nach sich ziehen.“²⁸

Eine detaillierte Erläuterung zum Verzicht auf die Umweltprüfung ist auch der Begründung des Entwurfes des Baulandmobilisierungsgesetzes (Drucksache 19/24838 vom 30.11.2020) nicht zu entnehmen, so dass zu prüfen ist, ob hier ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL vorliegt.

Die Europarechtskonformität von § 13b BauGB wird vor dem Hintergrund des Wegfalls der UVP-Pflicht äußerst kontrovers diskutiert. Soweit teilweise hervorgehoben wird, § 13b BauGB entspreche den Vorgaben durch das EuGH-Urteil vom 21. Dezember 2016 (a.a.O.), da entsprechende Gebiete durch das quantitative Höchstmaß von 10.000 qm und die Beschränkung auf Wohnnutzungen als „klein“ anzusehen seien und es sich bei der für den Bebauungsplan zuständigen Gemeinde um eine „lokale Behörde“ handele²⁹, verbleiben nach Überzeugung des Beirats an der Europarechtskonformität gewichtige Zweifel.³⁰ Denn dem besagten Urteil des EuGH ist auch zu entnehmen, dass das den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL eingeräumte Ermessen insoweit eingeschränkt wird, als Pläne und Programme, bei denen insbesondere

²⁸ Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa: Ausarbeitung „Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 010/20, Abschluss der Arbeit: 2. März 2020)

²⁹ Vgl. Hofmeister, A./Mayer, C.: Die Erstreckung des beschleunigten Verfahrens auf die Überplanung von Außenbereichsflächen für Wohnnutzungen gemäß § 13b BauGB 2017 – Anwendungsvoraussetzungen, Rechtsfolgen und ausgewählte Anwendungsprobleme, ZfBR 2017, S. 551 (557); Kerkmann, J.: Das Ende des beschleunigten Verfahrens nach den §§ 13a und 13b BauGB?!, EurUP 2019, S. 206 (214); Scharmer, E. in Brügelman, BauGB Kommentar, 117. Lieferung Januar 2021, § 13b Rn. 9; Rieger, W. in Schrödter, BauGB Kommentar, 9. Auflage 2019, § 13b Rn. 13; Uechtritz, M.: Die BauGB-Novelle 2017 – Neue planerische Handlungsmöglichkeiten und offene Fragen, BauR 2018, S. 1631 (1647). Im Ergebnis ebenso Mayer, C.: Die neue EuGH-Rechtsprechung betreffend den SUP-Befreiungstatbestand des Art. 3 Abs. 3 Alt. 1 RL 2001/42/EG und ihre Auswirkungen auf das nationale Bauplanungsrecht, NuR 2017, S. 687 (691 f); VGH München, Urteil vom 9. Mai 2018 – 2 NE 17.2528, BeckRS 2018, 10027.

³⁰ Vgl. Arndt, M./Mitschang, S.: Bebauungspläne nach § 13b BauGB, ZfBR 2017, S. 737 (745, 748); Bovet, J.: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?, ZUR 2020, S. 31 (36 f); Faßbender, K.: Die Strategische Umweltprüfung – Anspruch und Wirklichkeit, ZUR 2018, S. 323 (325); Grotefels, S.: Bebauungspläne nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz?, UPR 2018, S. 321 (329 f); Schink, A.: Vereinbarkeit von baulandschaftenden Satzungen mit Europarecht, UPR 2019, S. 201 (207 f); Jarras, H. /Kment, M., BauGB Kommentar, 2. Aufl. 2017, § 13b Rn. 1. Kritisch zur Regelung auch Albrecht, J.: Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities), ZUR 2020, S. 12 (15); Edenharter, A.: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Steuerung durch Raumordnungsplanung, insbesondere Regionalplanung, ZUR 2020, S. 71 (75 f); Manssen, G.: Die BauGB-Novelle 2017 – geänderte Zielvorstellungen für die städtebauliche Entwicklung?, ZfLR 2017, S. 809 (811 f); Battis, U./Mitschang, S./Reidt, O.: Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (BauGB-Novelle 2017), NVwZ 2017, S. 817 (820).

