

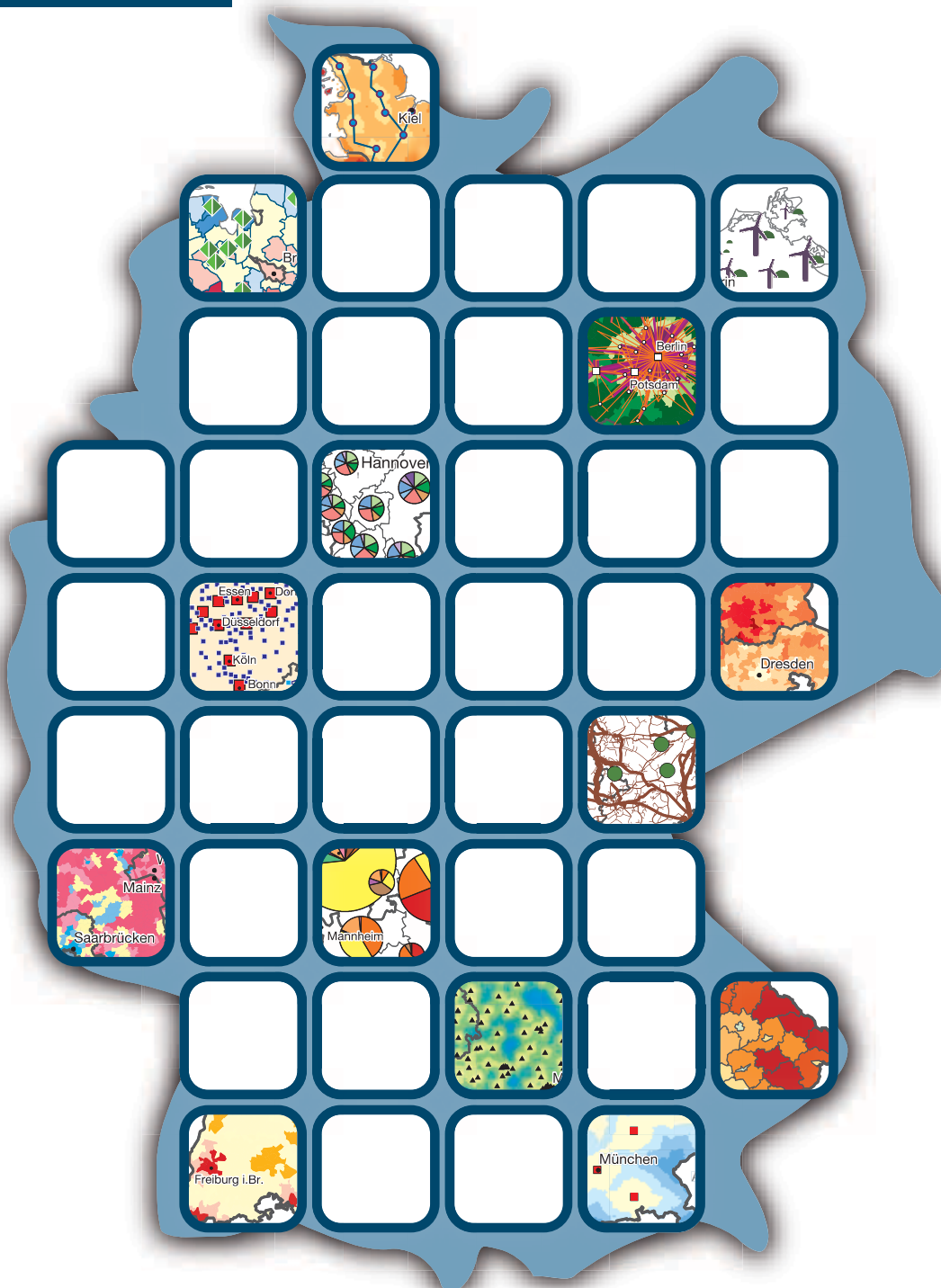


Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Raumordnungsbericht 2011



Raumordnungsbericht 2011

Leitung

Klaus Einig

Autoren

Brigitte Ahlke, Gisela Beckmann, Regine Binot,
Hansjörg Bucher, Markus Burgdorf,
Bernd Buthe, Fabian Dosch, Klaus Einig,
Markus Eltges, Hans-Peter Gatzweiler,
Dirk Gebhardt, Wilfried Görmar,
Kerstin Greiling, Stephan Günthner,
Peter Jakubowski, Andrea Jonas,
Rupert Kawka, Annika Koch, Eva Korinke,
Gesine Krischausky, Gregor Lackmann,
Horst Lutter, Steffen Maretzke,
Antonia Milbert, Jörg Nielsen,
Nico Nolte (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie),
Angelika Perner, Lars Porsche, Thomas Pütz, Claus Schlömer,
Volker Schmidt-Seiwert, Peter Schön, Alexander Schürt,
Martin Spangenberg, Jürgen Strauß
(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe),
Gabriele Sturm, Alexander Wacker, Matthias Waltersbacher,
Antje Walther, Thomas Wehmeier,
Michael Zarth, Brigitte Zaspel

Unter Mitarbeit von

Gabriele Bockshecker,
Sabrina Gundert, Kirsten Marwede,
Jessica Wiesinger, Christiane Zorn

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Bestellungen

Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Ref. I1 – Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn
E-Mail: Referat-I1@bbr.bund.de

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

Liebe Leserinnen und Leser,

vielleicht hat sich der eine oder andere von Ihnen schon einmal gefragt, ob es noch eine Raumordnungspolitik des Bundes gibt. Ja, es gibt sie noch. Auf der Internetseite des zurzeit für Raumordnung zuständigen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) heißt es: „Mit ihrer Raumordnungspolitik strebt die Bundesregierung die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands an. Diese Aufgabe folgt aus dem Grundgesetz und muss den tiefgreifenden Veränderungen gerecht werden, denen unsere Gesellschaft unterliegt.“

Raumordnungspolitik verstanden als staatliche Ausgleichspolitik hat in Deutschland in Folge der grundgesetzlichen Vorgabe der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine lange Tradition. Mit zahlreichen Förderprogrammen und den europäischen Strukturfonds besitzt Deutschland eine ausdifferenzierte Vielfalt an Fördermaßnahmen. Darüber hinaus sind unter raumentwicklungspolitischen Aspekten auch die Finanzausgleichspolitik und die sozialen Sicherungssysteme von überragender Bedeutung. Insgesamt, das belegt der vorliegende, mit Schreiben des BMVBS vom 9. Januar 2012 dem Deutschen Bundestag zugeleitete Raumordnungsbericht 2011, trägt die regionale Verteilung der raumwirksamen Mittel den unterschiedlichen räumlichen Ausgangssituationen und Problemlagen in Deutschland weitgehend Rechnung. Eine Erfolgsmeldung der Raumordnungspolitik?

Raumordnungsberichte werden nach § 25 Abs. 2 ROG in regelmäßigen Abständen vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den Deutschen Bundestag erstattet. Raumordnungsberichte schlagen Brücken zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft. Sie sind in diesem Sinne einer evidenzbasierten Politikberatung verpflichtet. Der Nachweis regionaler Disparitäten und räumlicher Fehlentwicklungen verschafft der Raumordnungspolitik einerseits politische Legitimation und zeigt ihr Ansatzpunkte und Möglichkeiten auf, vielleicht steuernd Einfluss

zu nehmen. Andererseits ist dieser Nachweis zugleich Herausforderung, Kritik und Kontrollinstrument gegenüber raumbezogener Politik bzw. gegenüber den Folgen politischen, administrativen oder wirtschaftlichen Handelns.

Mit der Veröffentlichung des Raumordnungsberichts 2011 kommt das BBR seinem Informationsauftrag nach. Was am Raumordnungsbericht vor allem geschätzt wird von Akteuren der Raumordnung in Politik, Verwaltung und Praxis bis hin zur an raumordnungspolitischen Fragen interessierten Wissenschaft, Journalistik und Öffentlichkeit, sind sein Faktenreichtum und seine anschaulich in Form von Karten aufbereiteten räumlichen Informationen. Sie vermitteln ein umfassendes Bild der Chancen und Risiken der Raumentwicklung in Deutschland. Dies rechtfertigt auch den Umfang, die Dicke des Raumordnungsberichts.

Der Raumordnungsbericht 2011 ist ein Produkt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR. Eine Vielzahl von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des BBSR hat sich mit fachlichen Beiträgen an der Erarbeitung des Berichts beteiligt. Die für den Bericht durchgeführten vergleichenden Regionalanalysen basieren auf dem vom BBSR nach § 25 Abs. 1 ROG betriebenen Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet.

Ich freue mich, den Raumordnungsbericht 2011 vorlegen zu können und wünsche Ihnen viele eindruckliche Erkenntnisse zur Raumentwicklung und Raumordnungspolitik in Deutschland.



Hans-Peter Gatzweiler

Leiter der Abteilung I „Raumordnung und Städtebau“ im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

1	Was die Raumordnung bewegt	7
2	Entwicklung städtischer und ländlicher Räume	14
2.1	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	16
2.1.1	Was heißt gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?	16
2.1.2	Messung regionaler Disparitäten	16
2.1.3	Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse	18
2.1.4	Über- und unterdurchschnittliche regionale Lebensverhältnisse	26
2.1.5	Subjektive Bewertung der regionalen Lebensverhältnisse	27
2.1.6	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	29
2.2	Daseinsvorsorge im demographischen Wandel	31
2.2.1	Zentralörtliche Versorgungsfunktion	32
2.2.2	Erreichbarkeit von Mittelzentren	33
2.2.3	Tragfähigkeit sozialer Infrastruktur	36
2.2.4	Finanzierbarkeit öffentlicher Daseinsvorsorge	39
2.2.5	Bildungsversorgung	40
2.2.6	Gesundheitsversorgung	45
2.2.7	Kritische Infrastruktur	55
2.2.8	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	55
2.3	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	58
2.3.1	Langfristige Trends von Wachstum und Beschäftigung	58
2.3.2	Beschäftigungswachstum geprägt von groß- und kleinräumigen Disparitäten	61
2.3.3	Regionale Arbeitsmärkte zwischen Überangebot und Fachkräftemangel	62
2.3.4	Regional unterschiedliche Betroffenheiten durch Wirtschafts- und Finanzkrise	65
2.3.5	Wissen und Bildung	67
2.3.6	Berufliche Qualifikation, Forschung und Innovation	69
2.3.7	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	72
2.4	Verkehr und Mobilität	74
2.4.1	Mobilitätsverhalten und Verkehrsentwicklung	74
2.4.2	Berufsverkehr und Pendlerverflechtungen	77
2.4.3	Öffentlicher Personennahverkehr	80
2.4.4	Räumliche Erschließungsqualität der Fernverkehrsinfrastruktur	81
2.4.5	Schaffung eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T)	87
2.4.6	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	89
2.5	Energie und Klima	91
2.5.1	Ziele der Energiepolitik	92
2.5.2	Erneuerbare Energien	93
2.5.3	Klimawandel und -folgen	99
2.5.4	Klimaschutz durch Emissionshandel	105
2.5.5	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	106
2.6	Wohnungsbautätigkeit und Immobilienmärkte	111
2.6.1	Immobilienpreise	113
2.6.2	Wohnungsleerstände	115
2.6.3	Wohnungsmarktentwicklungen	116
2.6.4	Zukünftige Nachfrageentwicklungen	118
2.6.5	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	119
2.7	Flächennutzung und bauliche Flächeninanspruchnahme	120
2.7.1	Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland	121
2.7.2	Entwicklung in den Teilräumen	123
2.7.3	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	125

3	Raumordnungspolitik in Deutschland und Europa	127
3.1	Raumentwicklungspolitik in Europa	129
3.1.1	Politik des Territorialen Zusammenhalts	129
3.1.2	Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020	129
3.1.3	Territoriale Kohäsion und raumwirksame EU-Politiken	130
3.1.4	Transnationale Zusammenarbeit	133
3.1.5	Zusammenarbeit in Grenzübereinander und im Europarat	138
3.1.6	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	140
3.2	Bundesraumordnung	141
3.2.1	Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes	141
3.2.2	Entwicklung und Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung	142
3.2.3	Raumordnung auf dem Meer	149
3.3	Raumordnung der Länder	155
3.3.1	Zusammenarbeit in der MKRO	155
3.3.2	Stand der Landesplanung	156
3.3.3	Stand der Regionalplanung	162
3.3.4	Ergebnisse der Regionalplananalysen	168
3.3.5	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	183
4	Raumwirksame Mittel	185
4.1	Öffentliche Finanzströme und Raumentwicklung	186
4.1.1	Finanzielle Basissicherung der deutschen Regionen	187
4.1.2	Regionales Umverteilungsvolumen der Sozialversicherung	188
4.2	Raumwirksame Bundesmittel	190
4.2.1	Struktur nach Ländern	190
4.2.2	Regionale Verteilungsmuster	194
4.2.3	Regional-sektoral differenzierte Begünstigungsmuster	198
4.3	Raumwirksame europäische Fachpolitiken	200
4.3.1	Europäische Strukturpolitik	200
4.3.2	Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	203
4.4	Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen	205
5	Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf	207
5.1	Herausforderungen für die Raumordnung in Bund und Ländern	208
5.2	Fortentwicklung der Leitbilder zur Raumentwicklung in Deutschland	210
5.2.1	Aktualisierungsbedarf der Leitbilder	210
5.2.2	Ergänzungsbedarf der Leitbilder	216
5.2.3	Umsetzungsbedarf der Leitbilder	219
5.3	Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung durch Bundesraumordnungspläne	222
5.4	Handlungsbedarf für die Landes- und Regionalplanung	225
5.5	Territorialen Zusammenhalt von Deutschland in Europa stärken	229
	Verzeichnisse (Abbildungen, Karten, Tabellen, Abkürzungen)	231
	Anhang	
	Raumordnungsgesetz (ROG)	241

1 Was die Raumordnung bewegt

Mit dem Raumordnungsbericht 2011 erstattet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) gemäß § 25 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) einen ausführlichen Bericht über Stand und Tendenzen der Raumentwicklung sowie über raumwirksame Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Regionen zur Vorlage an den Deutschen Bundestag. Im BBR wird der Raumordnungsbericht (ROB) vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erarbeitet.

Der Raumordnungsbericht 2011

- informiert über Entwicklungen im Bundesgebiet und seinen Teilräumen und bewertet diese Befunde aus der Perspektive der Raumordnungspolitik,
- dokumentiert Stand und Inhalte der Bundesraumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung,
- informiert über die regionale Verteilung raumwirksamer Mittel, d.h. der öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung von Maßnahmen und Vorhaben, die zur Verbesserung regionaler Lebensverhältnisse beitragen und
- leitet Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen ab.

Insgesamt besteht der Raumordnungsbericht aus fünf Teilen:

Nach einem einleitenden Teil, der in aktuelle und mittelfristig für die Raumordnungspolitik zentrale Themen einführt, erfolgt im zweiten Teil eine Bestandsaufnahme der Raumentwicklung, d.h. der Situation und Entwicklung städtischer und ländlicher Räume in Deutschland. Der dritte Teil ist der Darstellung der Raumordnungspolitik in Deutschland und Europa gewidmet. Hier nimmt die vergleichende Analyse von zeichnerischen Festlegungen in Regionalplänen und deren Umsetzung einen breiten Raum ein. Die Untersuchung raumwirksamer Mittel und der Finanzströme zwischen Teilräumen in Deutschland ist das Thema des vierten Teils. Im abschließenden fünften Teil werden Schlussfolgerungen für die Bundesraumordnung sowie für die Raumordnung der Länder abgeleitet, der Aktualisierungs- und Fortschreibungsbedarf der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland bestimmt und wird darüber nachgedacht, welche Grundsätze der Raumordnung sich für eine Konkreti-

sierung durch Bundesraumordnungspläne anbieten.

Aktuelle und zukünftige raumordnungspolitische Herausforderungen

Insgesamt sechs aktuelle und auch mittelfristig für die Raumordnungspolitik zentrale Themenbereiche bzw. Herausforderungen stehen im Raumordnungsbericht im Vordergrund:

- die Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse
- die Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels
- die Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit deutscher Regionen
- die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Mobilität
- der Ausbau erneuerbarer Energieproduktion und der Schutz des Klimas sowie die Anpassung an den Klimawandel
- die Begrenzung baulicher Freirauminanspruchnahme.

Für diese Schwerpunktthemen liefert der Raumordnungsbericht nicht nur die verfügbaren empirisch-analytischen Grundlagen, sondern er bewertet auch den Handlungsbedarf der Raumordnung.

Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse

Ein grundlegendes Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern besteht darin, die Entwicklungsvoraussetzungen in Räumen zu verbessern, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind. Regionale Lebensverhältnisse ergeben sich in ihrer Summe aus der teilsräumlichen Ausprägung der wirtschaftlichen Situation, der Wohlstandsverteilung in der Bevölkerung, der sozialen und technischen Infrastrukturversorgung, den Wohnungsmarktverhältnissen, der Erreichbarkeits- und Mobilitätslage sowie der allgemeinen Umweltsituation eines Teilraumes. In jeder dieser Subdimensionen können die Lebensverhältnisse vor Ort deutlich unterschiedlich ausgeformt sein.

Ein hoher Problemdruck herrscht in den Teilräumen, in denen negative Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in mehreren Bereichen regionaler Lebensverhältnisse kumulieren. Hier droht die Gefahr einer negativen Abwärts-

spirale, bei der sich ungünstige Verhältnisse gegenseitig verstärken. Insbesondere Ostdeutschland ist betroffen, und hier vor allem die ländlichen Räume. In einem großflächigen zusammenhängenden Gebiet, das weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, den Nordwesten von Brandenburg und den Norden von Sachsen-Anhalt umfasst, herrschen nahezu flächendeckend weit unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse.

Ob sich in diesem Problemraum die Lebensverhältnisse gegenüber Gebieten mit besseren Lebensbedingungen bereits soweit auseinanderentwickelt haben, dass eine Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges resultiert, darf zwar bezweifelt werden. Allerdings zeigen sich diese Unterschiede auch deutlich im Urteil der Bürger. Je schlechter die objektiven Lebensbedingungen, umso unzufriedener sind die Bürger und Bürgerinnen. Daher erscheint eine konzertierte Aktion von Bund und Ländern erforderlich, damit sich die Lebensverhältnisse in diesem großen Gebiet nicht noch weiter verschlechtern.

Aber auch in anderen Teilräumen der neuen Länder und – abgeschwächter – der alten Länder treten gehäuft vom Bundesdurchschnitt abweichende Lebensverhältnisse auf. Nötig sind hier integrierte Politikansätze, die lebensbereichsübergreifend neue Wege der Anpassung und des Gegensteuerns erproben.

Sicherung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel

Die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels ist seit längerem ein zentrales Thema der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Gerade hier zeigt sich die räumliche Dimension des allgemeinen Problems der zu erwartenden Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung in Deutschland. Erst bei einer räumlich differenzierten Teilraumbetrachtung wird deutlich, dass es noch bis weit in die Zukunft eine Gleichzeitigkeit von wachsenden und schrumpfenden Regionen geben wird, oft räumlich nah beieinander liegend. Die Alterung der Bevölkerung trifft alle Regionen, aber in unterschiedlichem Ausmaß. Zentrale Bereiche mit bereits bedeutsamen Auswirkungen sind der Wohnungsmarkt, die Bildungsangebote, die Kinderbetreuung, das Gesundheitswesen, der ÖPNV, die technische Ver- und Entsorgungsinfrastruktur und der Kulturbereich.

Die Raumordnung muss die Folgen des demographischen Wandels für die Auslastung von

Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur rechtzeitig erkennen und bei der Entwicklung von Anpassungsstrategien koordinierend unterstützen. Dabei gilt es die Auswirkungen auf die Kostenentwicklung und Versorgungsqualität im Blick zu behalten. Eine Bewältigung des demographischen Wandels leistet die Raumordnung in erster Linie durch Koordination. In vielen Teilräumen schöpft die Raumordnungspolitik ihren Koordinationsauftrag allerdings noch nicht aktiv genug aus. Eine demographisch ausgerichtete regionale Daseinsvorsorgeplanung unter Einschluss der Fachplanungen sollte deshalb in Zukunft von allen Trägern der Raumordnung aktiv wahrgenommen werden.

Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit deutscher Regionen

Die im Frühsommer 2007 begonnene Wirtschafts- und Finanzkrise hat die europäischen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß berührt. Vor allem exportorientierte Regionen mit intensiver globaler Verflechtung waren vom weltwirtschaftlichen Einbruch der Konjunktur massiv betroffen. Dies sind allerdings auch die Regionen, die sich zuerst wieder von der Krise erholten, als die Nachfrage nach hochwertigen Industrieprodukten weltweit im Jahre 2010 wieder angestiegen ist. In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg die Verschuldungsquote in der europäischen Währungsunion. Diese Staatsschuldenkrise – umgangssprachlich auch als Euro-Krise bezeichnet – betrifft mehrere Mitgliedstaaten des Euroraumes. Sie begann 2010 mit der griechischen Finanzkrise und erfasste danach Irland, Portugal, Spanien und Italien. Da die Mitglieder des Euroraums einer einheitlichen Geldpolitik unterworfen sind, können sie ihr Geld nicht individuell abwerten und damit im Vergleich zu anderen Währungen verbilligen, um ihre Schulden zu reduzieren und ihre Waren international kostengünstiger zu verkaufen. Der Schuldenabbau in den Krisenländern kann nicht nur durch Sparprogramme erreicht werden. Zentrale Voraussetzungen sind eine leistungsfähige Volkswirtschaft und ein nachhaltiges Wachstum.

Eine starke Exportbasis der regionalen Wirtschaft ist für die Nationalstaaten künftig aber nur dann ein Garant nachhaltigen Wachstums, wenn es langfristig gelingt, regionale Monostrukturen, die sich nur auf einen Industriezweig oder verhältnismäßig wenige Erzeugnisse für den Export stützen, zu diversifizieren und zu sätzliche innovative Standbeine zu entwickeln.

Die Förderung krisenfester regionaler Wirtschaftsstrukturen mit hoher Anpassungsfähigkeit an Turbulenzen des Weltmarktes sollte ergänzt werden um Strategien, die auf die Sicherung eines hohen regionalen Beschäftigungs- und Produktivitätsniveaus abzielen. So könnten ein innovatives regionales Umfeld, die Stärkung vorhandener Potenziale und der Aufbau neuer innovativer Kerne auch in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Defiziten initiiert werden.