aufgrund ihrer Merkmale, ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, eine Umweltprüfung vorzunehmen ist.³¹ Diesem Maßstab wird § 13b BauGB nicht gerecht, denn er regelt eine Überplanung von Außenbereichsflächen und trifft die pauschale Freistellung, dass erhebliche, in der planerischen Abwägung zu berücksichtigende Umweltbeeinträchtigungen in aller Regel ausgeschlossen sind. Namentlich hat der Gesetzgeber die qualitativen Unterschiede zwischen Innen- und Außenbereich nicht adäquat berücksichtigt. Denn das Freihalten des Außenbereichs ist grundsätzlich schützenswert; § 13b BauGB widerspricht gerade diesem Leitbild des Vorrangs der Innenentwicklung. Nach Auffassung des Beirats ist im Anwendungsbereich der Vorschrift des § 13b BauGB daher in besonderem Maße von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt auszugehen.

5. Fazit

Der Beirat für Raumentwicklung sieht weiterhin die Notwendigkeit, kostengünstigen Wohnraum in den Regionen mit dringendem Wohnraumbedarf zu schaffen. Dazu hat der § 13 b BauGB bisher in dieser Form aber überwiegend nur im eher ländlichen Raum beigetragen. Dabei hat er – im Widerspruch zu allen Flächensparzielen – die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich erleichtert. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung,

- die aktuelle Wiederaufnahme des § 13 b BauGB mit einer bundesweit repräsentativen Evaluierung zu begleiten;
- § 13 b BauGB nach dem 31. Dezember 2024 nicht weiter zu verlängern, sollte die Evaluierung die o.g. Tendenzen bestätigen;
- besonderes Augenmerk auf die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden zu legen und zu prüfen, wie hier eine einfache und beschleunigte, zugleich aber umweltverträgliche Ausweisung von mehr Wohnbauland gelingen kann (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2019);
- in der künftigen Ausgestaltung der Innenentwicklung auch klimatische Aspekte stärker zu berücksichtigen („doppelte“ Innenentwicklung im Sinne von Siedlungsverdichtung und Freiraumqualifizierung) und Modellprojekte zu initiieren, die Flächensparen und Klimaanpassung vereinen;
- die Deckung des Bedarfs an bezahlbaren Wohnraum durch ein vielfältiges Maßnahmenbündel – siehe Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung (2019) – zu unterstützen.

³¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 53 f.

Es besteht mithin erheblicher Handlungsbedarf und es bedarf deutlich stärkeren Einsatzes des Bundes und der Länder, um das Defizit an bezahlbarem Wohnraum in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten abzubauen. Es handelt sich dabei – weit jenseits der fachlichen Debatte – um gesellschaftspolitische Aufgaben von besonderer Dringlichkeit, die eines umfassenden Bündels von Maßnahmen bedürfen. Dabei reicht es nicht, einfach nur den Leitsatz „Innen- für Außenentwicklung“ zu betonen. Gute Innenentwicklung muss auch die dringend erforderlichen Freiraumqualitäten fördern und möglichen Steigerungen der Bodenpreise begegnen. Innenentwicklung hat die Aufgabe, in großen wie kleinen Städten und Dörfern der weiteren Ausdehnungen der Siedlungsflächen an den Rändern entgegenzuwirken. Ihre Umsetzung erfordert zusätzliche Planungskapazitäten, weshalb die personelle Ausstattung der Kommunen in diesem Bereich zu verbessern ist. Dabei sei auch noch einmal die Bedeutung einer ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berücksichtigenden Bauleitplanung betont, die Qualitäten und Investitionssicherheit schafft.

Der § 13 b BauGB unterstützt in seiner aktuellen Fassung und Anwendung, wie die empirischen Ergebnisse zeigen, wenig dabei, in den (Stadt-) Regionen mit besonders dringendem Bedarf kostengünstigen Wohnraum zu schaffen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass seine Anwendung eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen ohne Beachtung der innerörtlichen Entwicklungspotenziale fördert, was den Leitvorstellungen der Raumordnung und Raumentwicklung widerspricht.