Eine zielführende Strategie zur Förderung von Wachstum und Innovation sind in diesem Zusammenhang großräumige Stadt-Land-Partnerschaften oder überregionale Partnerschaften in Metropolregionen. Modellvorhaben der Raumordnung zeigen, dass dieser Ansatz eine große Chance birgt, die Regionalentwicklung voranzubringen und dabei alle Teilräume einer Großregion mitzunehmen. Es geht hier nicht um eine Konzentration auf einzelne Metropolkerne, sondern um eine Integration von städtischen und ländlichen, zentralen und peripheren sowie wirtschaftlich starken und schwachen Räumen. Damit ist eine Möglichkeit gegeben, Wachstum und Ausgleich in einem zusammengehörigen regionalen Kontext zu sehen.

Gleichwohl stellt sich die Frage, welche Entwicklungsperspektiven Räume außerhalb der Metropolregionen, also ländliche Räume haben. Denn auch für diese Räume ist eine Entwicklungsstrategie wichtig, die sie wettbewerbsfähig und krisenfest macht.

Gewährleistung einer zukunftsfähigen Mobilität

Das fossile Zeitalter der Mobilität wird über kurz oder lang durch ein postfossiles Zeitalter abgelöst werden. Beruhte das Wirtschaftswachstum der vergangenen 200 Jahre auf der leichten und billigen Verfügbarkeit von fossilen Energieträgern, werden diese bereits in absehbarer Zukunft nur noch in eingeschränkter Menge und zu deutlich gestiegenen Preisen für Mobilitätsfunktionen zur Verfügung stehen.

Es ist deshalb notwendig, die erwartbaren Folgen für die Mobilität von morgen bereits heute in den Blick zu nehmen. Zentrale Schlüsselfragen sind daher, wann mit welchen gravierenden Änderungen bisher bekannter Muster der Verkehrsentwicklung und des Verkehrsverhaltens zu rechnen ist und welche Schlussfolgerungen daraus für den Aus- und Umbau der Verkehrsinfrastruktur zu ziehen sind.

Es gilt frühzeitig Strategien zu entwickeln, wie aus Sicht der Raumordnung der Übergang in das postfossile Zeitalter durch eine erhöhte Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien möglichst ohne soziale und wirtschaftliche Verwerfungen und ohne Fehlinvestitionen abgedeckt werden kann.

Die Raumordnung kann unmittelbar dazu beitragen, eine ressourceneffiziente Raumstruktur zu fördern. Durch Unterstützung flächensparender Bebauungsformen, die Stabilisierung von Siedlungsdichten, die Durchsetzung des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung, eine räumliche Konzentration der Neubautätigkeit auf Zentrale Orte und Haltestellen des ÖPNV, die Erhaltung eines dichten Netzes Zentraler Orte, das kurze Versorgungs- und Arbeitswege ermöglicht und die Erschließung der Fläche durch attraktive Angebote des ÖPNV sichert, kann die Raumordnung auch einen wichtigen Beitrag zur Energieeinsparung durch Minimierung des Verkehrsaufkommens leisten.

Ausbau erneuerbarer Energieproduktion, Schutz des Klimas und Anpassung an den Klimawandel

Die Bundesregierung will das bisher auf fossilen Energieträgern basierende Energiesystem in Deutschland sukzessiv auf erneuerbare Energien umstellen. Ihre energiepolitischen Ziele können allerdings nur erreicht werden, wenn zukünftig in allen Regionen Deutschlands die Energieeinsparung vorangetrieben wird. Zudem muß jeder Teilraum entsprechend seinen räumlichen Standortvoraussetzungen und regionalen Ausbaupotenzialen einen Beitrag zur Entwicklung der erneuerbaren Energieproduktion leisten.

Als limitierender Faktor eines immer stärker auf erneuerbaren Quellen basierenden Energiesystems erweist sich die Fläche in Deutschland. Während sich konventionelle Kraftwerke überwiegend in städtisch geprägten Räumen konzentrieren, entfallen heute schon rund zwei Drittel der elektrischen Leistung erneuerbarer Energieträger auf den ländlichen Raum. Insgesamt 70 % der Windkraftleistung und 61 % der energetischen Biomassenutzung waren 2009 in ländlich geprägten Gemeinden installiert. Neben dem großen Flächenbedarf für die Ausweitung der Biomasseproduktion für energetische Zwecke und die Errichtung von Windparks an Land wie auf dem Meer darf der Flächenbedarf der Stromleitungsnetze nicht vergessen werden. Allein für Deutschland rechnet die Dena-Netzstudie II bis zum Jahr 2020 mit einem Netzzubaubedarf von maximal 10 Prozent

des deutschen Stromnetzes, das derzeit rund 36 000 km umfasst.

Da die Raumordnung keine Fachplanung ist, kann sie den anstehenden Umbau in Richtung eines nachhaltigeren Energiesystems nicht einseitig gegenüber anderen öffentlichen und privaten Belangen verfolgen. Sowohl die Abstimmung von Anlagenstandorten wie auch der Ausbau und die Modernisierung der Infrastrukturnetzwerke erzeugen zahlreiche und oft komplizierte Flächennutzungskonflikte. Die Koordinationsleistung der Raumordnung und ihr Vermögen, einen Interessenausgleich herzustellen, sind hier gefordert. Während die Landes- und Regionalplanung über sehr leistungsfähige Instrumente zur Steuerung von Anlagen der Energieproduktion verfügt, kann sie den Anbau von Biomasse für energetische Zwecke in der Fläche allerdings nur in Grenzen beeinflussen. Der Ausbau erneuerbarer Energien geht Hand in Hand mit einem wachsenden Bedarf an Energie- und CO₂-Speichern. Unterirdische Anlagen können durch Raumordnungspläne gegenüber konkurrierenden Nutzungen gesichert werden.

Zwar ist die Raumordnung nicht für die Planfeststellung von Linieninfrastrukturen zuständig, ihr kommt aber eine wichtige flankierende Rolle durch die Prüfung der Raumverträglichkeit in Raumordnungsverfahren und die vorsorgliche Sicherung von Leitungskorridoren in ihren Plänen zu. Die Ausweisung zusätzlicher Flächen für Anlagen erneuerbarer Energieproduktion und für Trassenkorridore wird in den kommenden Jahren eine große Herausforderung der Raumordnungsplanung darstellen.

Die gravierenden Folgen des Klimawandels wie steigende Hochwasserrisiken, Trockenheits- und Hitzeprobleme stellen eine weitere zentrale Herausforderung für die Raumordnung in Deutschland dar. Es gilt, klimaschädliche Einflüsse möglichst zu vermeiden oder drastisch zu reduzieren. Anpassungsmaßnahmen an die bereits eingetretenen oder noch zu erwartenden Folgen des Klimawandels sind planerisch vorzubereiten und ihre Umsetzung ist zu fördern.

Mit Ausnahme des vorbeugenden Hochwasserschutzes werden die meisten negativen Klimafolgen von der Raumordnungspraxis bisher erst am Rande thematisiert. Die Raumordnung muss daher vor allem ihre Informationsgrundlagen über regionale Klimafolgen und deren Wirkfolgen verbessern. Um sowohl auf Extremwetterereignisse als auch auf langfristige klimabedingte Veränderungen der Eignung von Räumen für bestimmte Nutzungen reagie-

ren zu können, sind neue planerische Konzepte der Landes- und Regionalplanung erforderlich, die sowohl Maßnahmen zur Vermeidung negativer Effekte des Klimawandels (Mitigation) als auch Maßnahmen zur Anpassung (Adaption) enthalten. Da Naturräume nicht mit Verwaltungsgrenzen identisch sind, gilt es, die regionale Zusammenarbeit in der Klimapolitik zu intensivieren.

Begrenzung der baulichen Freirauminanspruchnahme

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verfolgt das Ziel, die bauliche Freirauminanspruchnahme in Deutschland drastisch zu senken. Bis 2020 soll der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha abgesenkt werden. Lag der Wert im Jahr 2000 noch bei 129 ha, wurden nach den Daten der Flächenerhebung im Jahr 2010 nur noch 77 ha täglich in Anspruch genommen. Bedenkt man allerdings, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von Deutschland weiter wächst, obwohl die Flächennachfrage in vielen Regionen angesichts stagnierender oder sogar sinkender Bevölkerungszahlen allenfalls moderat ausfällt, dann bewegt sich die tägliche bauliche Flächeninanspruchnahme immer noch auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Die Erreichung des 30-ha-Ziels ist somit kein Selbstläufer. Es sind weiterhin große Anstrengungen der für die öffentliche Raumplanung zuständigen örtlichen und überörtlichen Instanzen erforderlich.

Für die Raumordnungsplanung bedeutet dies, dass sie die Mengensteuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung nicht aus dem Auge verlieren darf. Bisher haben allerdings sehr wenige Länder Mengenbegrenzungen für die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in ihrem Landesgebiet vorgegeben. Auch verfügt die Regionalplanung erst in wenigen Fällen über ein leistungsfähiges Instrumentarium, um den Umfang baulicher Freiflächeninanspruchnahme gezielt zu beeinflussen. Es bedarf daher auch in Zukunft weiterer Anstrengungen, um die Erreichung des 30-ha-Ziels abzusichern.

Vor allem in noch nachfragestarken regionalen Wohnungsmärkten, wo die Freiraumsituation bereits angespannt ist, erscheint eine besonders sensible Standortsteuerung der Wohnungsbautätigkeit erforderlich. Grundsätzlich sollte der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung berücksichtigt werden. Allerdings blockieren immer noch vielfältige Hemmnisse den Fortschritt der Innen-

entwicklung. Dies gilt vor allem für die Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen. Hier ist eine aktivere Rolle der Raumordnungsplanung gefragt.

Nicht nur aus Umweltgründen, sondern auch um die vorhandene Infrastruktur effizienter zu nutzen, ist eine forcierte Innenentwicklung dringlich. Dies gilt für nachfrageschwache regionale Immobilienmärkte mit bereits ausgeprägten Leerstandsproblemen noch mehr als für nachfragestarke Regionen, wo bereits der Markt für die aktive Innenentwicklung sorgt. Das heißt: Heute sprechen vor allem auch infrastrukturekonomische Argumente für die Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums und die Stabilisierung der Siedlungsdichte, damit in Zukunft die kleiner werdende Zahl von Einwohnern in Deutschland nicht immer höhere Gebühren für die Erhaltung des im Gleichschritt mit der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche gewachsenen Infrastrukturbestandes zahlen muss.

Fazit

Die künftige Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen ist gefordert, für die zentralen Herausforderungen politische und fachliche Lösungen zu entwickeln:

- die Abwendung einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale peripherer ländlicher Räume infolge ungünstiger ökonomischer, demographischer und infrastruktureller Entwicklungen und die Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung und Herstellung der Gleichwertigkeit in Teilräumen, in denen eine erhebliche Abweichung vom Bundesdurchschnitt regionaler Lebensverhältnisse festgestellt werden kann
- die sozialverträgliche, kostensensible Anpassung des Angebots sozialer und technischer Infrastrukturen der Daseinsvorsorge an die gewandelte Nachfrageentwicklung und -struktur, die inakzeptable Einbußen der Versorgungsqualität und der Erreichbarkeit sowie überproportionale Steigerungen der Kostenbelastung öffentlicher Haushalte und privater Akteure vermeidet
- die Erhaltung leistungsfähiger Zentrale-Orte-Netze, unter anderem durch die stärkere Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte als Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren
- die Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch regionalpolitische Strategien wie die gezielte Förderung von regionalspezifischen Branchenschwerpunkten, Maßnahmen zur zukünftigen Sicherung des Fachkräftebedarfs und der wirtschaftsnahen Infrastruktur bis hin zur Ausrichtung der Förderung auf Wachstumskerne, sofern entsprechende Potenziale vor Ort vorhanden sind
- die Gewährleistung einer bedürfnisgerechten Mobilität und eines attraktiven öffentlichen Personenverkehrs auch in nachfrageschwachen Teilräumen und unter ungünstigen Ölpreisbedingungen
- die Ausweisung zusätzlicher Flächen für Windkraft- und Solarenergienutzung sowie Energie- und CO₂-Speicherung in Regionalplänen und kommunalen Bauleitplänen, einschließlich der aktivplanerischen Unterstützung des Repowerings und der Erarbeitung regionaler Energiekonzepte
- die Flankierung der Ausbaupläne der Leitungsnetze durch vorsorgliche Trassensicherung in Raumordnungsplänen und die Suche nach raumverträglichen und in der Bevölkerung konsensfähigen Standorten und Korridoren für Leitungen durch partizipative Raumordnungsverfahren
- die Intensivierung des Klimaschutzes in allen Regionen und die verbesserte Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels nicht nur in den besonders betroffenen Regionen
- die behutsame Fortentwicklung der Kulturlandschaften, die Verringerung der Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen und die Erhöhung der Ressourceneffizienz insbesondere durch Stabilisierung der Siedlungsdichten und die Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums.

Funktion des Raumordnungsberichtes

Der Raumordnungsbericht versteht sich als wissenschaftlich basierte Politikberatung. Auf der Grundlage empirisch-analytisch gesicherter Erkenntnisse und Befunde berichtet er über die räumliche Entwicklung in den Teilräumen des Bundesgebietes. Im Mittelpunkt stehen Themen und Fragestellungen, die eine überörtliche Bedeutung aufweisen und die für die konkrete Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen von Relevanz sind. Die Raumordnung ist Teil des räumlichen Planungssystems in Deutschland und repräsentiert dessen überörtlich ausgerichtete Ebene.

Zur Raumordnung wird auf der obersten Ebene die Bundesraumordnung gezählt. Neben dem Raumordnungsgesetz, das in novellierter Fassung 2008 als konkurrierende Gesetzgebung erlassen wurde, stellt die Bundesraumordnung auch Raumordnungspläne auf. Sei dies im Rahmen ihrer Kompetenz für die Raumordnung auf dem Meer, wo bereits Bundesraumordnungspläne für das Gebiet der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee vorliegen, oder auf der Kompetenzgrundlage des § 17 ROG für den Gesamtstaat, für den allerdings noch kein Bundesraumordnungsplan existiert. Von der Bundesraumordnung muss die Raumordnung der Länder unterschieden werden, die sich in eine landesweite Landesplanung und die Regionalplanung auf Teilraumbene aufteilt. Die Raumordnung von Bund, Ländern und Regionen ist querschnittsorientiert ausgerichtet. Sie beschäftigt sich somit nicht wie eine Fachplanung nur aus einer sektorspezifischen Perspektive mit wenigen räumlichen Belangen. Raumordnung versucht vielmehr, aus einer belangübergreifenden Sicht eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung des Raumes zu erreichen. Sie muss daher alle relevanten raumbezogenen öffentlichen und privaten Belange einbeziehen und berührt deshalb sehr verschiedene Politikfelder, sobald diese eine räumliche Bedeutung aufweisen.

Ihr integrierter Gesamtplanungsansatz zielt nach § 1 Abs. 2 ROG auf eine nachhaltige Raumentwicklung, bei der die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit den ökologischen Funktionen so in Einklang zu bringen sind, dass eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung resultiert. Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind nach § 1 Abs. 1 ROG durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und

Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Um diese Aufgaben zu erfüllen, sollen Raumordnungspläne als integrierte Gesamtplanung Vorgaben zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur formulieren.

Um alle relevanten raumbezogenen öffentlichen und privaten Belange bei ihren Planungen ausreichend einzubeziehen, muss sich die Raumordnungsplanung von Bund, Ländern und Regionen regelmäßig und grundlegend über alle Sachverhalte informieren, die sich im Raum abspielen. Mit welchen Themen sich die Raumordnungspolitik vorrangig zu beschäftigen hat, wurde vom Gesetzgeber mit dem Erlass von Grundsätzen der Raumordnung im ROG vorentschieden.

Die Grundsätze der Raumordnung stellen raumordnungspolitische Richtlinien in Form von Rechtssätzen dar, die unmittelbar als Richtschnur für Träger der Raumordnung gelten. Sie sind keine Letztentscheidungen und ihr Katalog ist auch nicht abschließend. Die Länder können sie z. B. durch zusätzliche Grundsätze der Raumordnung in ihren eigenen Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsplänen ergänzen. Als materielle Vorgaben legen sie aber den Rahmen fest, innerhalb dessen die Träger der Raumordnung verbindliche Festlegungen zur Raumentwicklung vornehmen sollen.

Der Grundsatzkatalog in § 2 Abs. 2 ROG enthält insgesamt acht Grundsätze, die in ihrer Summe den engeren Kreis raumbezogener Belange abbilden und deshalb von der Raumordnungsplanung insbesondere bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen zugrunde gelegt werden. Die Themenauswahl des Raumordnungsberichtes orientiert sich weitgehend an der Struktur der Grundsätze der Raumordnung im ROG. Da sie relativ abstrakt formuliert sind, bedürfen sie einer weiteren Konkretisierung, zu der auch die vergleichenden Regionalanalysen des Raumordnungsberichtes beitragen.

Die Erkenntnisse des Raumordnungsberichtes tragen aber nicht nur zur Grundsatzkonkretisierung bei, sie bieten insbesondere für die Regionalplanung und Landesplanung einen Vergleichsmaßstab. Die auf Teilraumbene (meist Kreisebene) dargestellten Untersuchungsergebnisse erlauben es, die eigene Situation mit der anderer Regionen zu vergleichen. Am Maßstab des Bundesdurchschnitts lässt sich beurteilen, wie groß ein Problemausmaß in einem Teilraum ausgeprägt ist und in welchem Rahmen eine Verbesserung des Entwicklungs- oder Versorgungsniveaus angemessen er-

scheint. So bestehen vielfältige Anknüpfungspunkte für eine aktive Raumordnungspolitik.

Die Perspektive des Raumordnungsberichtes ist interdisziplinär und ressortübergreifend, da die Raumordnungspolitik ein überfachliches Politikfeld darstellt, das immer dann Berührungspunkte zu anderen Politikbereichen aufweist, wenn es unterschiedliche räumliche Ausprägungen oder Auswirkungen gibt bzw. solche vermutet werden.

Evidenzaussagen des Raumordnungsberichtes basieren auf zahlreichen Datenquellen, die durch das räumliche Informationssystem des BBSR laufend erfasst und auf einem aktuellen Stand gehalten werden. Neben numerischen Fakten der quantitativen Regionalanalyse zählen auch Befunde aus der laufenden BBSR-Bevölkerungsumfrage sowie der praxisorientierten Modellvorhabenforschung (Modellvorhaben der Raumordnung) dazu. Des Weiteren wird ein breites Fundament empirischer Methoden der Sozial- und Geowissenschaften benötigt, um die großen Mengen sehr unterschiedlicher Daten für verschiedene räumliche Bezugsebenen analysieren, interpretieren und bewerten zu können.

Um das gewonnene Wissen für politische Entscheidungsträger, die Raumforschung und die Raumordnungspraxis gut verständlich aufzubereiten, werden ausgiebig kartographische Visualisierungen genutzt. Dies liegt auch deshalb nahe, weil der Raumordnungsbericht im Unterschied zu anderen Berichten Entwicklungen thematisiert, die vorwiegend auf der Ebe-

ne von Teilräumen des Bundesgebietes und in der Regel unterhalb der Länderebene angesiedelt sind. Natürlich enthält der Raumordnungsbericht auch Ländervergleiche und es werden Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern aufgedeckt. Meist aber liegen seine Beobachtungseinheiten deutlich unterhalb der Länderebene auf Kreis- und Regionalebene. In zeitlicher Hinsicht untersucht der Raumordnungsbericht Entwicklungen vorwiegend aus einer Ex-post-Perspektive, also vergangenheitsorientiert. Der zentrale Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre seit dem letzten Raumordnungsbericht von 2005 bis zu den Jahren 2008 und 2009. Bei verschiedenen Themen werden ergänzend auch zukünftige Entwicklungen abgeschätzt. Durch die Raumordnungsprognose des BBSR kann die Entwicklung der Bevölkerung und der Wohnungsnachfrage bis 2025 prognostiziert werden.

Da nicht nur Fakten der teilraumdifferenzierten statistischen und geo-statistischen Regionalanalysen im Vordergrund der Berichterstattung stehen, sondern auch Befunde der Raumordnungspolitik sowie Erfahrungen aus der angewandten Modellvorhabenforschung des BBSR, schlägt der Raumordnungsbericht gleichermaßen Brücken zwischen Wissenschaft, Politik und Planungspraxis. Er ist in diesem Sinne einer evidenzbasierten Politikberatung verpflichtet. Für alle behandelten Themen werden die räumlich differenzierten Analysen durch Schlussfolgerungen und Strategieempfehlungen für die Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen abgerundet.

2 Entwicklung städtischer und ländlicher Räume

Dieser zweite Teil des Raumordnungsberichts greift aus analytischer Perspektive zentrale Themenbereiche mit besonderer Relevanz für die Raumordnung auf. Städtische und ländliche Räume werden dabei immer gleichberechtigt behandelt. Zentraler Raumbezug der Analysen des Raumordnungsberichts ist die politisch-administrative Einteilung Deutschlands in Landkreise und kreisfreie Städte. Die Datenbasis der Laufenden Raumbearbeitung des BBSR ist überwiegend auf diese Ebene ausgerichtet.

Zur vergleichenden Analyse von raum- und siedlungsstrukturellen Unterschieden werden die zusammengefassten siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR verwendet. Mit der Unterscheidung von Kernstädten, verdichteten Umlandkreisen, ländlichen Umlandkreisen und Kreisen in ländlichen Räumen erlauben sie eine hinlänglich differenzierte Betrachtung der Raumentwicklung nach Stadt und Land – wohl wissend, dass sich die Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland weitaus differenzierter darstellt, denn Stadt und Land sind ein Kontinuum.

Die einzelnen Kapitel von Teil 2 des Raumordnungsberichtes behandeln vertieft folgende raumordnungsrelevante Themen bzw. Herausforderungen:

Das einführende Kapitel 2.1 **„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“** beschäftigt sich mit einem zentralen Staatsziel, das im Grundgesetz enthalten ist und mit dem Raumordnungsgesetz zur Leitvorstellung der Raumordnung erhoben wurde: der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands. In welchem Umfang gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht sind und wo noch ungleichwertige Lebensverhältnisse dominieren, wird auf der Basis eines komplexen Indikatorenansatzes für sechs Subdimensionen regionaler Lebensverhältnisse untersucht und auf der Grundlage der Bevölkerungsumfrage des BBSR aus Bürgersicht hinterfragt.

Die nachfolgenden Kapitel beschäftigen sich vertieft mit ausgewählten Subdimensionen regionaler Lebensverhältnisse:

Der demographische Wandel bedeutet vor allem für die öffentliche Daseinsvorsorge eine Herausforderung. Das Kapitel 2.2 **„Daseinsvorsorge im demographischen Wandel“** zeigt, dass eine sinkende Nachfrage häufig mit Trag-

fähigkeitsproblemen einhergeht. Sollen die Kosten nicht explodieren, muss die öffentliche Hand das Angebot unterausgelasteter Einrichtungen an die geänderte Nachfrage anpassen. Dies ist aber nicht nur ein Thema in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung. Der demographische Wandel, insbesondere die Alterung der Bevölkerung, erfordert mehr oder weniger in allen Regionen eine Anpassung betroffener Daseinsvorsorgeangebote. In vielen Räumen gehen Ausbau und Reduktion Hand in Hand, weil sich gleichzeitig der Anteil der Älteren erhöht und der Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen abnimmt. In diesem Kapitel wird weiterhin die flächendeckende Versorgung mit ausgewählten Leistungen der Daseinsvorsorge untersucht, d. h. mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebensnotwendig eingestuften Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Im Kapitel 2.3 **„Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“** wird zuerst ein Überblick zur Entwicklung der Wirtschaft gegeben und danach vertieft aus einer regionalisierten Perspektive die Beschäftigtenentwicklung thematisiert, die sich als ein entscheidender Faktor der Regionalentwicklung erwiesen hat. Anschließend wird die Betroffenheit der Regionen von der Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmt. Innovationskraft ist nicht nur für Nationen, sondern auch für Regionen eine elementare Voraussetzung zur Sicherung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und zur Schaffung und Erhaltung von Wohlstand. Das Kapitel zeigt auf, in welchem Maße Deutschland als exportorientiertes, rohstoffarmes Land vom regionalen Innovationspotenzial und vom Bildungs- und Qualifikationsniveau seiner Einwohner abhängig ist.

Die komplexen Entwicklungen im Verkehrsreich werden in Kapitel 2.4 **„Mobilität und Verkehr“** thematisiert. Auf der Grundlage einer Verkehrsprognose werden die zukünftige Entwicklung im Personen- und Güterverkehr teils raumdifferenziert untersucht und eine Analyse der Pendlerverflechtungen für die jüngere Vergangenheit vorgenommen. Die vergleichende Untersuchung der Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr und im motorisierten Individualverkehr demonstriert Unterschiede beim regionalen Versorgungsniveau.

Das Kapitel 2.5 **„Energie und Klima“** berührt die Herausforderungen, die sich in Deutsch-

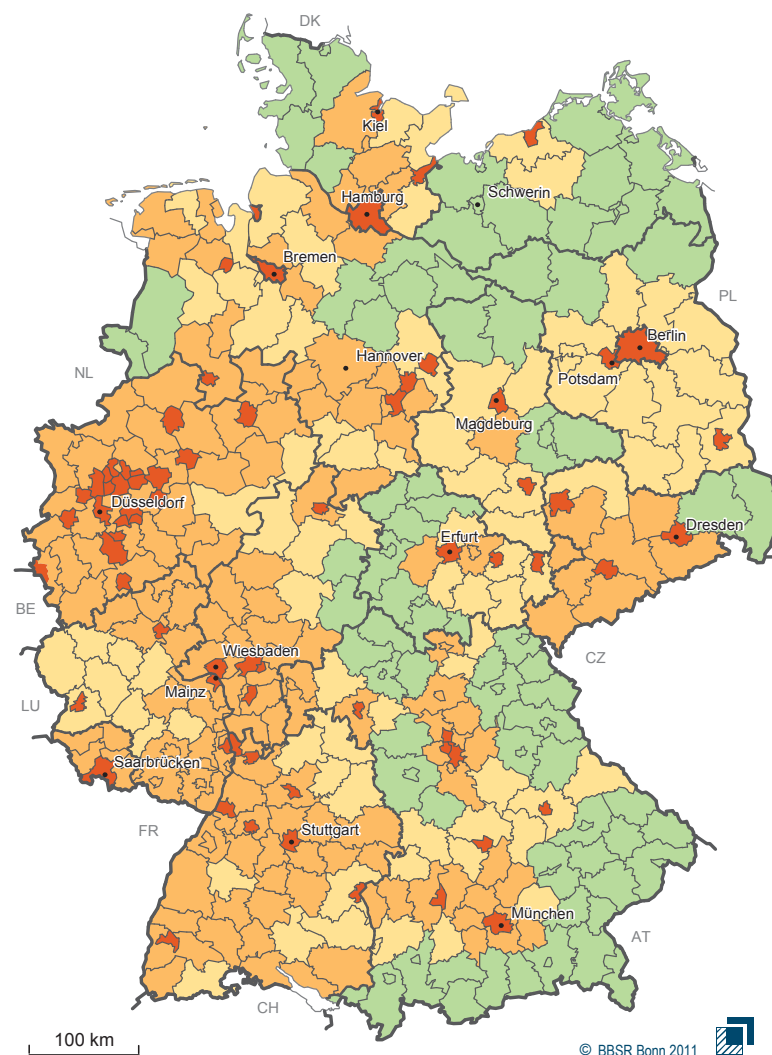
land mit dem Umbau des Energiesystems und dem Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion sowie der Anpassung an den Klimawandel und dem Klimaschutz stellen. Das Kapitel informiert über deutsche und europäische Ziele der Energie- und Klimapolitik und untersucht, welche Rolle die erneuerbaren Energien bereits spielen. Aus Sicht der Raumordnungspolitik ist vor allem der Flächenbedarf erneuerbarer Energien von Bedeutung, der in ersten Analysen eingegrenzt wird. Anschließend steht die regionale Betroffenheit Deutschlands vom Klimawandel im Vordergrund. Es werden Klimafolgen für unterschiedliche Teilräume bestimmt. Auf dieser Analysegrundlage und unter Einbeziehungen der Ergebnisse eines Klima-MORO werden Maßnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel abgeleitet.

Im Vordergrund des Kapitels 2.6 „**Wohnungsbautätigkeit und Immobilienmärkte**“ steht die Darstellung räumlicher Entwicklungen und regionaler Ungleichheiten auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten in Deutschland. Vertiefend untersucht werden die Entwicklung der regionalen Bautätigkeit und die zukünftige Wohnungsbaunachfrage. Eine Typisierung der regionalen Immobilienmärkte rundet das Kapitel ab.

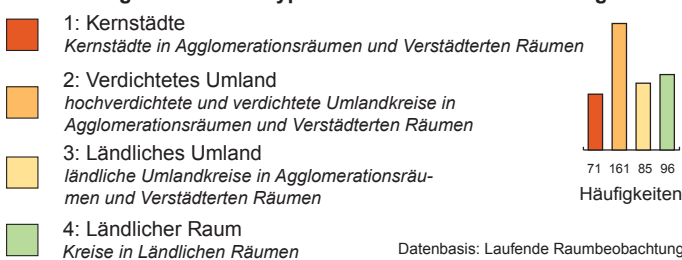
Basierend auf der Untersuchung der aktuellen und zukünftigen Entwicklungstrends der baulichen Flächeninanspruchnahme widmet sich das Kapitel 2.7 „**Flächennutzung und bauliche Flächeninanspruchnahme**“ einer regional differenzierten Betrachtung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Dabei werden die Datengrundlagen reflektiert und bewertet, Erklärungsfaktoren beschrieben und aktuelle Trends aufgezeigt. Sodann wird den weiterentwickelten Zielen der Flächenhaushaltspolitik eine Einschätzung der Zielerreichung nachhaltiger Siedlungsentwicklung gegenübergestellt. Im Fokus steht dabei das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Szenarien der Siedlungsentwicklung werden vor dem Hintergrund aktueller und perspektivischer Maßnahmen einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme erörtert.

Jedes Kapitel schließt mit raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen. Gestützt auf die Ergebnisse der räumlich differenzierten Analysen werden raumordnungspolitische Handlungsbedarfe aufgezeigt und Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der Raumordnungspolitik in Bund, Ländern und Regionen gegeben.

Karte 1
Siedlungsstrukturelle Kreistypen



Zusammengefasster Kreistyp nach Stadt-Umland-Beziehungen 2008



2.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

2.1.1 Was heißt gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands gehört traditionell zu den wichtigsten Zielen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Die in § 1 Abs. 2 ROG angesprochenen Lebensverhältnisse ergeben sich in ihrer Summe aus teils räumlichen Ausprägungen der Wirtschaftsleistung, der Arbeitsmarktsituation, der Gesundheitsversorgung, der Wohlstandsverteilung, der inneren Sicherheit, der Wohnungsverhältnisse, des Bildungswesens, der kulturellen Versorgung, der technischen Ver- und Entsorgung, der Erreichbarkeits- und Mobilitätslage sowie der Umweltsituation. Zusätzlich hängt das erreichte Niveau der Lebensverhältnisse vom finanziellen Umfang öffentlicher Transferströme der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialversicherungen (Arbeitslosen- und Rentenversicherung), des Finanzausgleichs und der Strukturpolitik ab, die in einzelne Teilräume fließen (siehe Teil 4 „Raumwirksame Mittel“).

Aus verfassungsrechtlicher Sicht zielt das Gleichwertigkeitspostulat darauf ab, „die Lebensverhältnisse in allen Räumen so zu gestalten (...), dass sie jedem Bürger einen bestimmten Mindeststandard an Leistungen und Infrastruktur zur Verfügung halten“.¹ Das politische Ziel ist somit eine Sockelgleichwertigkeit und auf die wohlfahrtsstaatliche Garantie der Gleichheit des Angebots bis zur Schwelle des Mindeststandards gerichtet. Erreichen die Lebensverhältnisse in einem Teilraum nicht das Niveau der angestrebten Mindestversorgung, kann dort nicht mehr von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden.

Ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes allerdings nur in extremen bundesstaatlichen Notlagen geboten. Die Gleichwertigkeit gilt erst dann als bedroht und der Bund zum Eingreifen legitimiert, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Bundesländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.²

Flächendeckende, für ganz Deutschland geltende Standards lehnen die Bundes- wie auch die Landesraumordnung ab. Gefordert werden

teils räumlich und sachlich differenzierte Mindeststandards.³ Erfolgt die Standardsetzung überwiegend durch und speziell für die einzelnen Bundesländer, hat dies mit einer deutschlandweiten Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse allerdings nur noch bedingt etwas zu tun. Auf der Grundlage landesspezifischer Standards kann maximal für die Teilräume, für die eine Norm gilt, beurteilt werden, ob das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse erfüllt ist.

Soll aber für das gesamte Bundesgebiet beurteilt werden, wo Lebensverhältnisse ungleichwertig sind, wird ein deutschlandweiter Maßstab benötigt. In der Regel fungiert der Bundesdurchschnitt als Referenzmaßstab für die Beurteilung von Teilraumsituationen im Bundesgebiet (siehe auch § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Dieser Tradition folgen nicht nur die Raumordnungsberichte des Bundes, auch die Förderpolitik der EU richtet ihr Konvergenzziel am Gemeinschaftsdurchschnitt aus.

Wird der Bundesdurchschnitt als Maßstab verwendet, ist die entscheidende Frage, wie stark ein Teilraumwert davon abweichen darf, „ohne die Leitvorstellung der Gleichwertigkeit zu verletzen“⁴. Leider beantworten Politik und Gesetzgebung diese Frage nur selten, weshalb im Raumordnungsbericht immer dann von ungleichwertigen regionalen Lebensverhältnissen ausgegangen wird, wenn in einem Teilraum eine stark unterdurchschnittliche Abweichung vom Bundesmittel feststellbar ist.

2.1.2 Messung regionaler Disparitäten

Ausgehend von einem weiten Verständnis der Lebensverhältnisse erfolgt deren Untersuchung hier differenziert nach sechs Subdimensionen (Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt) auf der Grundlage von 23 Einzelindikatoren auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten. Weil eine Subdimension – bis auf den Wohnungsmarkt – nicht durch einen einzelnen Indikator gemessen werden kann, werden mehrere Indikatoren zu Teilindizes zusammengefasst. Eine Substitution der Indikatoren innerhalb einer Einzeldimension wird somit unterstellt.

Dabei wird nur in zwei Fällen eine Gewichtung der Indikatoren vorgenommen. Die Indikatoren „Arbeitslosigkeit“ und „BIP je Erwerbstätige“ stellen so zentrale Größen dar, dass ein doppeltes Gewicht gerechtfertigt erscheint. In der Subdimension Infrastruktur werden zuerst getrennte Teilindizes für die technische und die soziale Infrastruktur gebildet, bevor eine Zu-

(1) Ossenbühl, F.: Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklung. In: Der Landkreis, 46. Jg., H. 14, 1977, S. 179–182.

(2) BVerfGE, NJW 2003, S. 52.

(3) Beirat für Raumordnung: Empfehlung des Beirats für Raumordnung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“, verabschiedet auf der Sitzung am 20. September 2007, S. 19.

MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. Berlin, S. 20.

MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung: Beschluss der 36. MKRO am 10. Juni 2009 in Berlin. Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge. Berlin 2009, S. 2f.

(4) MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. Berlin, S. 7.

sammenfassung mit den Indikatoren Einwohnerdichte und Reisezeiten zu Ober- und Mittelzentren erfolgt.

Beim Wohnungsmarkt kommt nur ein Indikator zum Einsatz, so dass auf die Bildung eines Teilindizes verzichtet werden kann.

Um subdimensionsübergreifend abschätzen zu können, in welchen Teilräumen eine negative oder eine positive Kumulation von Indikatorwerten auftritt, wird zur abschließenden Bewertung die Häufigkeit stark über- und unterdurchschnittlicher Wertausprägungen betrachtet. Da das Gleichwertigkeitspostulat im verfassungsrechtlichen Sinne einer Sockelgleichwertigkeit auf dem Niveau einer Mindestversorgung zu interpretieren ist, wird hier davon ausgegangen, dass nur in den Teilräumen, in denen es zu einer Kumulation stark unterdurchschnittlicher Ausprägungen der Einzeldimensionen regionaler Lebensverhältnisse kommt, die Gleichwertigkeit gravierend gefährdet ist. In Kreisen und kreisfreien Städten mit überwiegend durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Indexwerten herrschen überwiegend gleichwertige Lebensverhältnisse.

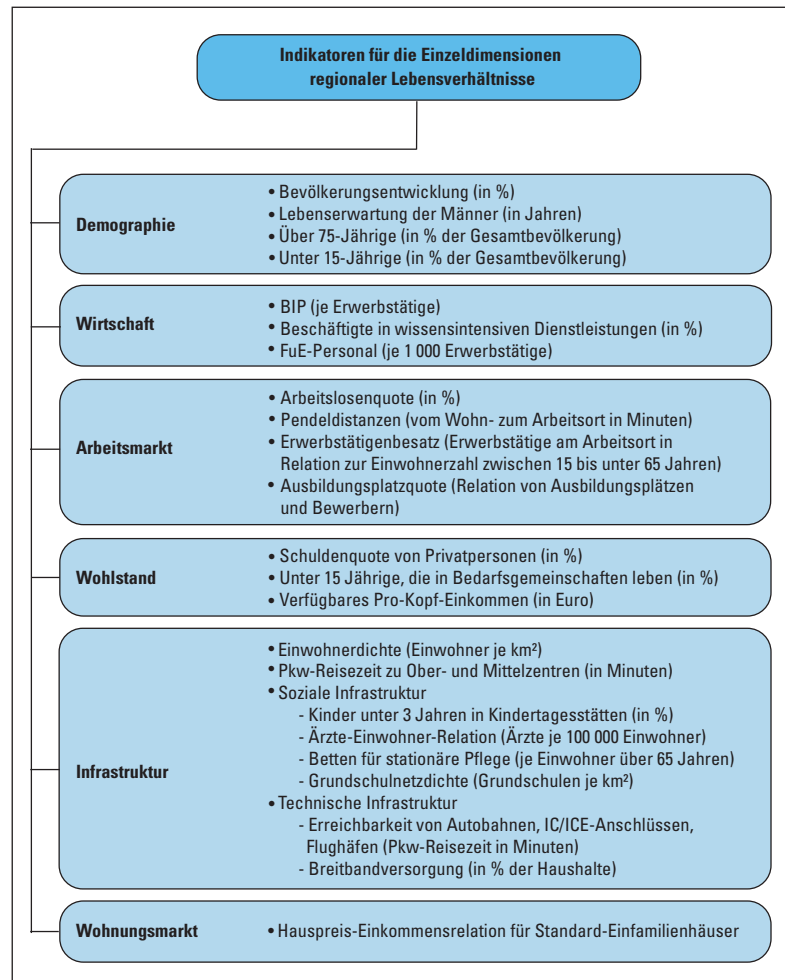
Welche Raumebene für die Untersuchung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse am besten geeignet ist, wird nicht einheitlich beurteilt. Als ungeeignet gilt die Gemeindeebene. Angemessener erscheinen Raumordnungsregionen. Wird hier allerdings nicht die intraregionale Verteilung der statistischen Merkmale in der Region gemessen, verfälschen die Mittelwerte für diese sehr großen Räume, die häufig durch Stadt-Land-Gefälle oder wirtschaftsstrukturell benachteiligte Teilräume geprägt sind, die wirklichen Verhältnisse der Lebensbedingungen zu sehr. Für diese vergleichende Analyse wurden deshalb die Landkreise und kreisfreien Städte als Untersuchungsebene ausgewählt.

Bereits auf der Ebene einzelner Indikatoren kann das Ausmaß regionaler Disparität beurteilt werden:

- zeitpunktbezogen, wie stark die räumliche Disparität ausgeprägt ist
- zeitraumbezogen, ob räumliche Disparitäten zurückgehen, zunehmen oder gleich bleiben.

Als Zeitpunkt für die Zustandsbewertung wird das aktuellste Jahr gewählt, für das Daten verfügbar sind (in der Regel 2009). Zeitreihendaten

Abbildung 1
Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse



Quelle: BBSR 2011

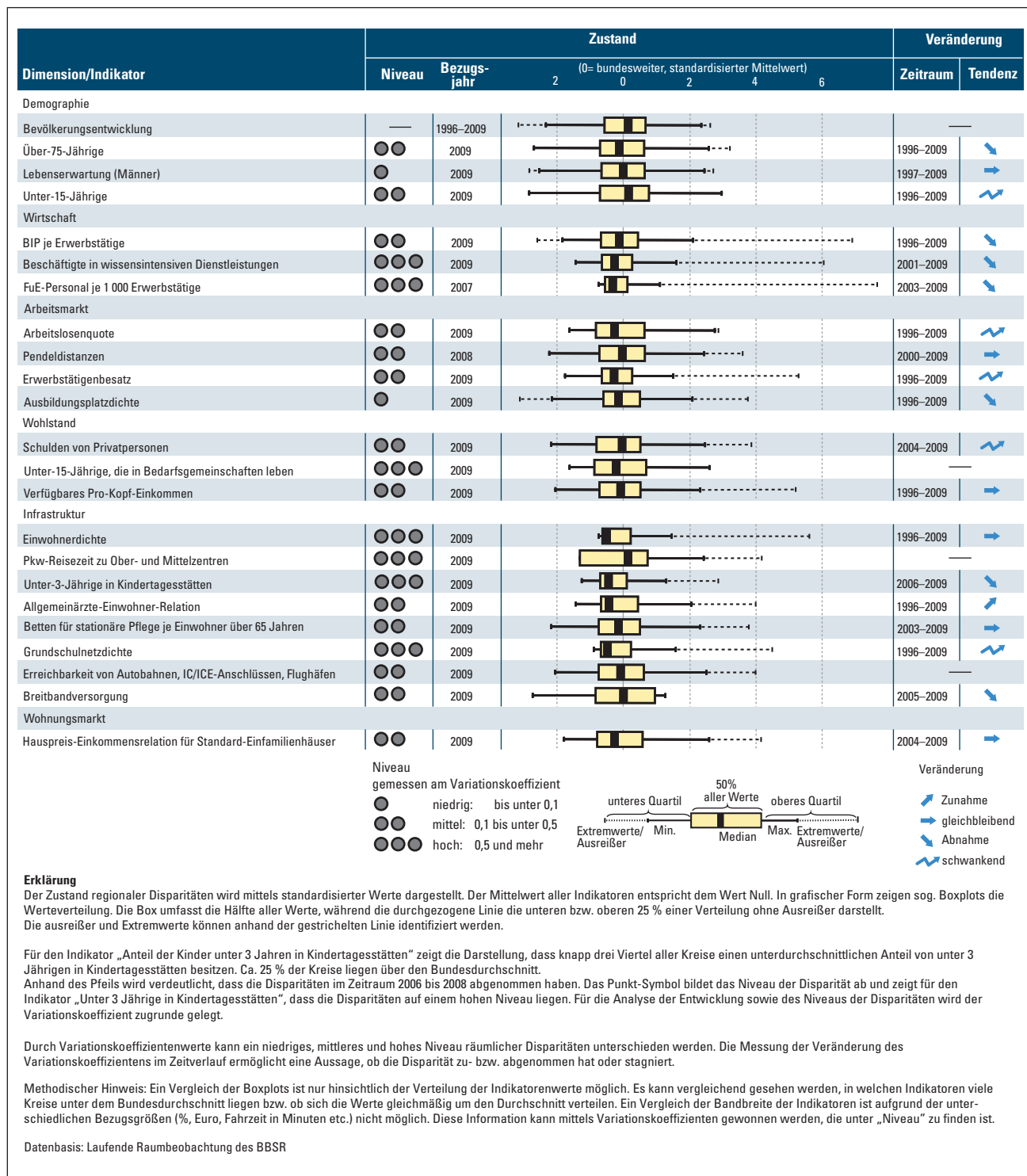
liegen nicht immer für die gleichen Zeiträume vor, betrachtet wurden Entwicklungen zwischen 1995 und 2009.

Bei sieben von 23 Indikatoren wird ein hohes Ausmaß räumlicher Disparität erreicht. Nur bei zwei Indikatoren herrscht ein niedriges Niveau (Ausbildungsplatzdichte, Lebenserwartung Männer). Überwiegend verbleibt die regionale Disparität auf einem mittleren Niveau.

Was die Entwicklung regionaler Disparitäten betrifft, bleibt das Disparitätsniveau bei fünf Indikatoren weitgehend stabil. Nur bei einem Indikator kann eine Zunahme der Disparität im Zeitverlauf ermittelt werden. Bei fünf Indikatoren ist ein schwankender Verlauf des Indikatorwertes zu beobachten.

Abbildung 2

Niveau und Veränderung regionaler Disparitäten im Spiegel von Einzelindikatoren



Quelle: BBSR 2011

2.1.3 Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse

Demographie

Die demographischen Verhältnisse unterliegen im betrachteten Zeitraum von 1996 bis 2009 einem erheblichen Wandel. Starke Bevölkerungsrückgänge traten bisher vor allem in den neuen Bundesländern auf. Während sich hier

einige große Städte von der Bevölkerungsschrumpfung in den vergangenen Jahren erholen und in Einzelfällen sogar ein geringes Bevölkerungswachstum realisieren konnten, sind die weiter von den städtischen Zentren entfernten ländlichen Gebiete nach wie vor gravierend vom Bevölkerungsrückgang betroffen. In den alten Bundesländern haben städtische und ländliche Räume noch überwiegend Bevölkerungsgewinne erfahren.