Quelle

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Siedlungsentwicklungsflächen sparen. Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung vom 15.01.2019, Berlin

Mitglieder im Beirat für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags

Prof. Dr. Stefanie Bremer

Professorin für Integrierte Verkehrsplanung und Mobilitätsentwicklung an der Universität Kassel

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Vorsitzender)

Professor für Landesplanung und Raumforschung am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover und Generalsekretär der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL)

Prof. Dr. Marek Dutkowski

Professor für urbane und regionale Studien im Institut für Raumwirtschaft und Sozioökonomische Geographie an der Universität Stettin (Polen).

Dr. Frank Fellenberg

Fachanwalt für Verwaltungsrecht bei der Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs (Berlin), Schwerpunkte Fachplanungsrecht, Umweltrecht, Energierecht, öffentliches Baurecht

Tine Fuchs

Abteilungsleiterin Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen beim Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA e.V.)

Manuela Hahn

Ständige Vertretung des Abteilungsleiters Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg

Christoph Heinrich

Vorstand Naturschutz WWF Deutschland

Dr. Sandra Hook

Stellvertretende Präsidentin des Bundesverbands Windenergie (BWE)

Claudia Kaspar

Baudirektorin, Leiterin des Bereichs Stadtplanung und der Abteilung Stadtumbau und Stadtentwicklung der Stadt Würzburg

Prof. Dr. Heiderose Kilper

Ehemals Direktorin des Leibniz-Instituts für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) e.V. und Universitäts-Professorin für Stadt- und Regionalentwicklung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg

Prof. Dr. Jörg Knieling

Professor für Stadtplanung und Regionalentwicklung an der HafenCity Universität, Hamburg

Dr. Stefan Köhler

Erster Bürgermeister a.d. der Stadt Friedrichshafen

Dr. Maria Lezzi

Direktorin des schweizerischen Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Schweiz

Uwe Lübking

Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), Leiter Dezernat Recht, Sport Bildung und Kultur sowie Jugend- Gesundheits- und Sozialpolitik. Ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht und Vizepräsident des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Dr. Antje Matern

Seniorwissenschaftlerin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Interdisziplinäres Zentrum für transformativen Stadtumbau (IÖR/IZS)

Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk

Stadtbaurätin der Landeshauptstadt München und Honorarprofessorin an der Hochschule für Technik in Stuttgart sowie an der Technischen Universität München

Susanne Metz

Erste Baudirektorin, Leiterin des Amtes für Landes- und Stadtentwicklung in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg

Dr. Peter Pascher

Referatsleiter Betriebswirtschaft und ländlicher Raum beim Deutschen Bauernverband (DBV)

Norbert Portz

Leiter des Dezernates für Raumentwicklung, Stadtentwicklung, Planungsrecht, Umwelt, Land- und Forstwirtschaft sowie Vergaberecht beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Prof. Dr. Axel Priebs

Universitätsprofessor an der Universität Wien/Honorarprofessor an der Universität Kiel

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Direktorin des Institutes für Landschaftsarchitektur, Professorin für Landschaftsplanung, Prodekanin der Fakultät Architektur

Dr. Holger Schmitz

Rechtsanwalt und Dipl. Geograph, Partner der Kanzlei Noerr (Berlin und Düsseldorf), Schwerpunkt Umwelt- und Planungsrecht, Energierecht und Public Sector Compliance

Constanze Simon

Vorsitzende des Brandenburgischen Forstvereins; Deutscher Forstverein e.V.

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Professor für Öffentliches Recht im Fachbereich Raum- und Umweltplanung an der Technischen Universität Kaiserslautern und Richter am Pfälzischen Oberlandesgericht Zweibrücken

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Professorin für Stadtsoziologie im Fachbereich Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern

Martin Stuber

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Infrastruktur- und Mobilitätspolitik

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Professorin und Leiterin des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Matthias Wohltmann

Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag (DLT) für Öffentliche Finanzen, Sparkassen, Kommunalwirtschaft, Daseinsvorsorge, Ländliche Räume, Verkehr, Struktur- und Förderpolitik

Dr. Markus Eltges (ständiger Gast)

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)