Auch in der Altersstruktur zeigen sich Unterschiede zwischen ländlich und städtisch geprägten Räumen sowie zwischen den Gebieten in den alten und den neuen Bundesländern. Der Anteil an Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren liegt in allen Kreistypen der neuen Länder deutlich unter dem Niveau der alten Länder. Vom Anteil der über 75-Jährigen an der Kreisbevölkerung können Rückschlüsse auf die Nachfrage an altersspezifischer Infrastruktur abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere für die Altenpflege. Etwa zwei Drittel aller Pflegebedürftigen sind 75 Jahre und älter. Im Zuge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung nimmt deshalb die Zahl der Pflegebedürftigen zu, wodurch sich die Nachfrage an ambulanten und stationären Angeboten erhöht. Von 1999 bis 2007 hat sich die Zahl der Pflegebedürftigen um 11% erhöht. Nach Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird sie bis 2020 um knapp ein Drittel (29%) ansteigen.⁵

Die Lebenserwartung gilt als leistungsfähiger Indikator für die Bewertung der allgemeinen Lebensverhältnisse einer Region. Nach wie vor ist die Lebenserwartung der Frauen im Bundesdurchschnitt mit 82 Jahren höher als die der Männer mit 77 Jahren. Disparitäten zwischen West und Ost konnten seit der Wiedervereinigung erheblich abgebaut werden, sind bei den Männern aber immer noch stärker ausgebildet als bei den Frauen. Insgesamt nähert sich die durchschnittliche Lebenserwartung nicht nur zwischen West und Ost an, auch das im früheren Bundesgebiet weniger intensive Süd-Nord-Gefälle schwächt sich zusehends ab.

In der zusammenfassenden Betrachtung ergibt sich für einen Großteil der Kreise im Süden Baden-Württembergs und Bayerns sowie im Westen Niedersachsens ein überdurchschnittlich positives Bild der demographischen Situation. Besonders auffällig ist die positive Entwicklung im Emsland und im Oldenburger Land. Neben der positiven Gesamtbevölkerungsentwicklung ist der überdurchschnittliche Kinderanteil in diesen Regionen für die hohen Werte verantwortlich.

Ungünstige Bevölkerungsverhältnisse dominieren in weiten Teilen Ostdeutschlands und vereinzelt in strukturschwachen Räumen der alten Bundesländer. Besonders ungünstige demographische Verhältnisse herrschen in Ostdeutschland in den ländlich geprägten Gebieten. Fast alle Kreise des Strukturtyps ländlicher Raum (92%) und immerhin 61% der Kreise des Strukturtyps ländliches Umland weisen stark unterdurchschnittliche demographische Verhältnisse auf. In Westdeutschland kann in

keinem Raumtyp ein vergleichbares Problem ausmaß festgestellt werden.

Wirtschaft

Um die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Kreisen und kreisfreien Städten vergleichend abbilden zu können, wurden die drei Indikatoren Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen, Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen und F&E-Personal an den Erwerbstätigen ausgewählt.

Das BIP je Erwerbstätigen misst den Wohlstand eines Teilraumes. Seit 1995 ist ein kontinuierlicher Anstieg in allen Strukturtypen zu beobachten, im Westen allerdings auf deutlich höherem Niveau als im Osten. Einbrüche brachte jedoch die Wirtschafts- und Finanzkrise. 2008 und 2009 ging das reale BIP je Erwerbstätigen zurück, in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland. 2010 kam es aber wieder zu einem Anstieg, der diesmal in den alten Ländern mehr als doppelt so hoch ausfiel wie in den neuen Ländern. Das BIP je Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern beträgt durchschnittlich 80% des Westniveaus. In den alten wie in den neuen Ländern ist ein Gefälle des BIP von den städtisch geprägten hin zu den ländlichen Räumen feststellbar.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen ist die Ausstattung mit zukunftsgerichteten, innovationsorientierten Dienstleistungen von hoher Bedeutung. Was wissensbasierte, unternehmensorientierte Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung betrifft, weisen Kernstädte einen höheren Beschäftigtenbesatz als ländliche Räume auf. Zu den wissensintensiven Dienstleistungen zählen z.B. Unternehmensberatungen, Datenverarbeitung und Werbung. Diese Betriebe konzentrieren sich vor allem in Agglomerationen. Regionale Disparitäten zwischen West- und Ostdeutschland sind weniger bei den Beschäftigten in wissensbasierten unternehmensorientierten Dienstleistungen zu erkennen als bei dem F&E-Personal. Während 2007 in Westdeutschland neun F&E-Beschäftigte je 1 000 Erwerbstätige gezählt wurden, betrug der Wert in Ostdeutschland nur vier Beschäftigte.

Die zusammenfassende Betrachtung zeigt, dass eine Kumulation wirtschaftlicher Stärke vor allem in den Verdichtungsräumen München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Nürnberg/Erlangen/Fürth, Hamburg und Hannover zu finden ist. Überdurchschnittlich ausgeprägte Wirtschaftsverhältnisse finden sich in Ostdeutschland bis auf Jena nicht. Dies un-

(5) Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2, Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige in Bund und Ländern. Wiesbaden 2010, S. 27.

terstreicht das starke West-Ost-Gefälle. Insgesamt 11 % aller Kreise und kreisfreien Städte (absolut 46) fallen in die Klasse der stark unterdurchschnittlichen Wirtschaftsverhältnisse, davon 40 aus den neuen Bundesländern. Stark unterdurchschnittliche Wirtschaftsverhältnisse sind in Ostdeutschland ein fast flächendeckend verbreitetes Problem. Aber auch in einigen eher ländlich strukturierten Teilräumen Westdeutschlands sind ähnliche Problemlagen anzutreffen.

Arbeitsmarkt

Arbeitsmärkte bilden sich durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften. Selbst wenn in einer Volkswirtschaft ein ausgeglichener Arbeitsmarkt herrscht, so dass theoretisch jeder Arbeitssuchende auch einen Arbeitsplatz findet, können sich die einzelnen regionalen Teilmärkte zum betrachteten Zeitpunkt stark unterscheiden. Auch den deutschen Arbeitsmarkt kennzeichnen erhebliche regionale Disparitäten. Viele Teilräume weisen eine ungünstige regionale Arbeitsmarktsituation auf.

Ein zentraler Indikator des Arbeitsmarktes ist die Arbeitslosenquote. Sind Regionen mit niedriger Arbeitslosenquote für eine Zuwanderung von Arbeitssuchenden interessant, gilt für Regionen mit hoher Arbeitslosenquote das Gegenteil, sie fördern die Abwanderung insbesondere jüngerer Menschen. Auch über 20 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung hat sich die Arbeitsplatzsituation in den neuen Bundesländern nur unwesentlich gebessert. Der 2008 durch die Wirtschafts- und Finanzkrise unterbrochene wirtschaftliche Konjunkturzyklus hatte einen Zuwachs von etwa 2 Mio. Erwerbstätigen vom Sommer 2003 bis Dezember 2008 für ganz Deutschland bewirkt und damit auch eine Entlastung der ostdeutschen Arbeitsmärkte gebracht.

In den neuen Bundesländern sind alle Kreistypen von hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Ähnlich wie in den alten Bundesländern fällt die Arbeitslosenquote der kreisfreien Städte überdurchschnittlich hoch aus. Periphere Räume sind besonders betroffen. Je dünner die Besiedelung und je peripherer die Lage, desto höher liegt in den neuen Bundesländern die Arbeitslosenquote. Dort haben sich aber auch einige Arbeitsmarktsinseln mit verhältnismäßig niedriger Arbeitslosigkeit herausbilden können, z.B. um Erfurt, Jena, Potsdam, Dresden. Ebenfalls niedrige Arbeitslosenquoten erreichen die Kreise in direkter Nachbarschaft zur ehemaligen innerdeutschen Grenze in Thüringen.

2009 lagen von den 33 Kreisen und kreisfreien Städten mit einer Arbeitslosenquote von 15 % und mehr lediglich drei in den alten Bundesländern. Wie deutlich sich die Arbeitslosigkeit bis Ende 2011 in Ostdeutschland verbessert hat, erkennt man daran, dass zum Oktober nur noch zwei ost- und zwei westdeutsche Kreise eine Arbeitslosenquote über 15 % aufweisen.

Nach wie vor dominiert in Westdeutschland ein Süd-Nord-Gefälle mit niedriger Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg und Bayern, einem mittleren Niveau der Arbeitslosigkeit in Rheinland-Pfalz und Hessen sowie einem vergleichsweise hohen Niveau der Arbeitslosigkeit in Teilen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und dem Saarland.

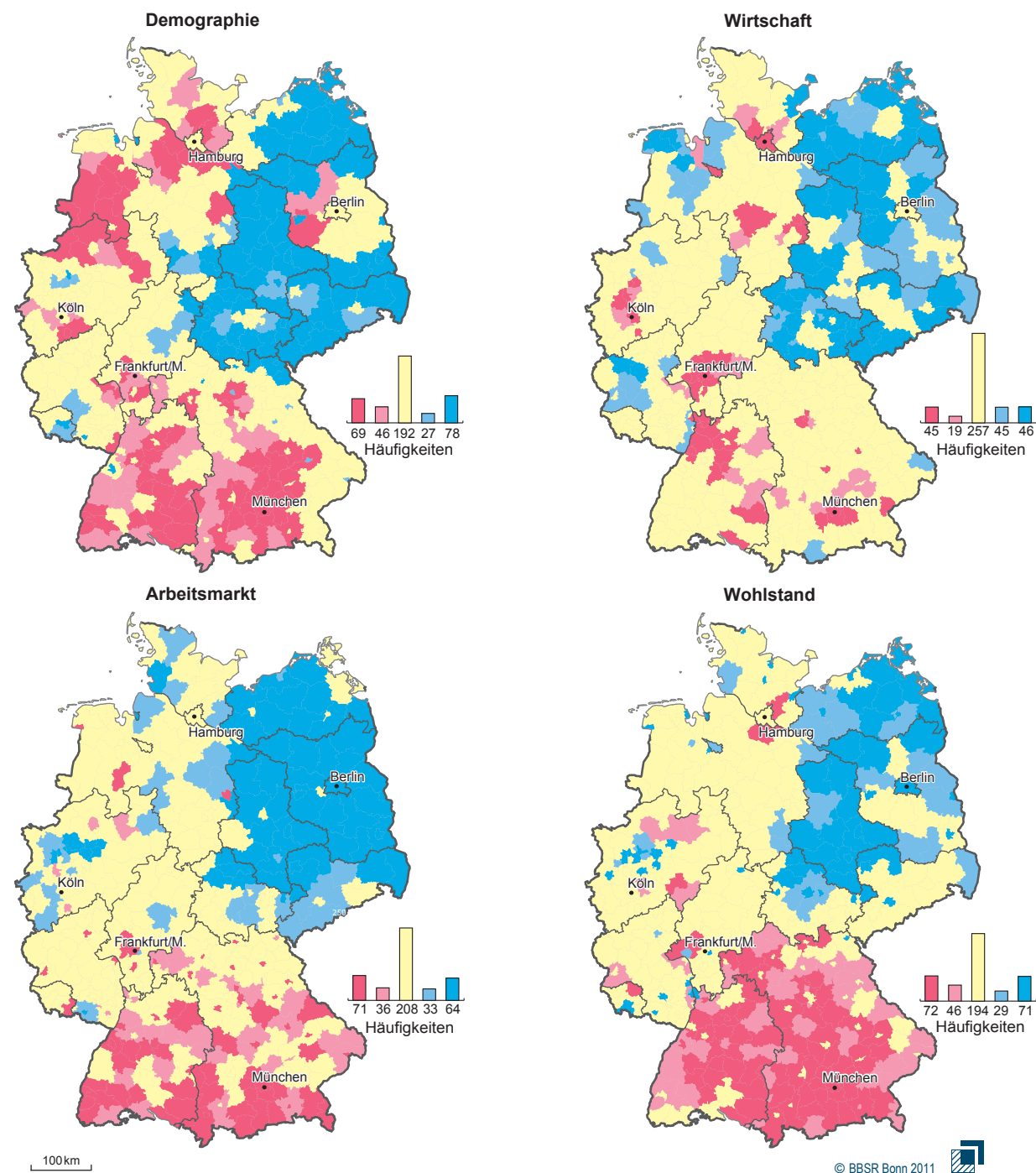
Für den Arbeitsmarkt einer Region ist die Ausstattung mit Arbeitsplätzen ein zentrales Maß. Mit Hilfe des Erwerbstätigenbesatzes, d.h. der Zahl der Erwerbstätigen am Arbeitsort in Relation zur Einwohnerzahl der 15- bis unter 65-Jährigen, kann die tatsächlich im Erwerbsleben stehende Bevölkerung eines Teilraumes ermittelt werden. Ein niedriger Besatz deutet an, dass das Arbeitskräftepotenzial einer Region nicht ausgeschöpft wird, und zeigt daher eine wirtschaftsstrukturelle Schwäche an.

Beim Erwerbstätigenbesatz herrscht ein West-Ost-Gefälle, das allerdings von einem dominanteren Stadt-Land-Gefälle überformt wird. In den kreisfreien Städten erreicht der Erwerbstätigenbesatz in West- wie Ostdeutschland die höchsten Werte. Neben der Ausstattung mit Arbeitsplätzen ist auch das Angebot an Ausbildungsplätzen von zentraler Bedeutung für die Lebensverhältnisse in einem Teilraum. Die Ausbildungsmarktsituation hat sich in weiten Teilen Deutschlands mittlerweile entspannt.

In Kreisen und kreisfreien Städten mit ungünstigem Arbeitsmarkt wird der Mangel an Erwerbsmöglichkeiten vor Ort häufig durch weites Berufspendeln kompensiert. Liegen strukturschwache Räume nicht zu weit von attraktiven Arbeitsmarktzentren entfernt, lohnt es sich für viele Erwerbstätige nicht, ihren Wohnort zu verlegen. Überdurchschnittlich hohe Pendeldistanzen erreichen strukturschwache Räume in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Arbeitslosenquote der ehemaligen innerdeutschen Grenzkreise von Thüringen ist deshalb unterdurchschnittlich, weil viele Erwerbstätige nach Bayern pendeln. Bei den Kreisen des westlichen Mecklenburgs verhält es sich ähnlich. Hier ist Hamburg das dominante Pendelzentrum.

Karte 2

Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse: Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand

**Index**

- stark überdurchschnittlich
- überdurchschnittlich
- durchschnittlich
- unterdurchschnittlich
- stark unterdurchschnittlich

Der **Teilindex Demographie** setzt sich zusammen aus den Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Lebenserwartung der Männer, unter 15-Jährige, über 75-Jährige.

Der **Teilindex Arbeitsmarkt** setzt sich zusammen aus den Indikatoren Arbeitslosenquote, Pendeldistanzen, Erwerbstätigenbesatz, Ausbildungsplatzquote.

Der **Teilindex Wirtschaft** setzt sich zusammen aus den Indikatoren BIP, Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen, FuE-Personal.

Der **Teilindex Wohlstand** setzt sich zusammen aus den Indikatoren Schuldenquote von Privatpersonen, unter 15-Jährige, die in Bedarfsgemeinschaften leben, verfügbares Pro-Kopf-Einkommen.

Datenbasis Demographie: Laufende Raumbewachung des BBSR, INKAR 2009, Fortschreibung des Bevölkerungsbestandes des Bundes und der Länder

Datenbasis Wirtschaft: Laufende Raumbewachung des BBSR, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Datenbasis Arbeitsmarkt: Laufende Raumbewachung des BBSR, Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Pendellerverflechtungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesagentur für Arbeit 2008, Bundesinstitut für Berufsbildung

Datenbasis Wohlstand: Laufende Raumbewachung des BBSR, Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", creditreform, Bundesagentur für Arbeit

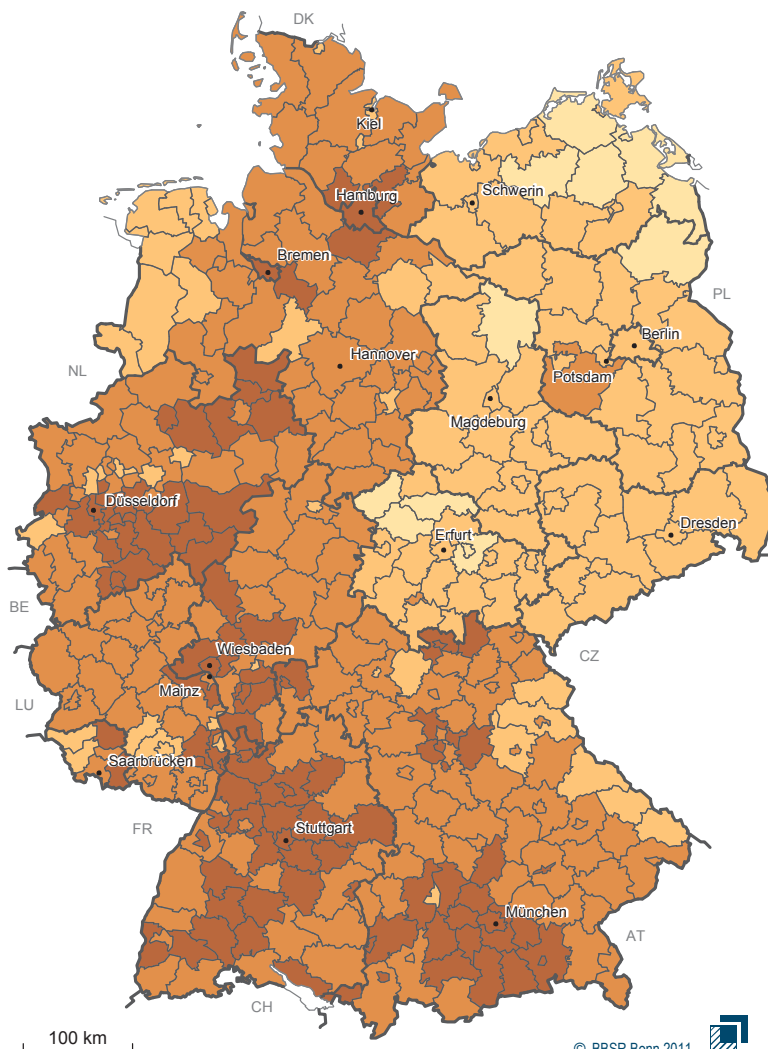
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Insgesamt 16% aller Kreise und kreisfreien Städte wiesen 2009 stark unterdurchschnittliche Arbeitsmarktverhältnisse auf, davon 51 in Ostdeutschland und 13 in Westdeutschland. Wie stark das West-Ost-Gefälle der Arbeitsmarktverhältnisse ausgeprägt ist, lässt sich daran ablesen, dass kein Kreis in den neuen Bundesländern überdurchschnittliche Arbeitsmarktverhältnisse aufweist. In den alten Bundesländern konzentrieren sich Arbeitsmarktprobleme vor allem im Ruhrgebiet und seinen westlichen Nachbarkreisen sowie nördlich von Hannover, in Bremerhaven und in einigen Kreisen von Rheinland-Pfalz.

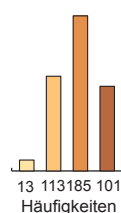
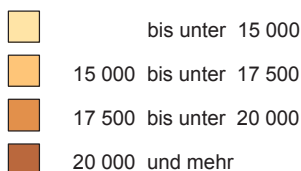
(6) BBR (Hrsg.): Regionaler Preisindex. Berichte, Bd. 30, Bonn 2009.

Karte 3

Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte



Verfügbares Einkommen 2009 je Einwohner in Euro



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Wohlstand

Das Wohlstandsniveau von Individuen und Haushalten ist von sehr unterschiedlichen Faktoren abhängig. Als Einzelindikatoren wurden das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen, die Schuldenquote privater Haushalte und der Anteil unter 15-Jähriger, die in Bedarfsgemeinschaften leben, ausgewählt.

Auch nach zwei Jahrzehnten nachholender Entwicklung im Osten lässt sich immer noch ein ausgeprägtes West-Ost-Einkommensgefälle nachweisen. Zwar sind die Erwerbseinkommen und Renten der Ostdeutschen in den vergangenen 20 Jahren erheblich gestiegen, im Mittel verfügen die Haushalte aus den neuen Bundesländern aber immer noch über ein geringeres Netto-Einkommen als vergleichbare Haushalte in den alten Bundesländern. In Ostdeutschland relativieren aber die im Durchschnitt niedrigeren Preise die geringeren Einkommen, ohne sie allerdings vollständig kompensieren zu können. Einkommensunterschiede dürfen somit nicht getrennt von den regionalen Preisunterschieden betrachtet werden. Bislang standen keine Daten zur Verfügung, um regionale Preisdifferenzen angemessen abbilden zu können. Eine Studie des BBSR hat diese Informationslücke geschlossen.⁶ Dabei wurden 7,3 Mio. Preise für 205 Güter gesammelt, die den Warenkorb des Statistischen Bundesamts zur Berechnung der Inflationsrate zu 73 % abdecken.

Die höchsten Preise müssen in den großen Städten und ihrem Umland insbesondere im Süden Deutschlands gezahlt werden. Demgegenüber sind die Lebenshaltungskosten in peripheren Regionen relativ gering. Die beiden extremen Werte finden sich jeweils in Bayern: Erwartungsgemäß sind die Preise in München am höchsten, in Landkreis Tirschenreuth hingegen am geringsten. Auffallend ist, dass die Preise in den neuen Bundesländern nicht so niedrig sind, wie vielfach angenommen wird. Zwar kosten dort viele Dienstleistungen aufgrund der geringeren Löhne weniger als beispielsweise in Westdeutschland, aber diese Posten machen nur einen relativ geringen Anteil am Warenkorb aus.

Generell gilt: Mit höheren regionalen Durchschnittseinkommen steigen auch die Preise. Daher sind die regionalen Disparitäten beim realen Einkommen (d.h. unter Berücksichtigung der Preise) geringer als beim nominalen Einkommen (d.h. ohne Einbeziehung der Preise). Allerdings unterscheiden sich die Preise nicht so sehr wie die Einkommen, so dass kein vollständiger Ausgleich zustande kommt. Dennoch

tragen die Preisunterschiede zu einer stärkeren regionalen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei. In über zwei Dritteln aller Teilräume entsprechen die regionalen Mittelwerte des realen Einkommens in etwa dem Bundesdurchschnitt. Einige ostdeutsche Regionen weisen ein so niedriges Preisniveau auf, dass die dort im Schnitt realisierten unterdurchschnittlichen Einkommen auf ein bundesweit durchschnittliches Niveau gehoben werden. Dies gilt zum Beispiel für die früheren Landkreise Mittlerer Erzgebirgskreis, Ohrekreis und Märkisch Oderland.

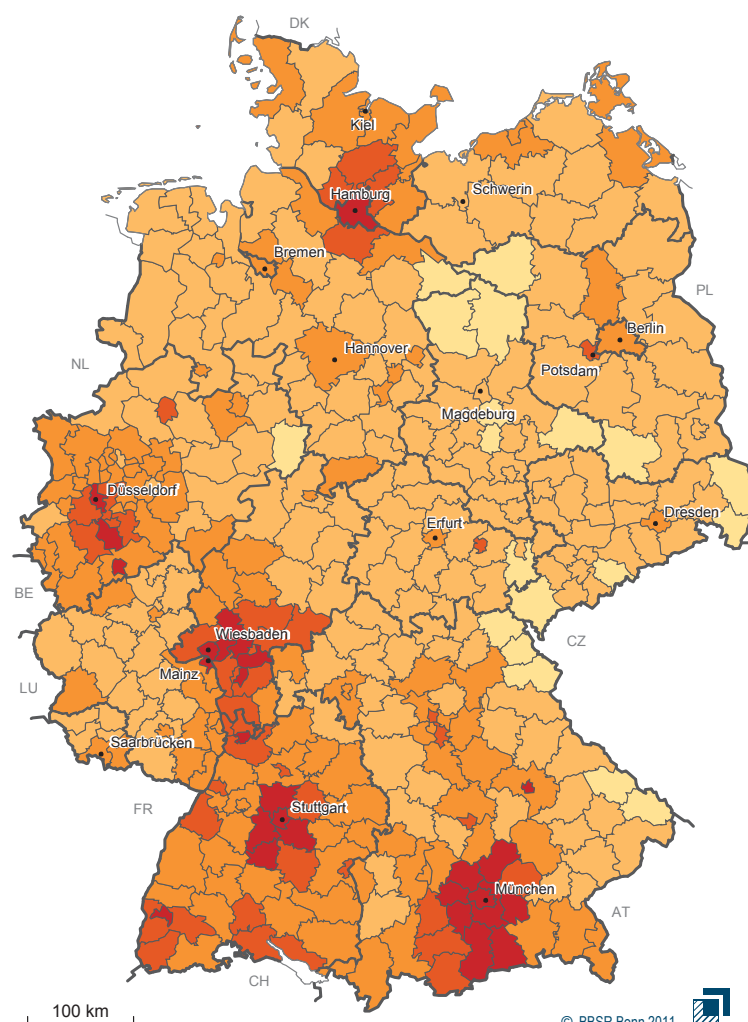
Es lassen sich einige Faktoren ausmachen, die zu höheren regionalen Preisniveaus führen. Wenn ein überdurchschnittlich hohes Einkommensniveau in einem Teilraum herrscht, dann ist auch die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung höher. Höhere Löhne haben zur Folge, dass Dienstleistungen entsprechend teurer angeboten werden. In der Regel führt auch eine überdurchschnittlich hohe Einwohnerdichte zu einem überdurchschnittlichen Preisniveau. Gegenden, die touristisch sehr attraktiv sind, z.B. Gebiete in den Alpen oder Küstenstreifen, weisen häufig ebenfalls ein überdurchschnittliches Preisniveau auf.

Als Indikator für drohende oder reale Armut gilt die Verschuldung von Privatpersonen. Eine Verschuldung liegt dann vor, wenn die monatlichen Gesamtausgaben höher als die Einnahmen sind. Die Verschuldung der Privatpersonen lässt ein starkes Nord-Süd-Gefälle, aber nur geringe Ost-West-Unterschiede erkennen. Die Höhe der privaten Schulden in den alten Bundesländern liegt deutlich über dem ostdeutschen Niveau. Ferner bleiben Haushalte im Westen länger überschuldet als im Osten. Die Verschuldung von Privathaushalten ist in städtischen Räumen intensiver ausgeprägt, während sie in ländlichen Räumen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt bleibt.

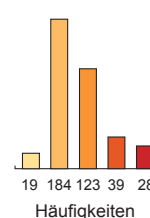
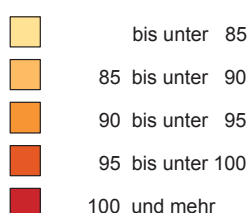
Ein zentraler Indikator für den Wohlstand einer Gesellschaft ist die Armutsquote, die allerdings nicht einfach zu messen ist. Kinder in Ostdeutschland besitzen ein höheres Risiko, in Armut zu leben. Knapp ein Drittel der Kinder dort lebt in Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II) empfangen. Der Anteil der unter 15-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften ist in den neuen Ländern doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Sowohl im Westen als auch im Osten sind Kinder in Kernstädten häufiger von Armut betroffen als Kinder, die in ländlich geprägten Regionen leben.

Räume, in denen die Bewohner von unterdurchschnittlichen Wohlstandsverhältnissen betroffen sind, finden sich in Ostdeutschland sehr häufig, während in Westdeutschland nur einzelne Teilräume gravierend vom Bundesmittel abweichen. Insbesondere das Ruhrgebiet, Bremerhaven und Bremen sind hier zu nennen. In den neuen Bundesländern sind die Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern nahezu flächendeckend von stark unterdurchschnittlichen Wohlstandsverhältnissen geprägt. In Sachsen, Thüringen und Branden-

Karte 4
Preisindex



Regionaler Preisindex (Bonn = 100)



Datenbasis: Eigene Berechnungen des BBSR mit Daten von 2005 und 2009
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Kreisregionen, 31.12.2006

burg bewegen sich die Wohlstandsverhältnisse in einigen Teilräumen auf durchschnittlichem Niveau.

Das West-Ost-Gefälle ist stark ausgeprägt. Insgesamt ist die Wohlstandssituation in 44 Kreisen in Ostdeutschland und 27 Kreisen in Westdeutschland stark unterdurchschnittlich. Sehr uneinheitlich ist die raumstrukturelle Betroffenheit in West- und Ostdeutschland zu beurteilen. Während die Kreise des ländlichen Raumes und des ländlichen Umlands der Großstädte in den alten Bundesländern kaum unter ungünstigen Wohlstandsverhältnissen leiden, sind in den neuen Bundesländern vor allem die Kreise des ländlichen Raumes und die Kernstädte betroffen.

Infrastruktur

In der Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kommt der Infrastrukturausstattung eine besondere Rolle zu. Wichtige Infrastrukturen sind in zentralen Orten, insbesondere den Mittel- und Oberzentren konzentriert, die das Versorgungsnetz vor allem für Angebote überörtlicher Bedeutung bilden. Anhand des Indikators „Pkw-Fahrzeit zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum“ kann die Versorgungsqualität mit Infrastruktureinrichtungen vergleichend gemessen werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass im Westen wie im Osten die Kernstädte überdurchschnittlich gut mit Infrastruktur ausgestattet sind.

Eine gute Erreichbarkeit hochrangiger Verkehrseinrichtungen (Flughäfen, Autobahnen, ICE/IC-Haltepunkte) ist ein zentraler Standortfaktor für die Wirtschaft. Die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen steht in engem Zusammenhang zur Siedlungsstruktur. Ländliche Regionen weisen durchschnittlich längere Pkw-Fahrzeiten zu hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen auf.

Eine schlechtere Infrastrukturversorgung besteht vor allem bei der Breitbandversorgung in peripheren ländlichen Räumen. Die 2010 noch verbliebenen weißen Flecken mit fehlender Grundversorgung, d.h. Teilräumen, wo keine Breitbandversorgung ≥ 1 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) erreicht wird, finden sich vorwiegend in peripheren Lagen in Gemeinden mit sehr kleiner Bevölkerung.⁷

In der sozialen Infrastrukturausstattung zeigen sich grundsätzlich weniger Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Es besteht allerdings oft noch ein Stadt-Land-Gefälle. Gemessen am Indikator Ärzte-Einwohner-Rela-

tion (Allgemeinärzte) besteht eine besonders gute Versorgungssituation in den süddeutschen Kreisen, aber auch in touristisch beliebten Regionen an Nord- und Ostsee oder im Harz. Es überrascht, dass in einigen ländlichen Räumen eine vergleichbar gute Versorgungssituation erreicht wird, wie sie ansonsten eher für Kernstädte typisch ist.

In einer alternden Gesellschaft wächst die Nachfrage nach Pflege. Derzeit ist die Versorgung älterer Menschen mit stationären Pflegeeinrichtungen räumlich ausgewogen. Lediglich in den neuen Bundesländern ist die Versorgung etwas schlechter.

Die traditionell bessere Kinderbetreuung in den neuen Bundesländern ist auch 20 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung noch deutlich erkennbar. In den ländlichen Räumen Westdeutschlands befindet sich nur jedes zehnte Kind unter drei Jahren in einer Tagesbetreuung, während es in den neuen Bundesländern fast jedes zweite Kind ist. Dieses Ost-West-Gefälle hat sich in den vergangenen Jahren durch nachholende Entwicklung des Westens und einen Abbau von Kapazitäten im Osten verringert.

In der Schulversorgung ist weniger ein Mangel an Einrichtungen, sondern eher deren Erreichbarkeit problematisch. Für die Grundschulen zeigt sich, dass die Ausstattung in Kernstädten zwischen Ost- und Westdeutschland in quantitativer Hinsicht gleich ist, während in ländlich geprägten Gebieten Ostdeutschlands schlechtere Erreichbarkeiten bestehen als in den alten Bundesländern. Ursache sind die dünne Besiedlungsdichte vieler ostdeutscher Kreise und die verhältnismäßig niedrige Schülerzahl, die bereits viele Schulschließungen nach sich gezogen hat.

Der zusammenfassende Teilindex der Infrastrukturversorgung verdeutlicht, dass die neuen Bundesländer noch immer von einer stark unterdurchschnittlichen Infrastrukturversorgung betroffen sind. Auffällig ist weiterhin, dass im Westen wie im Osten die Kernstädte und das verdichtete Umland weitgehend von Problemen unterdurchschnittlicher Infrastrukturversorgung verschont bleiben. Schon die Ausstattungskataloge der Landesplanung sehen eine Konzentration vieler Einrichtungen in Städten vor.

Infrastrukturdefizite sind innerhalb der ländlich geprägten Strukturtypen in Ostdeutschland, die im Vergleich zu den westdeutschen Strukturtypen eine deutlich niedrigere Bevölke-

(7) BMWi: Bericht zum Breitbandatlas 2010 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Teil 1: Ergebnisse. Berlin 2010, S. 6.

rungsdichte aufweisen, intensiver ausgeprägt. Im relativen Vergleich sind hier in mehr Kreisen unterdurchschnittliche Versorgungsniveaus der Infrastruktur anzutreffen als in den Kreisen der gleichen Raumstrukturtypen in Westdeutschland.

Wohnungsmarkt

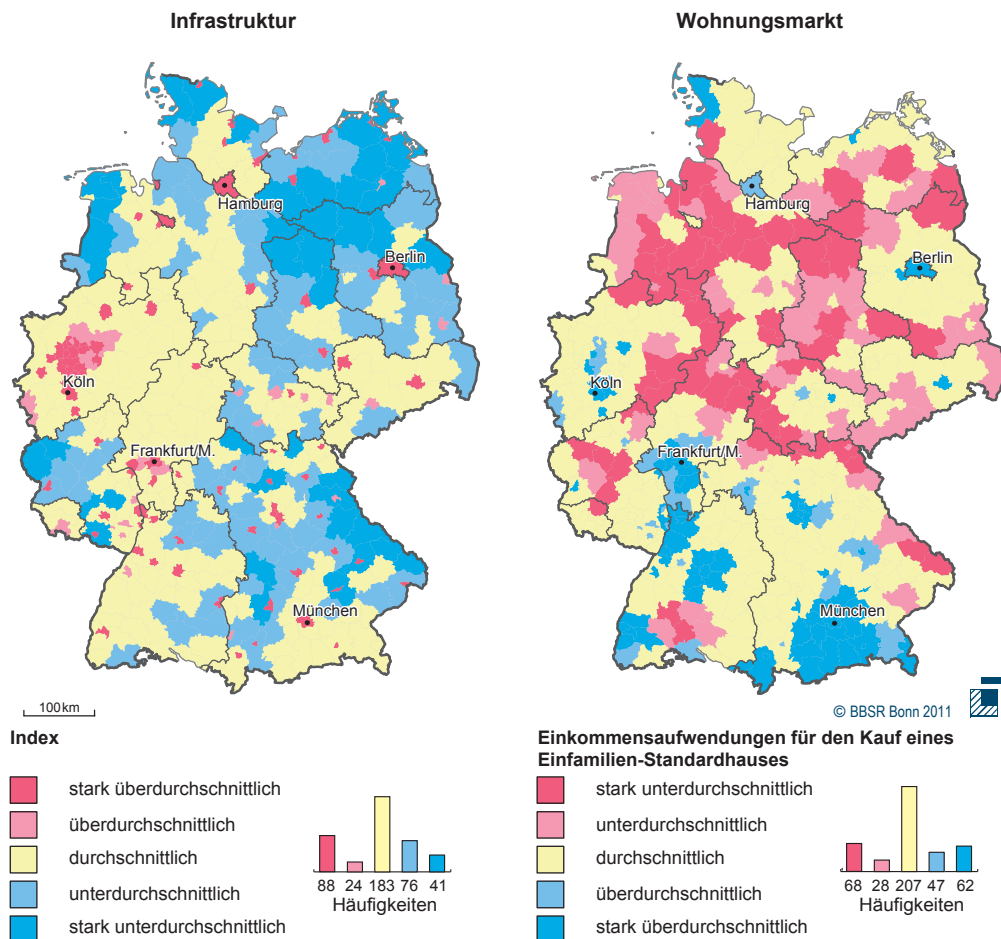
Für die individuellen Lebensverhältnisse ist die Wohnungsversorgung ein zentrales Kriterium. Von entscheidender Bedeutung ist dabei das Preisniveau. Der Indikator Hauspreis-Einkommensrelation berücksichtigt neben den Hauspreisen auch die regional unterschiedlichen Einkommensverhältnisse. Die Preise für Wohnimmobilien korrelieren deutlich mit der Kaufkraft der regionalen Bevölkerung. In Regionen

mit niedriger Relation ist ein leichter Zugang zur Eigentumsbildung möglich als in Gebieten mit einer hohen Relation.

Es zeigt sich, dass in Ostdeutschland aufgrund des niedrigen verfügbaren Einkommens die im Vergleich niedrigeren Kaufpreise für Eigentumsbildner nicht automatisch günstig erscheinen müssen. Das Niveau der Hauspreis-Einkommensrelation ist in Norddeutschland und einigen anderen Teilen Westdeutschlands häufig niedriger. Der hohen Kaufkraft im Süden Deutschlands stehen im Verhältnis deutlich höhere Immobilienpreise gegenüber. Im Bundesmittel muss das 6-fache Jahresnettoeinkommen der Haushalte für den Erwerb neuer Standardhäuser aufgewendet werden. Weniger als das 4,5-fache Jahresnettoeinkommen

Karte 5

Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse: Infrastruktur, Wohnungsmarkt



Der **Teilindex Infrastruktur** setzt sich zusammen aus den Indikatoren Einwohnerdichte, Pkw-Reisezeit zu Ober- und Mittelzentren, Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesstätten, Ärzte-Einwohner-Relation, Betten für stationäre Pflege, Grundschulnetzdichte, Erreichbarkeit von Autobahnen, IC-/ICE-Anschlüsse, Flughäfen, Breitbandversorgung.

Datenbasis Infrastruktur: Laufende Raumbewertung des BBSR, Fortschreibung des Bevölkerungsbestandes des Bundes und der Länder, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung des Bundes und der Länder, Erreichbarkeitsmodell des BBSR, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Pflegestatistik des Bundes und der Länder, Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen des Bundes und der Länder, Statistik der allgemeinbildenden Schulen des Bundes und der Länder, Plan online GmbH im Auftrag des BMWi

Datenbasis Wohnungsmarkt: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, DN Immodaten GmbH, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder

Der Indikator **Wohnungsmarkt** setzt die durchschnittlichen Hauspreise für Einfamilien-Standardhäuser in Relation zum regional verfügbaren Haushaltsjahres-Einkommen.

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

wird in Norddeutschland, in Rheinland-Pfalz und in wirtschaftsstrukturell schwächeren Teilen von Hessen für den Erwerb eines Standardhauses ausgegeben. In Teilen von Süddeutschland und in vielen Großstädten ist häufig mehr als das 7- bis 8-fache des Einkommens aufzuwenden.

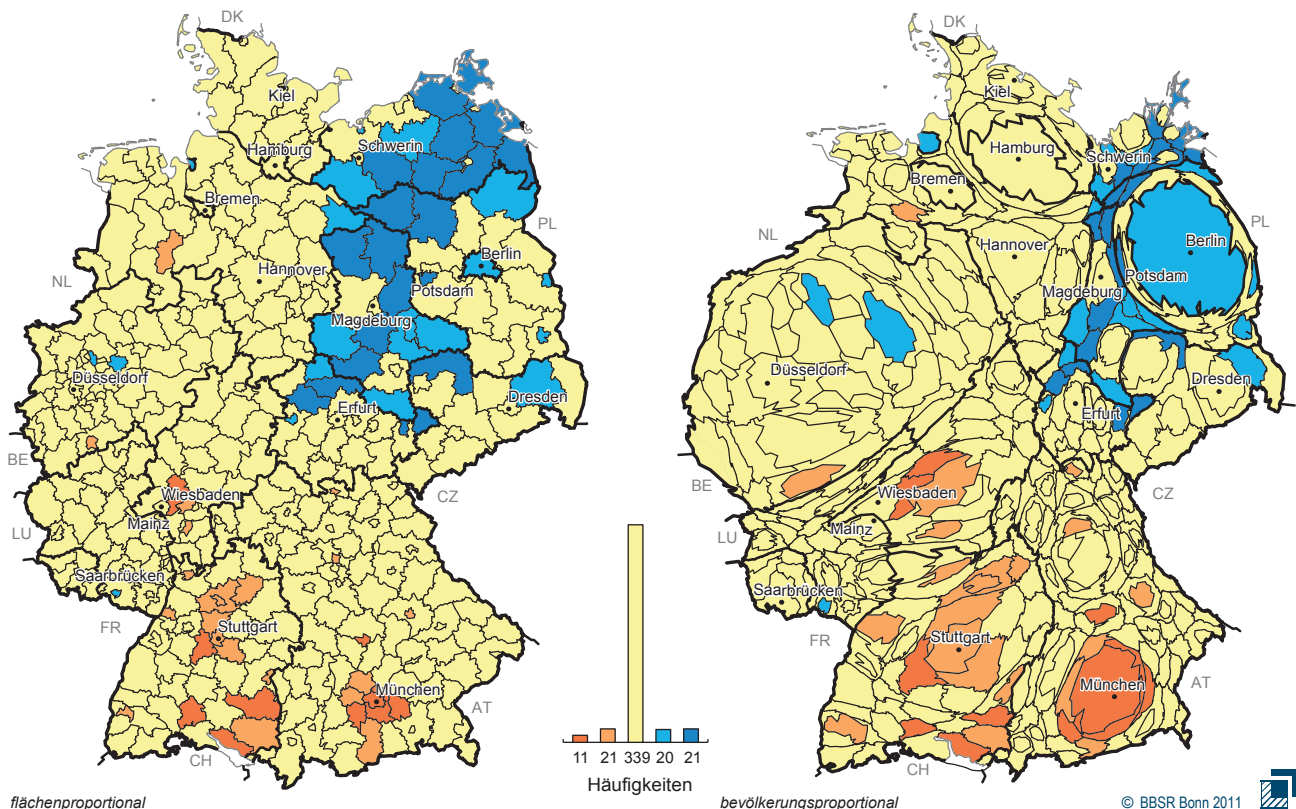
Hochpreisige Wohnungsmärkte sind nicht nur in den Großstädten München, Stuttgart, Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf und Köln anzutreffen. Auch kleinere Städte wie Freiburg, Heidelberg, Bonn, Nürnberg und Erlangen und landschaftlich attraktive Tourismusgebiete wie der Alpenraum oder einige Küstenzonen können ein überdurchschnittlich hohes Preisniveau aufweisen. In Ostdeutschland werden hohe Preisniveaus für Wohnimmobilien an der Ostseeküste, in Rostock, Potsdam, Jena, Weimar und Erfurt erreicht.

2.1.4 Über- und unterdurchschnittliche regionale Lebensverhältnisse

Gleichwertige Lebensverhältnisse werden angenommen, wenn sich in einem Teilraum bei den hier betrachteten Subdimensionen die Teilindexwerte nah am Bundesdurchschnitt bewegen. Liegen die Teilindexwerte allerdings überwiegend in einem überdurchschnittlichen Bereich, wird das Niveau einer Mindestversorgung deutlich übertroffen und die Gleichwertigkeit wird in diesem Sinne übererfüllt. Von ungleichwertigen Lebensverhältnissen wird hingegen immer dann gesprochen, wenn in einem Teilraum eine Kumulation stark unterdurchschnittlicher Indikatorwerte für die untersuchten Subdimensionen der Lebensverhältnisse auftritt. Damit wird unterstellt, dass in diesen Teilräumen keine gleichwertigen Lebensverhältnisse herrschen und eine garantierte Mindestversorgung gefährdet ist.

Karte 6

Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse



Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen

- sehr stark überdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Indices stark überdurchschnittlich + max. 2 Indices stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Indices stark unterdurchschnittlich + max. 2 Indices stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark unterdurchschnittlich)

Die Größe der Gebiete im Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl.

Die Typisierung setzt sich zusammen aus den einzelnen Teilindizes:

- Wirtschaft
- Arbeitsmarkt
- Demographie
- Wohlstand
- Infrastruktur
- Wohnungsmarkt

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Unterschieden werden fünf Klassen regionaler Lebensverhältnisse:

Ausgeglichene Lebensverhältnisse

Im Bundesgebiet dominieren eindeutig ausgeglichene Lebensbedingungen. Diese Teilräume werden in einer Klasse zusammengefasst, die maximal zwei Einzeldimensionen der ungünstigsten wie der günstigsten Einstufung umfassen kann. Insgesamt befinden sich 339 Kreise und kreisfreie Städte in dieser Klasse. Der Schwerpunkt liegt eindeutig in Westdeutschland. Hier weisen 89 % aller Kreise dieser Klasse ausgeglichene Lebensverhältnisse auf, während dies in den neuen Ländern erst in 59 % aller Kreise gilt.

Ungleichwertige Lebensverhältnisse

Teilräume mit überwiegend ungleichwertigen Lebensbedingungen werden in zwei Klassen zusammengefasst. Die ungünstigsten Teilsituationen repräsentiert die Klasse der sehr stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnisse. Hier finden sich alle Kreise, bei denen mindestens vier der sechs Einzeldimensionen stark unterdurchschnittliche Werte aufweisen. In Westdeutschland ist diese Klasse nicht besetzt, während in Ostdeutschland 21 Kreise dieser Klasse angehören. Allein 75 % der ostdeutschen Kreise des ländlichen Raumes und 15 % des ländlichen Umlands der Kernstädte gehören dieser Klasse an.

Die Verteilung der besonders gravierend von ungleichwertigen Lebensverhältnissen betroffenen Teilräume verdeutlicht das räumliche Problemniveau. Sie sind im Norden Ostdeutschlands konzentriert und bilden hier einen zusammenhängenden Raum. Aufgrund der sehr niedrigen Bevölkerungsdichte in diesem Großraum ist die davon betroffene Bevölkerung verhältnismäßig klein, was die bevölkerungsproportionale Darstellung demonstriert. Im Unterschied zu einer flächentreuen Darstellung richtet sich bei einer bevölkerungsproportionalen Karte die dargestellte Fläche nach der Bevölkerungszahl des Kreises bzw. der kreisfreien Kernstadt. Im direkten Vergleich zu Ostdeutschland erreichen die Lebensverhältnisse in den alten Ländern in der summarischen Betrachtung in keinem größeren Raumausschnitt ein vergleichbares Maß der Ungleichwertigkeit.

In der Summe nicht vergleichbar ungünstige Verhältnisse weist die Klasse der stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnisse auf, der alle Teilräume zugerechnet werden, bei denen drei Einzeldimensionenwerte stark unterdurch-

schnittlich und maximal zwei Werte stark überdurchschnittlich ausgebildet sind. Ihr gehören in Westdeutschland fünf Kommunen und in Ostdeutschland fünfzehn an.

In Westdeutschland wird dieses Problemausmaß nur in drei Kernstädten (Bremerhaven, Gelsenkirchen, Dortmund), einem Kreis des verdichteten Umlands (Pirmasens) und einem ländlichen Raum (Lüchow-Dannenberg) erreicht. In Ostdeutschland nimmt das Problemausmaß mit abnehmender Besiedlungsdichte der Kreise zu. Von allen Kernstädten in Ostdeutschland gehören 17 % der Klasse mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen an, bei den Kreisen des ländlichen Umlands 14 %. Bei den Kreisen des ländlichen Raums zählen sogar 26 % aller ländlichen Räume in Ostdeutschland dazu.

Überdurchschnittliche Lebensverhältnisse

In den beiden Klassen, die jene Kreise repräsentieren, in denen deutlich überdurchschnittliche Lebensverhältnisse herrschen, sind keine ostdeutschen Kommunen vertreten, aber 32 westdeutsche Kreise und kreisfreie Städte. Vor allem der Süden Deutschlands ist durch überdurchschnittlich gute Lebensbedingungen geprägt. Verantwortlich für die gute Einstufung sind zum einen die überdurchschnittlich hohe Wohlstandssituation (hohe Löhne, geringer Anteil Kinder in Bedarfsgemeinschaften), eine positive Arbeitsmarktsituation und eine positive Bevölkerungsentwicklung. Wirtschaftliche Stärken konzentrieren sich im Raum München, Nürnberg/Erlangen/Fürth, Rhein-Main sowie entlang der Rhein-Schiene. Diese Regionen sind zugleich jedoch häufig durch ungünstige Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt geprägt, da deutlich höhere Preise für Mieten und Wohneigentum bezahlt werden müssen als andernorts. Es fällt auf, dass nur in sehr wenigen Kreisen mehr als fünf Subdimensionen gleichzeitig überdurchschnittlich gut ausgeprägt sind.

2.1.5 Subjektive Bewertung der regionalen Lebensverhältnisse

Die jährliche Bevölkerungsumfrage des BBSR nach den Wohn- und Lebensbedingungen ist Teil des Raum- und Stadtbeobachtungssystems. Seit 1990 werden etwa 3 500 Menschen in Ost und West in persönlichen Interviews befragt. Die Umfrage ergänzt die bundesweite regionalisierte Indikatorenberichterstattung auf Basis der amtlichen Regional- und Kommunalstatistik. So besteht die Möglichkeit, neben der Betrachtung der Folgen des räumlichen Verhaltens der bundesdeutschen Bevölkerung auch

die Bürgerinnen und Bürger selbst zu Wort kommen zu lassen. Das methodische Design der BBSR-Bevölkerungsumfrage gewährleistet dabei Ergebnisse mit Regionalbezug.

Unter anderem wird die Bevölkerung nach ihrer Zufriedenheit mit dem Wohnort befragt. Auf einer Skala von 1 (sehr unzufrieden) bis 7 (sehr zufrieden) können die Menschen ihr eigenes Empfinden einordnen. Solche Zufriedenheitsmessungen haben als subjektive Indikatoren in der empirischen Sozialforschung eine lange Tradition. Aus Längsschnittstudien ist bekannt, dass sich zwar das subjektive Wohlbefinden von einzelnen Menschen häufig ändert, die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte in der Gesamtheit jedoch sehr stabil bleiben.

In der BBSR-Umfrage bestätigen die Bürgerinnen und Bürger weitgehend die anhand objektiver Indikatoren gemessenen regionalen Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Die durchschnittliche Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit dem Wohnort ist umso geringer, je schlechter die objektiv gemessenen regionalen Lebensverhältnisse sind. Im Zeitverlauf ist dabei ein leichter Anstieg der Zufriedenheit mit dem Wohnort festzustellen.

So lag im Jahr 2000 die durchschnittliche Zufriedenheit bei 5,3, im Jahr 2010 bei 5,5 Skalenpunkten. Das bedeutet, im Jahr 2010 haben durchschnittlich mehr Personen mit den Skalenwerten 6 und 7 (sehr zufrieden) geantwortet, als noch im Jahr 2000. Die Unterschiede in den

regionalen Lebensverhältnissen spiegeln sich in der relativ konstanten und statistisch signifikanten Differenz der Mittelwerte von etwa 0,4 Skalenpunkten wider. Das heißt, Personen in stark unterdurchschnittlich geprägten Regionen äußern sich insgesamt auch unzufriedener mit ihrem Wohnort.

Die wirtschaftliche Lage einer Region wird auch von der Bevölkerung sehr deutlich wahrgenommen und hat häufig eine Entsprechung in der wirtschaftlichen Lage der Haushalte. In der BBSR-Umfrage wird deshalb jährlich auch nach der Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage gefragt. Auf die Frage: „Wie beurteilen Sie heute Ihre wirtschaftliche Lage?“ können die Bürgerinnen und Bürger eine Einschätzung von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht) abgeben. Insgesamt wird die wirtschaftliche Lage etwas besser als „teils gut/ teils schlecht“ (2,6) bewertet.

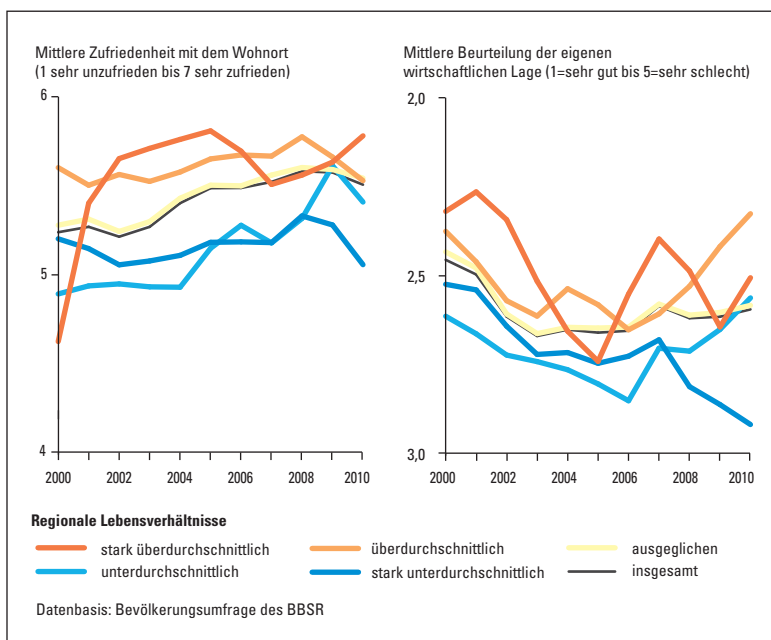
Deutlich zeigen sich auch hier im Urteil der Befragten signifikante Unterschiede zwischen Teilräumen mit über- und unterdurchschnittlichen Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse. Der Zeitreihenvergleich verdeutlicht zudem die Abhängigkeit der eigenen wirtschaftlichen Lage von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Der Rezession zu Beginn des Jahrzehnts folgt ein leichter Aufschwung in den Jahren 2006/2007, der von der anschließenden Krise gestoppt wurde. Auch hier sind von regionalen Lebensverhältnissen geprägte Urteile erfolgt. Bemerkenswert ist, dass in Regionen mit durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Lebensverhältnissen eine stärkere Erholung der eigenen wirtschaftlichen Lage wahrgenommen wird als in unterdurchschnittlichen Regionen. Dies deutet auf eine zunehmende gesellschaftliche Spaltung hin, die sich auch räumlich abbilden lässt.

Nicht alle Regionen sind gleichermaßen vom Rückbau des Sozialstaates betroffen. Regionen mit ausgeprägter wirtschaftlicher Strukturschwäche zeichnen sich auch durch angespannte öffentliche Haushalte aus. Gerade in unterdurchschnittlich geprägten Regionen haben daher prekäre Arbeitsverhältnisse, Kürzungen sozialpolitischer Maßnahmen und Schließungen von Einrichtungen der Wohlfahrt eine stärkere Wirkung auf die wirtschaftliche Lage der einzelnen Haushalte.

Andererseits darf die Korrelation mit den Lebensverhältnissen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in Regionen mit über-

Abbildung 3
Beurteilung des Wohnorts und der wirtschaftlichen Lage nach regionalen Lebensverhältnissen



Quelle: BBSR 2011

durchschnittlichen Lebensverhältnissen die Mittelschicht schrumpft und soziale Probleme in einzelnen Bereichen bestehen können. Von bestimmten sozialen Problemlagen sind einzelne Teilräume in Deutschland stärker betroffen als andere. Regionale Disparitäten zwischen wachstumsstarken Räumen und Regionen mit wirtschaftlicher Strukturschwäche vergrößern sich. Die Armutsentwicklung ist in einigen Regionen stärker, in anderen weniger gravierend ausgeprägt. Dies ist insofern problematisch, als wachsende soziale Ungleichheit den gesellschaftlichen Zusammenhalt behindert, wie ein Gutachten des Bundesministeriums des Inneren kürzlich bestätigte.⁸

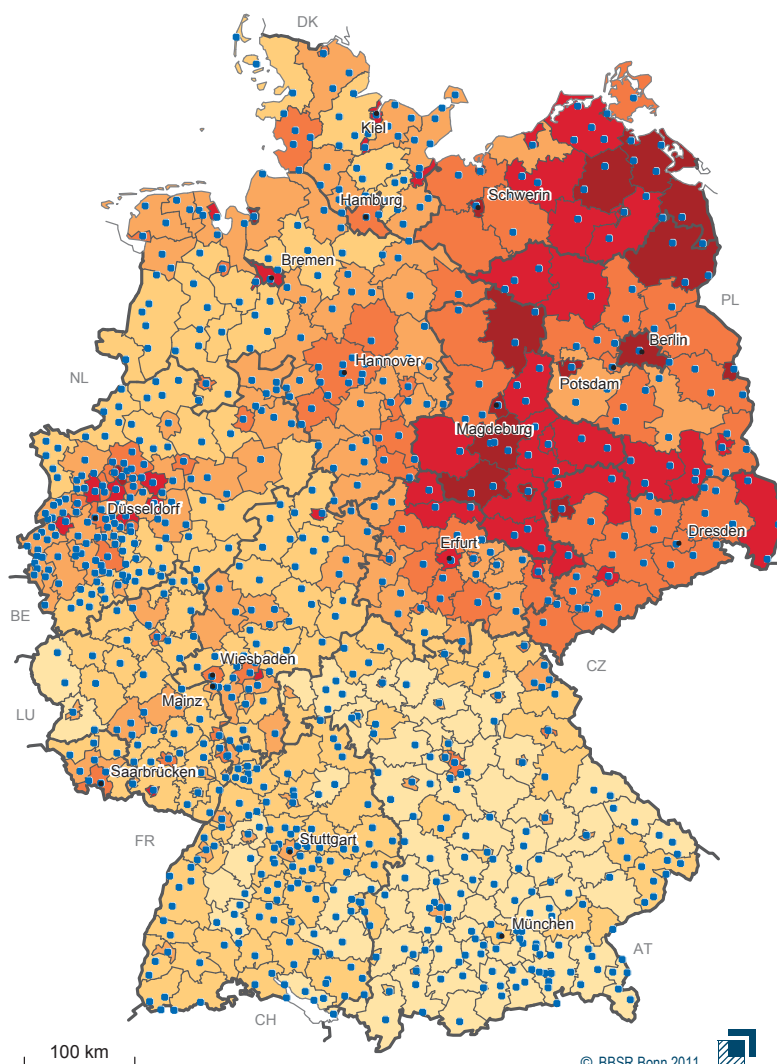
Eine funktionierende Gesellschaft setzt ähnliche Lebensverhältnisse innerhalb der Gesamtgesellschaft ebenso wie zwischen den Teilräumen voraus. Eine besondere Herausforderung stellt zunehmend die Integration und gesellschaftliche Teilhabe von sozial benachteiligten Personen, Haushalten und Gruppen in strukturschwachen Räumen dar. Es gibt vielfältige Ansätze, sozialer und räumlicher Ungleichheit zu begegnen. Die wichtigsten sind die staatlichen Transferleistungen sowie die Finanzausgleichssysteme wie der kommunale Finanzausgleich und die Sozialversicherungen.

In der Zivilgesellschaft nehmen sich auch diverse öffentliche und private Einrichtungen der Schwierigkeiten an, wie z. B. die Tafeln in Deutschland. Etwa 870 Tafeln gibt es hierzulande, in denen rund 40 000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer tätig sind. Anfangs zur Unterstützung von Obdachlosen gedacht, versorgen die Tafeln mittlerweile auch Geringverdiener, Sozialhilfeempfänger oder Alleinerziehende mit Lebensmitteln.

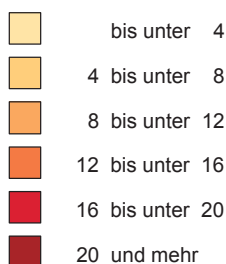
2.1.6 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Es ist davon auszugehen, dass sich bestehende Disparitäten nur in einzelnen Subdimensionen zukünftig weiter verschärfen werden. Im Bereich des Arbeitsmarktes wird die demographische Entwicklung zum Teil eine Entlastung bringen. Mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote und einer weiteren Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation ist zu rechnen. Dafür wird der Erwerbstätigenmangel zu einem Problem. Ein weiterer Rückgang regionaler Disparitäten ist auch bei der Lebenserwartung, der Breitbandversorgung und der Kleinkinderbetreuung zu erwarten.

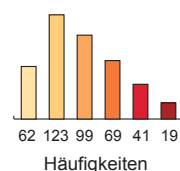
Karte 7
Materielle Hilfsbedürftigkeit



Anteil der SGB-II-Empfänger an den unter 65-Jährigen 2009 in %



■ Gemeinde, in der eine Mitgliedstafel im Bundesverband Deutsche Tafel e.V. existiert



Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit, Bundesverband Deutsche Tafel e.V.
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, Gemeinden, 31.12.2008

Wie sich zukünftig die teilräumlichen Wirtschafts- und Wohlstandsverhältnisse entwickeln, ist sehr stark von der künftigen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Verliert Deutschland seine gute internationale Wettbewerbsposition, ist mit erheblichen Wohlstandsverlusten und gravierenden wirtschaftsstrukturellen Anpassungseffekten zu rechnen. Kann die Wettbewerbsposition gehalten und ein nachhaltiges Wachstum gesichert werden,

(8) Jaschke, H.-G.: Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Berlin 2009.

könnte sich das noch stark ausgeprägte West-Ost-Gefälle weiter abflachen.

In verschiedenen Subdimensionen werden sich die Verhältnisse im Bundesgebiet sehr wahrscheinlich aber ungünstiger entwickeln. Bevölkerungsprognosen belegen schon heute, dass der Erwerbstätigenmangel zur Verschärfung ungünstiger Wirtschafts- und Arbeitsmarktvhältnisse führen wird. Die mit dem Bevölkerungsrückgang einhergehende Abnahme der Siedlungsdichte stellt insbesondere dünn besiedelte ländliche Regionen bei der Infrastrukturversorgung vor große Probleme. Rückbau und Reorganisation von Infrastrukturangeboten werden hier nicht ohne weitere Einbußen der Versorgungsqualität zu realisieren sein. Dadurch erhöht sich nicht nur das Abwanderungsrisiko, auch Betriebsansiedlungen werden schwieriger.

Ob sich durch diese Trends die Lage der bereits heute schon überdurchschnittlich betroffenen ländlichen Gebiete in Ostdeutschland langfristig weiter verschlechtern oder verbessern wird, ist ungewiss und hängt entscheidend von den ergriffenen Gegenmaßnahmen ab. Die Politik ist somit gefordert.⁹ Eine Diskussion über Mindeststandards der Daseinsvorsorge wird sich in Zukunft nicht vermeiden lassen. Es werden Antworten benötigt, welches Niveau der Ungleichwertigkeit in Teilräumen noch akzeptabel ist und ab wann ein Eingreifen des Staates unumgänglich wird. Primäres Ziel ist, den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern, um das bundesstaatliche Sozialgefüge bzw. den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft nicht zu gefährden. Das heißt: Gleichwertige Lebensverhältnisse sind als Richtungsvorgabe zu verstehen, nicht als unmittelbar realisierbares Ziel.

Zukünftig sind dabei die Lebensverhältnisse der Menschen umfassend in den Blick zu nehmen. Denn kommt es subdimensionsübergreifend zu einer Kumulation ungleichwertiger Lebensverhältnisse, besteht die Gefahr einer negativen Abwärtsspirale, bei der sich ungünstige Verhältnisse gegenseitig verstärken. Angesichts engerer finanzieller Spielräume ist der Staat zunehmend gezwungen, neue Politikansätze jenseits eingefahrener Wege der Anpassung und des Gegensteuerns zu erproben.

Meist sind in den hier angedeuteten Feldern, wo staatliches Handeln erforderlich erscheint, jedoch andere politische Hauptakteure wie Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik oder Familienpolitik angesprochen. Raumordnungspolitik kann deren Interventionen unterstützen. So gewährleistet eine ausreichende Versorgung mit ganztätig verfügbaren Kinderbetreuungsplätzen eine gleichwertigere Teilhabe von Männern und Frauen am Erwerbsleben und in der Folge geringere Geschlechterunterschiede auch bezüglich Einkommen oder Altersrente. Trägt die Raumordnungspolitik dazu bei, die Mobilitätsbedingungen im öffentlichen Personenverkehr auch in dünn besiedelten peripheren Regionen zu gewährleisten, kann sich dies positiv auf die Lebensumstände jüngerer Erwachsene auswirken, so dass diese sich auch ihr zukünftiges Leben in der Region vorstellen können und nicht dauerhaft in die Großstädte abwandern.

Zivilgesellschaftliches Engagement kann in vielen Lebensbereichen eine unterstützende Wirkung entfalten und für den Einzelnen zu einer wichtigen Stütze im Leben werden. Schwierige Probleme sozialer Ungleichheit und Benachteiligung kann es allerdings nicht lösen. Trotz dieser Einschränkung sollte die Raumordnungspolitik zivilgesellschaftliches Potenzial fördern, da dies zur Stärkung von Regionen beiträgt.

(9) Beirat für Raumordnung: Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen. Stellungnahme des Beirates für Raumordnung, verabschiedet auf der Sitzung am 29.06.2009, S. 13.

2.2 Daseinsvorsorge im demographischen Wandel

Eine leistungsfähige Infrastruktur ist eine elementare Voraussetzung für die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse (Arbeiten, Wohnen, am Verkehr teilnehmen, sich versorgen usw.) sowie für die Produktion und Vermarktung wirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen. Materielle Infrastruktur in Form von Verkehrswegen, Kommunikations-, Ver- und Entsorgungsnetzen sowie baulichen Anlagen muss bereitgestellt werden. Hinzu kommen punktuelle Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, wie Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

Die heutige Infrastrukturausstattung in Deutschland ist historisch gewachsen. Räumliche Ausstattungsunterschiede beeinflussen die Standortwahl sowohl von Unternehmen als auch von Privathaushalten und wirken damit indirekt auf die weitere Raumentwicklung ein. Eine gleichwertige Ausstattung mit technischen und sozialen Infrastrukturen in allen Teilräumen verlangt das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dieses Postulat bezieht sich allerdings auf die durch den Staat zu gewährleistende Minimalversorgung. Das Gleichwertigkeitspostulat ist erfüllt, wenn in den Teilräumen des Bundesgebietes eine vergleichbare Mindestversorgung erreicht ist.

Der Begriff der Daseinsvorsorge steht für die öffentliche Gewährleistung eines Angebots ausgewählter, vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestufte Güter und Dienstleistungen. Sie sollten in einer akzeptablen Mindestqualität, zu sozial verträglichen Preisen und flächendeckend in befriedigender Zugänglichkeit (Erreichbarkeit) angeboten werden. Dies kann sowohl durch die öffentliche Hand wie durch private Anbieter erfolgen. Daseinsvorsorge ist im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) im Grundsatz „Infrastruktur; Verkehr“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) verankert: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“ Der Auftrag der Raumordnung gilt somit für ländlich wie städtisch geprägte Räume gleichermaßen.

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge bildet ein wichtiges raumordnerisches Handlungsfeld. Sie steht aktuell vor großen Herausforderungen:

- Der allgemeine Trend der Liberalisierung und Privatisierung bei der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen führt dazu, dass sich der Staat auf eine Gewährleistungsverantwortung für immer mehr Dienste und Einrichtungen zurückzieht und die Leistungserbringung Privaten überlässt. Deren unternehmerisches Handeln ist stärker vom Ziel der Gewinnmaximierung geleitet, was nicht nur eine effizientere Organisation der Dienstleistungen nach sich zieht, sondern vielfach auch zu einer Verschlechterung des Angebots in der Fläche führt. Unrentable Einrichtungen werden aufgegeben und kleine Filialen in große Einrichtungen integriert.
- Die Auswirkungen des demographischen Wandels machen gravierende Anpassungen des Daseinsvorsorgeangebots an die gewandelte Nachfrageentwicklung und -struktur erforderlich. Durch die starken Bevölkerungsrückgänge in Teilräumen Deutschlands, insbesondere in dünn besiedelten Regionen Ostdeutschlands und altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands, entsteht ein enormer Anpassungsdruck. Die stark alternde Bevölkerung, die Verringerung des Anteils von Kindern und jungen Erwachsenen, die Vereinzelung der Bevölkerung in kleineren Haushalten sowie die Internationalisierung führen zu einer quantitativen und qualitativen Verschiebung der Nachfrage. Die Folgen haben längst zu einem Paradigmenwechsel in der Daseinsvorsorgeplanung geführt – im Sinne von „Umbau statt Zuwachs“.

Der demographische Wandel besteht aus Veränderungen, die teilweise sehr langfristig angelegt sind, aber bereits kurzfristig politischen Handlungsbedarf auslösen:

Die hohe Stabilität demographischer Prozesse: Nach den demographischen Turbulenzen in Folge der Wende hat der demographische Wandel seine Konsolidierungsphase weiter fortgesetzt. Seine Kontinuität zeigt sich nicht in einem linearen Verlauf, sondern in langfristigen Wellen, die sich teilweise überlagern.

Regionale Problemstellungen: Grundlegendes Charakteristikum des demographischen Wandels bleibt dessen räumliche Vielfalt mit dem Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen, mit langsamer oder schneller alternden Teilräumen, mit stärker oder schwächer steigendem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund.

Die systematischen räumlichen Muster: Trennlinien im demographischen Wandel sind der Ost-West-Gegensatz und das siedlungsstrukturelle Gefälle zwischen den Agglomerationen und den ländlichen Räumen bzw. zwischen den Städten und ihrem Umland.

Die Langzeiteffekte demographischer Prozesse: Die altersstrukturellen Verschiebungen der Bevölkerung – in den neuen Ländern durch den Geburteneinbruch nach der Einigung ausgelöst – erzeugen im zeitlichen Abstand von 20 bis 30 Jahren Echoeffekte bei den Geburten und Wanderungen. Diese demographischen Wellen schwächen sich nur sehr langfristig ab, führen zu Schwankungen im Potenzial von Nachfragern oder Bedarfsträgern und erfordern Anpassungsprozesse bei zahlreichen Angeboten der Daseinsvorsorge.

Die Raumordnungsplanung in den Ländern hat auf diese Herausforderungen insbesondere durch die Reform ihrer Zentrale-Orte-Systeme, die die Versorgungsnetze für die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Infrastrukturangebote überörtlicher Bedeutung bilden, reagiert. Das wichtigste Ziel dieser Reformen bestand darin, auch unter veränderten Rahmenbedingungen eine Bündelung sozialer Infrastruktur in zentralen Orten, vor allem auf Ebene der Mittelzentren zu gewährleisten, so dass in der Fläche ein vergleichbares Angebot von wichtigen Dienstleistungen zu akzeptablen Erreichbarkeitsverhältnissen angeboten werden kann.

Bei den Reformen mussten zwei gegenläufige Aspekte zusammengeführt werden: die Gewährleistung einer flächendeckenden Erreichbarkeit von Zentren einerseits und die Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit durch langfristige Sicherung ausreichender Auslastungspotenziale andererseits. Auf beide Aspekte wird in der folgenden teilräumlichen Versorgungsgradanalyse Bezug genommen. Da hier nicht alle relevanten Leistungen der Daseinsvorsorge vergleichend untersucht werden können, erfolgt eine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Bildung, Gesundheit/Pflege und Breitbandversorgung.

2.2.1 Zentralörtliche Versorgungsfunktion

Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich, der auch das Angebot zahlreicher Daseinsvorsorgeleistungen umfasst. Auf dieser

Ermächtigungsgrundlage erbringen Gemeinden und Gemeindeverbände vielfältige, teils pflichtige und teils freiwillige Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge: Bau und Unterhaltung von sozialer Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen, Erwachsenenbildungseinrichtungen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Theater und Museen, Krankenhäuser, Sportstätten und Bäder. Weitere wichtige Angebote in den Gemeinden kommen von Privaten, wie Banken, Warenhäuser oder Facharztpraxen.

Die Standorte der Einrichtungen sozialer Infrastruktur sind nicht gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt. Städte und Gemeinden übernehmen je nach ihrem zentralörtlichen Status ganz unterschiedliche örtliche und überörtliche Aufgaben. Zentrale Orte übernehmen Versorgungsfunktionen nicht nur für ihre eigene Bevölkerung, sondern auch für die Bevölkerung innerhalb eines Versorgungsbereiches in ihrer Umgebung. Sie sind als raumordnerisches Instrument zur räumlichen Organisation der Leistungserbringung der Daseinsvorsorge im ROG verankert. Zusätzlich sollten sie die Entwicklung unterstützen, insbesondere im ländlichen Raum. Die Festlegung des zentralörtlichen Status von Gemeinden oder Gemeindeteilen ist ein wesentlicher Inhalt von Landesraumordnungsplänen (siehe Kap. 3.3).

Die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder beruhen auf der Definition unterschiedlicher Versorgungsstufen. Die Tabelle Grundstufen Zentraler Orte vermittelt einen Überblick der typischen Ausstattungen Zentraler-Orte-Stufen und daran geknüpfte Größenordnungen für Nachfragepotenziale im Versorgungsbereich. Beispielsweise sollte ein Mittelzentrum über ein Krankenhaus und Fachärzte sowie eine Apotheke verfügen. Die dortige Bündelung auch anderer Funktionen des gehobenen Bedarfs, wie zum Beispiel weiterführende Schulen oder Handels- und Dienstleistungseinrichtungen, erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern die Verknüpfung von Besorgungen, minimiert ihren Wegaufwand und begünstigt eine effektive Ausrichtung von Verkehrsanbindungen.

Ausstattungskataloge, die die für die jeweilige Hierarchiestufe typischen Einrichtungen von zentralen Orten aufzählen, sind von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bereits in ihrer Entschließung vom 8.2.1968 aufgestellt worden. Die Raumordnungspläne der Länder enthalten überwiegend eigene Auflistungen, die sich an den MKRO-Ausstattungskatalogen orientieren.

Einrichtungen des gehobenen Bedarfs

Die in Raumordnungsplänen aktuell verbindlich ausgewiesenen knapp 900 Mittelzentren (ohne teilfunktionale Zentren) beruhen auf ähnlichen Ausstattungskatalogen der Länder. Zentrale Orte höherer Stufe (118 Oberzentren inkl. der Metropole Berlin) erfüllen die Funktionen niedrigerer Stufen (Mittelzentren und darunter) mit. Versorgungsbereiche von Mittelzentren sind Mittelbereiche; deutschlandweit sind es 879. Ein Mittelbereich umfasst alle Gemeinden, deren Bevölkerung durch die Angebote eines Mittelzentrums versorgt wird. Über 100 Mittelbereiche bestehen nur aus einer einzigen Gemeinde. Dies betrifft vor allem Nordrhein-Westfalen, weil hier bei der kommunalen Gebietsreform die Gemeinden der Einzugsbereiche der Mittelzentren in die Kernorte eingemeindet wurden. Die durchschnittliche Zahl der Gemeinden je Mittelbereich liegt in Nordrhein-Westfalen bei nur zwei, in Rheinland-Pfalz dagegen bei 46.

Die Karte der Versorgungseinrichtungen des gehobenen Bedarfs zeigt den Ausstattungsgrad der Mittelbereiche mit 13 ausgewählten Infrastruktureinrichtungsarten, die der Deckung des gehobenen Bedarfs zuzurechnen sind: Krankenhäuser, stationäre Altenpflegeeinrichtungen, Gymnasien, Berufsschulen, Volkshochschulen, Polizeidienststellen, Kinos, Sportstadien, öffentliche Bibliotheken, Banken, Hotels, Schuldnerberatungsstellen und Behörden (Finanzämter, Amtsgerichte, Arbeitsagenturen, Kreisverwaltungen). Die überprüften 13 Einrichtungsarten sind nicht repräsentativ und entstammen teilweise nichtamtlichen Verzeichnissen. Ihre vollständige Erfassung kann somit nicht garantiert werden.

Die kartographische Darstellung der Funktionen des gehobenen Bedarfs in Mittelbereichen bildet den Versorgungsgrad besser ab als der Ausstattungsumfang sozialer Infrastruktur in einzelnen Gemeinden. In den Mittelbereichen werden im Durchschnitt zehn der 13 Infrastruktureinrichtungsarten abgedeckt, in den Mittelbereichen der Oberzentren vollständig, dagegen in einer Vielzahl von Mittelbereichen nur teilweise.

Diese Mittelbereiche mit bezogen auf die Infrastrukturauswahl unterdurchschnittlichem Angebot gibt es sowohl in der Nähe der Bereiche der Oberzentren als auch in dünn besiedelten, peripher gelegenen Gebieten. In den Versorgungsbereichen der Mittelzentren sollten die Infrastruktureinrichtungsarten zur Deckung des gehobenen Bereichs in der Regel vorhan-

Tabelle 1

Grundstufen Zentraler Orte

Zentralörtliche Grundstufe	Typische Ausstattung	Versorgungsbereich (Mindesteinwohnerzahl)
Oberzentrum	Fachhandel, größere Banken und Kreditinstitute, Fach-/Hochschule, Schwerpunkt Krankenhaus, wissenschaftliche Bibliothek, Sportstadion, Fernbahnhof	Oberbereich (200 000 – 300 000 Einwohner)
Mittelzentrum	Warenhaus, Krankenhaus, Fachärzte, Hotel, Altenpflegeheim, Theater, Museum, Jugendeinrichtung, weiterführende Schule, Bibliothek, größere Sportanlage, Bahnhof	Mittelbereich (30 000 – 40 000 Einwohner)
Grundzentrum/ Kleinzentrum	Postfiliale, Bank, Einzelhandel, Allgemeinarzt, Zahnarzt, Apotheke, Kindertageseinrichtung, Grundschule, Sportstätte	Nahbereich (7 000 – 10 000 Einwohner)

Quelle: BBSR 2011

den sein, d.h. im Wesentlichen konzentriert in den Mittelzentren und nur in geringerem Umfang funktionsergänzend in anderen Gemeinden innerhalb des Versorgungsbereiches.

2.2.2 Erreichbarkeit von Mittelzentren

Neben der Qualität des Infrastrukturangebots bestimmen insbesondere die Erreichbarkeitsverhältnisse den regionalen Versorgungsgrad. Infrastruktureinrichtungen müssen für ihre Adressaten unter zumutbarem Aufwand zugänglich sein.

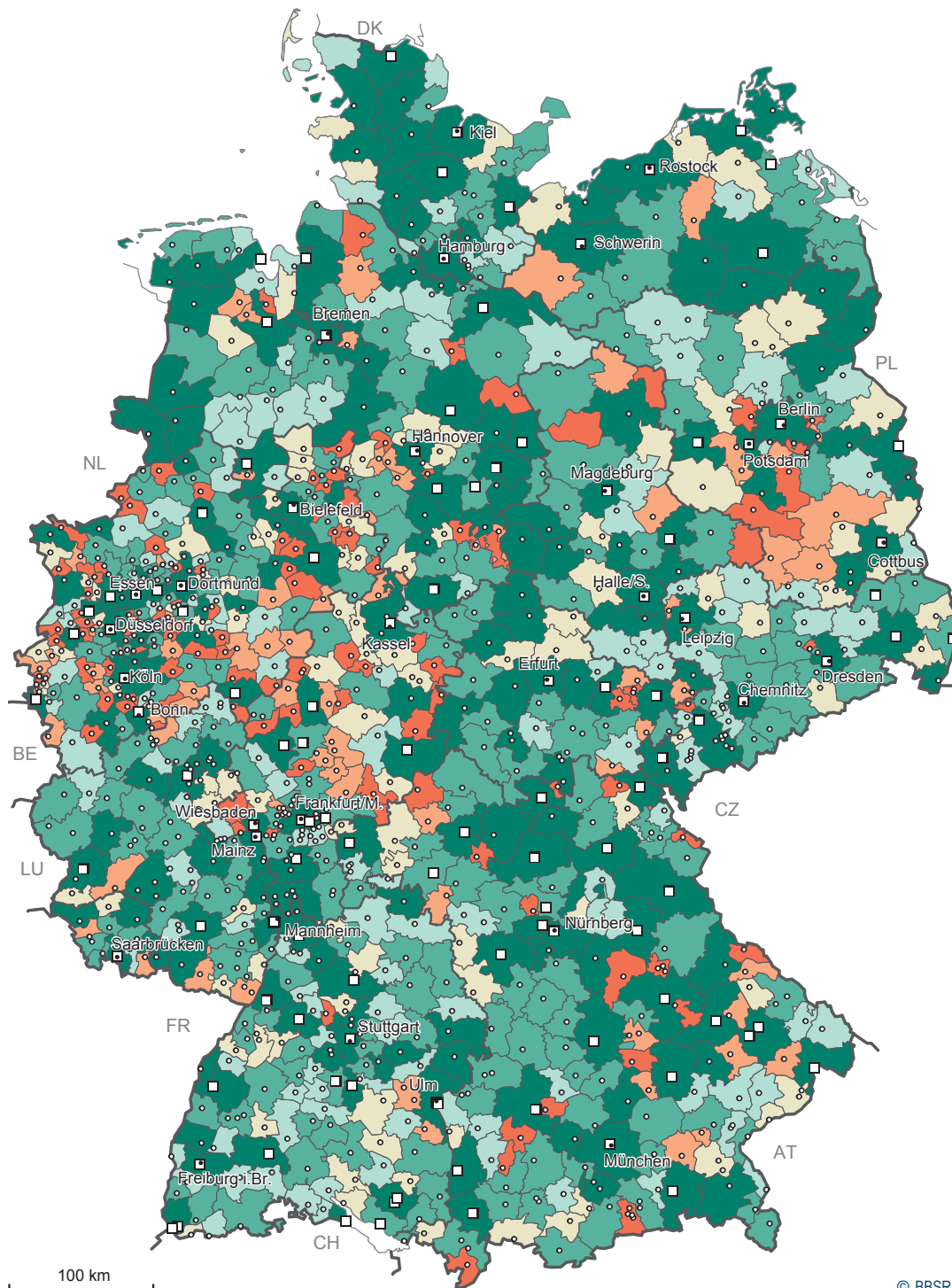
Die Abbildung der Erreichbarkeit der Ober- und Mittelzentren zeigt die Zugänglichkeit von Mittelzentren im motorisierten Individualverkehr (MIV) und im öffentlichen Verkehr (ÖV) unter Verwendung gleicher Fahrzeitenklassen. Die Oberzentren werden hier mitberücksichtigt, weil sie auch mittelzentrale Angebote vorhalten.

Die Versorgung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zeigt deutliche Unterschiede in der Erreichbarkeit von Mittelzentren zwischen Stadt und Land. In vielen ländlichen Regionen benötigt man schon in der Hauptverkehrszeit, d.h. morgens zwischen 6:30 und 8:30 Uhr, eine Stunde und mehr, um das nächste Mittel- oder Oberzentrum zu erreichen.

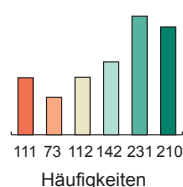
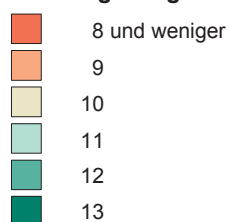
Als obere Grenze für den zumutbaren Reisezeitaufwand von Wohnstandorten zum nächsten Mittelzentrum gelten sowohl im MIV als auch im ÖV 30 Minuten Fahrzeit. Für den MIV wird dieses Ziel nahezu überall verwirklicht. Weniger als 1 % der Bevölkerung benötigt mehr als 30 Minuten, um zu einem Mittel- oder Oberzentrum zu gelangen. Rund 87 % der Einwohner leben in Räumen, von denen das nächste Mit-

Karte 8

Versorgung mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs



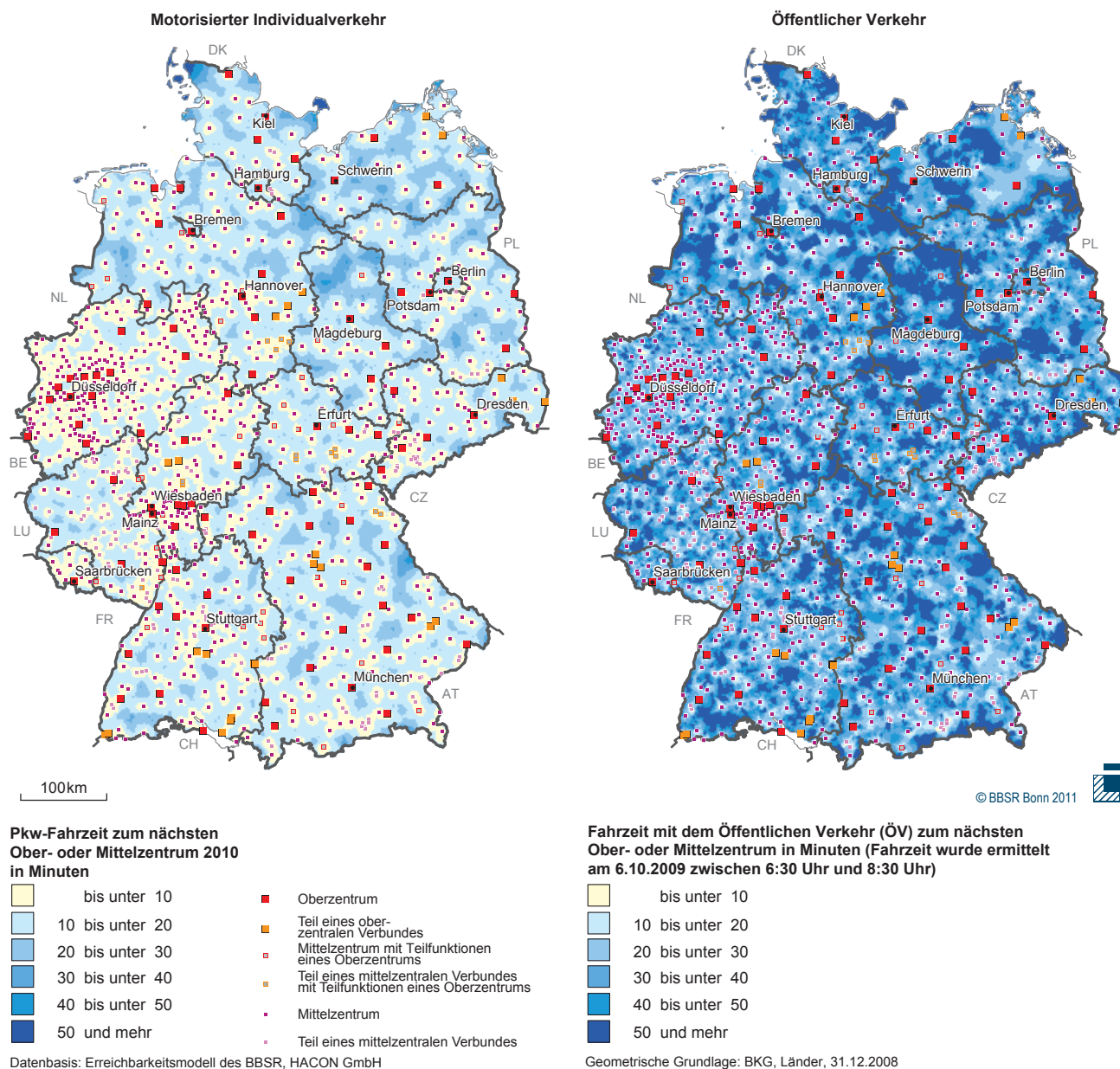
© BBSR Bonn 2011


Ausstattung der Mittelbereiche mit 13 ausgewählten Infrastruktureinrichtungen zur Deckung des gehobenen Bedarfs 2008
**Zentrale Orte 2010**

- Oberzentrum
- Mittelzentrum

Bei den 13 ausgewählten Infrastruktureinrichtungen handelt es sich um: Krankenhäuser, stationäre Altenpflegeeinrichtungen, Gymnasien, Berufsschulen, Volkshochschulen, Polizeidienststellen, Kinos, Sportstadien, öffentliche Bibliotheken, Banken, Hotels, Schuldnerberatungsstellen und Behörden (Finanzämter, Amtsgerichte, Arbeitsagenturen, Kreisverwaltungen).

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Mittelbereiche, 31.12.2009

Karte 9**Erreichbarkeit von Ober- und Mittelzentren**

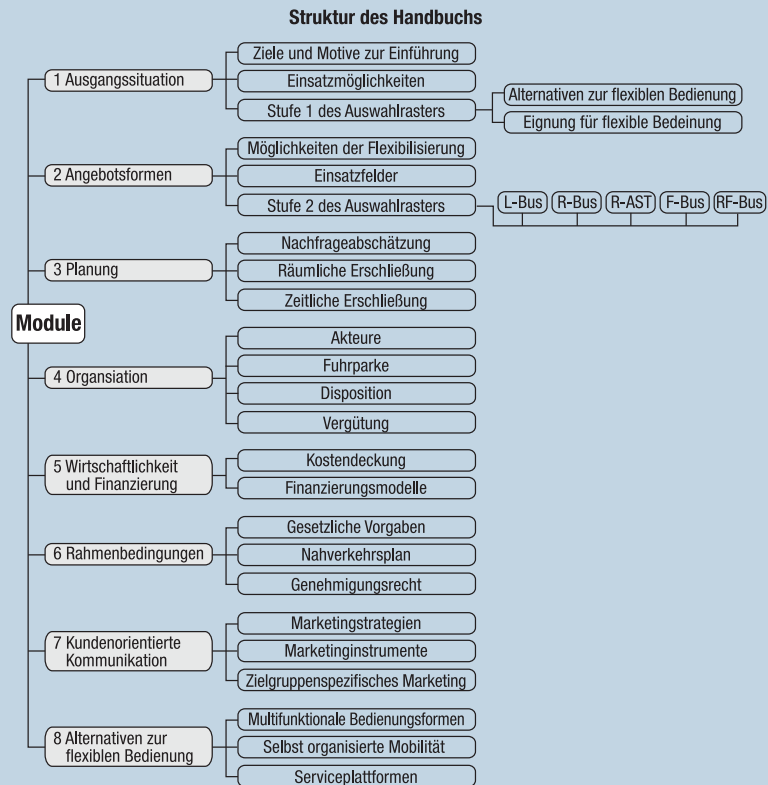
tel- oder Oberzentrum bereits in einer Viertelstunde Pkw-Fahrzeit erreichbar ist. Bei den wenigen größeren zusammenhängenden Gebieten, die über 30 Minuten Fahrzeit von Mittelzentren entfernt sind, handelt es sich um sehr dünn besiedelte Räume z.B. im Inneren von Mittelgebirgslagen oder an der Küste.

Im Öffentlichen Verkehr dagegen müssen weite Teile der Bevölkerung deutlich höhere Fahrzeiten zur Erreichung des nächsten Mittelzentrums in Kauf nehmen, insbesondere in den ländlichen Räumen. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung benötigen bereits 32 % der Einwohner mehr als 30 Minuten, um das nächstliegende Mittel- oder Oberzentrum mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen, und 3 % mehr als

60 Minuten. In den ländlichen Kreisen müssen sogar 46 % der Bewohner mehr als 30 Minuten und über 7 % mehr als 60 Minuten zur Erreichung des nächsten Mittel-/Oberzentrums aufbringen. Für Bevölkerungsgruppen, die nicht mit dem Auto fahren können oder wollen und auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, sind zentrale Einrichtungen in Mittel- und Oberzentren also deutlich schlechter zu erreichen als für Personen, die einen Pkw nutzen können. Angesichts der künftigen Bevölkerungsentwicklung ist deshalb Mobilitätssicherung in nachfrageschwachen ländlichen Räumen eine zentrale Aufgabe. In verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung konnten in Zusammenarbeit mit der Praxis unterschiedliche Lösungsansätze entwickelt werden. Eine

Beispiel:**Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV – Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen**

Anlass für die Einführung flexibler Bedienungsformen sind häufig Defizite, die im Rahmen der Erarbeitung eines ÖPNV-Konzeptes oder eines Nahverkehrsplans aufgedeckt werden. Insbesondere in nachfrageschwachen Räumen stellen sich durch die geringen Einwohnerdichten besondere Anforderungen eines wirtschaftlich tragfähigen und zugleich attraktiven ÖPNV-Angebotes. Auf Basis einer systematischen Evaluation bestehender flexibler Angebotsformen wurde ein Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen entwickelt. Es dient kommunalen und regionalen Akteuren der Regional- und Verkehrsplanung als Planungshilfe zur Konzeption flexibler ÖPNV-Angebote.



Quelle: BMVBS/BBSR (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, Bonn, S. 14

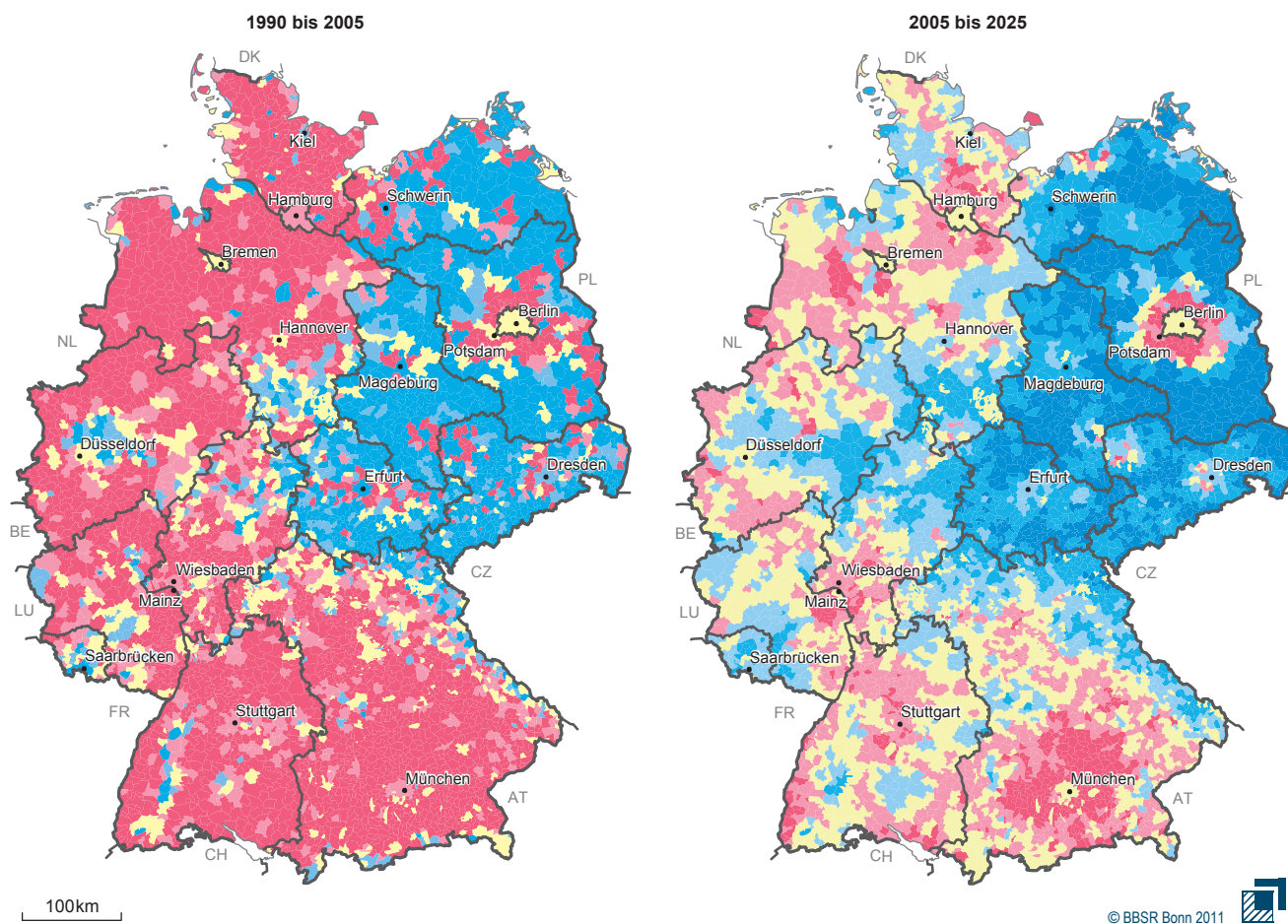
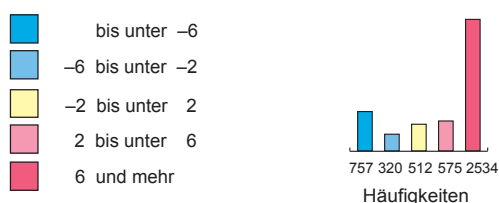
stärker integrierte Betrachtung von Planung und Anpassung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen mit deren Erreichbarkeit (mit öffentlichen Verkehrsmitteln) erlaubt es, nachfrageschwache Räume und deren Verkehrsangebote in ihren Kernen zu sichern. Sobald die Zahl der Schulen, medizinischen Versorgungseinrichtungen, kulturellen Einrichtungen und Betriebe des Einzelhandels entsprechend der rückläufigen Nachfrage verringert wird, um die Tragfähigkeit der erhaltenen Einrichtungen zu verbessern, steigen die Distanzen zum Erreichen dieser Einrichtungen deutlich. Dies erfordert eine abgestimmte Planung der Anpassung der Infrastrukturversorgung in nachfrageschwachen Räumen mit darauf ausgerichteten Konzepten der ÖPNV-Versorgung. In diesem Kontext können flexible Bedienungsformen im ÖPNV und auch bürgerschaftliches Engagement und nachbarschaftlich organisierte Transportleistungen vielversprechende Lösungsmöglichkeiten darstellen.

2.2.3 Tragfähigkeit sozialer Infrastruktur

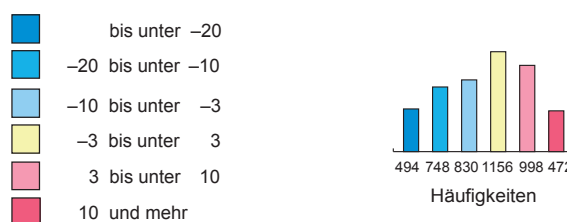
Infrastruktureinrichtungen sind tragfähig, solange sie aufgrund einer ausreichenden Zahl von Nutzern für einen wirtschaftlichen Betrieb genügend ausgelastet sind. Gewisse Einrichtungen, wie ein Krankenhaus oder eine Berufsschule, lassen sich nicht in beliebig kleine Einheiten aufteilen. Derartige zentralörtliche

Einrichtungen übernehmen die Versorgung für auswärtige Nutzer mit, sie verfügen über Nutzerpotenziale, die sich innerhalb ihres gesamten Versorgungsbereiches befinden. Die Abgrenzung der Versorgungsbereiche Zentraler Orte ist neben der Dichte des Zentrale-Orte-Netzes vor allem vom Nachfrageverhalten der Nutzer abhängig. Wird das Angebot eines Zentralen Ortes als besonders attraktiv wahrgenommen, werden Kunden auch aus weiterer Entfernung zum Einkauf bzw. zur Nachfrage bestimmter Einrichtungen anreisen.

Ob Infrastruktureinrichtungen künftig noch tragfähig sind, hängt von der zukünftigen regionalen Bevölkerungsentwicklung ab. Ein räumliches Nebeneinander von Bevölkerungswachstum und -schrumpfung gab es schon immer. Auslöser waren meistens Abwanderungen, die zeitweilig oder dauernd die Geburtenüberschüsse übertrafen. Mit Verringerung der Wanderungsverluste stabilisierte sich die Bevölkerungszahl wieder. Der demographische Wandel führt nun zu einer neuen Art der Schrumpfung. Denn als exponentieller Schrumpfungsprozess führt die Dynamik der natürlichen Bewegungen (Geburten und Sterbefälle) zu immer größeren Sterbeüberschüssen, die durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland in der heute gekannten Größenordnung nicht mehr ausgeglichen werden können.

Karte 10**Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung in Vergangenheit und Zukunft****Veränderung der Bevölkerungszahl 1990 bis 2005 in %**

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR,
BBSR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Veränderung der Bevölkerungszahl 2005 bis 2025 in %

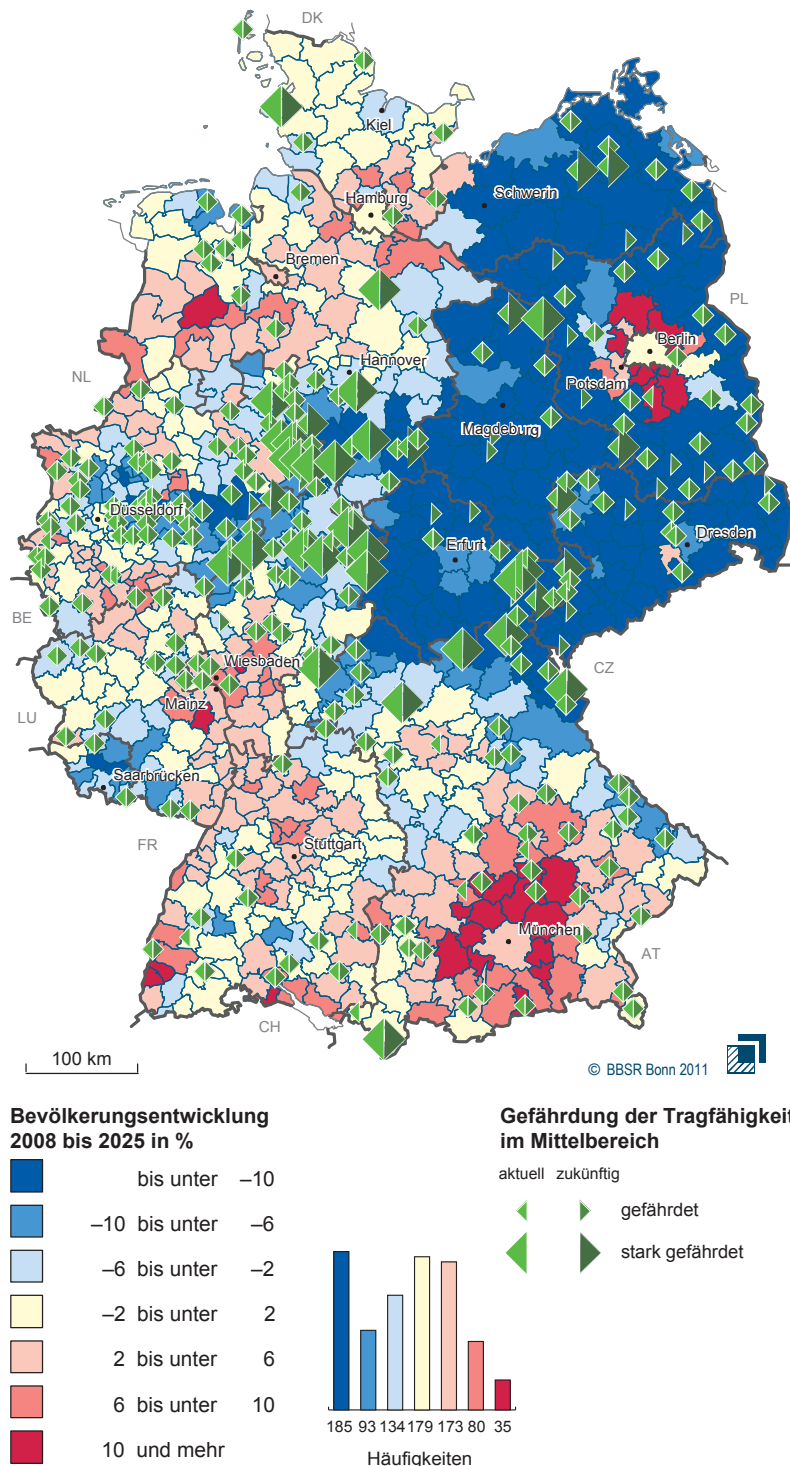
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Gemeindeverbände, 31.12.2005

Methode: Bevölkerungsprognose des BBSR

Die Aussagen zur künftigen Bevölkerungsdynamik stützen sich auf die aktuelle Bevölkerungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Diese wurde für die über 400 Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands gerechnet und hat den Prognosehorizont 2025. Der Bevölkerungsbestand des Jahresendes 2005 wurde jährlich durch die Prognose der Bevölkerungsbewegungen fortgeschrieben (Geburten, Sterbefälle, Zuzüge in die und Fortzüge aus den Kreisen).

Die Prognoseergebnisse sind zurückzuführen auf räumliche Unterschiede in der Fertilität, in der Mortalität (Lebenserwartung) und der Mobilität sowohl zwischen den Kreisen als auch zwischen den Kreisen und dem Rest der Welt, aber auch durch die bestehende Ausgangsbevölkerung mit ihrer Altersstruktur.

Die Prognose hat Status-quo-Charakter. Sie schreibt einen mittelfristigen und als stabil erwarteten Trend des demographischen Verhaltens in die Zukunft fort.
(www.raumbeobachtung.de)

Karte 11**Mittelbereiche und ihre Tragfähigkeit**

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
 Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Mittelbereiche, 31.12.2008

Der Bevölkerungsrückgang – besonders in dünn besiedelten Fortzugsgebieten – führt zu einer Verschärfung von Tragfähigkeitsproblemen für soziale und kulturelle Infrastruktur sowie Handel und Dienstleistungen. Die fortschreitende Alterung der Bevölkerung erhöht die Nachfrage nach altengerechter Infrastruktur, während gleichzeitig die Nachfrage nach Einrichtungen für jüngere Bevölkerungsgruppen sinkt. Diese Altersstrukturverschiebungen bewirken starke Schwankungen beim altersspezifischen Infrastrukturbedarf und erschweren eine langfristige Planung. Hinzu kommt, dass die Internationalisierung der Bevölkerung neue Anforderungen an die Bewältigung von Integrationsaufgaben stellt.

Vor allem Bevölkerungsverluste oder Änderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung in den Einzugsbereichen können zu Tragfähigkeitsproblemen für Versorgungseinrichtungen an Zentralen Orten führen. Die MKRO-Entscheidung vom 15.6.1972 „Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland“ fordert für die Auslastung der Einrichtungen im Mittelbereich eine Mindesteinwohnerzahl von 40 000 und in dünn besiedelten Gebieten von 20 000. Die Analyse der Tragfähigkeit der Mittelbereiche zeigt, in welchen Mittelbereichen in Zukunft mit einer Unterschreitung kritischer Tragfähigkeitsschwellen zu rechnen ist.

Aktuelle und künftige Tragfähigkeitsprobleme treten dort besonders hervor, wo stark abnehmende Bevölkerung und relativ dichte zentralörtliche Netze zusammentreffen, wie etwa in Südniedersachsen, Nordhessen oder im thüringischen/bayerischen Grenzraum oder auch im Bereich der drei angrenzenden Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

Eine stärkere Konzentration von Infrastruktureinrichtungen, wie sie sich im Zuge der Privatisierung öffentlicher Leistungsangebote bereits vollzieht, erhöht zwar deren Tragfähigkeit. Sie stößt aber an Grenzen, wenn sich dadurch über ein zumutbares Maß hinaus längere Anfahrtswege ergeben. Das Leitbild der dezentralen Konzentration ist ein Ansatz, die Aspekte Erreichbarkeit und Tragfähigkeit von Einrichtungen sozialer Infrastruktur miteinander zu vereinen, also ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dezentralität (räumliche Streuung von Versorgungsfunktionen) und Konzentration (Schwerpunktbildung zur Absicherung wirtschaftlicher Tragfähigkeiten von Versorgungseinrichtungen und der Angebotsqualität) zu erreichen.

2.2.4 Finanzierbarkeit öffentlicher Daseinsvorsorge

Die Schulden der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden haben im Jahre 2010 eine Höhe von fast 2 Bio. Euro erreicht, je Einwohner 24 904 Euro€. Dabei trägt der Bund mit 64% die Hauptlast der Verschuldung. Es folgen die Länder- und Kommunalhaushalte mit 30% bzw. 6%. Trotz des vergleichsweise geringen Anteils der Gemeindeschulden wird die prekäre fiskalische Situation auf dieser Ebene besonders drastisch wahrgenommen. Unmittelbar sind Bürgerinnen und Bürger betroffen, wenn Bäder geschlossen, Öffnungszeiten der Büchereien verkürzt, Theater zur Disposition gestellt, Schulen nicht saniert und Sportvereine die Zuschüsse versagt werden. Immer mehr kommunalen Gebietskörperschaften fällt es schwer, trotz des gewachsenen fiskalischen Ausgleichssystems mit

- Länderfinanzausgleich,
- kommunalem Finanzausgleich und
- Finanzausgleich über die Sozialversicherungssysteme

die Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben zu schließen.

Im Ergebnis dieser Entwicklung weisen die kommunalen Gebietskörperschaften im Jahre 2010 rund 123,5 Mrd. Euro an Schulden auf, einschließlich Kassenkrediten und Extrahaushalten. 2000 waren es noch 25 Mrd. Euro weniger.

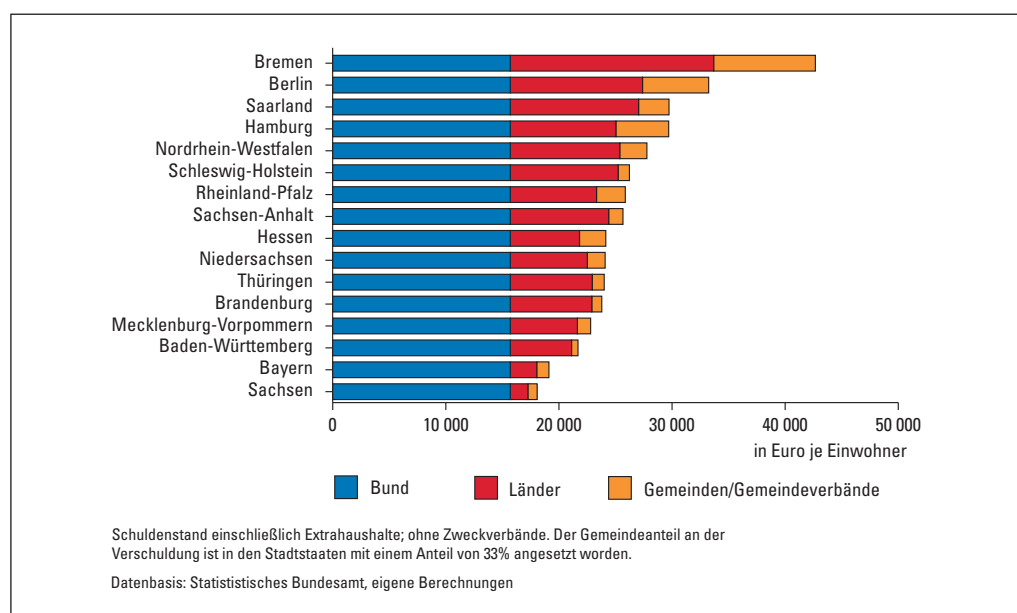
Mit dem demographischen Wandel sind auch fiskalische Auswirkungen verbunden. Die steigende Zahl von Menschen im Rentenalter stellt vor dem Hintergrund einer abnehmenden Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter die öffentlichen Haushalte im sozialen Sicherungsbereich vor große Herausforderungen. Schon heute führen demographisch bedingte Änderungen der Nachfragestruktur vielerorts zu einem Umbau der lokalen Daseinsvorsorge: Nicht ausgelastete Einrichtungen – Schulen, Sportstätten, Theater, Kanalisationen – müssen geschlossen oder rückgebaut werden.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Finanzierungsbasis der kommunalen Gebietskörperschaften weiter verschlechtert. So rutschte der Finanzierungssaldo von 2008 zu 2009 von + 7,7 Mrd. Euro auf –7,1 Mrd. Euro ab. 2010 und 2011 haben sich die Kommunen von dieser Krise erholt. Dennoch muss im ersten Halbjahr 2011 immer noch ein Defizit von 4,8 Mrd. Euro verzeichnet werden.

Viele Städte und Gemeinden können ihre laufenden Ausgaben nur noch über die Inanspruchnahme von Kassenkrediten finanzieren. Im Jahre 1992 wurden 1,5 Mrd. Euro an Kassenkrediten in Deutschland beansprucht. 1998 waren es fast 6 Mrd. Euro, 2008 schon 30 Mrd. Euro. Im Krisenjahr 2009 sind fast 35 Mrd. Euro an Kassenkrediten angefallen. Plötzliche Steuereinkünftebrüche können nicht durch kurzfris-

Abbildung 4

Öffentliche Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden einschließlich Extrahaushalte 2010



Quelle: BBSR 2011

tige Sparmaßnahmen kompensiert werden. Langfristige Daueraufgaben und ein hoher gesetzlicher Pflichtkatalog im kommunalen Aufgabenspektrum machen schnelle Anpassungen unmöglich. Im ersten Halbjahr 2011 belaufen sich die Kassenkredite schon auf fast 44 Mrd. Euro. Auf der Zeitachse dehnt sich das Instrument „Kassenkredit“ immer weiter räumlich aus. Haben im Zeitraum 1998 und 2004 250 Kreise und kreisfreie Städte jedes Jahr den Kassenkredit in Anspruch genommen, so waren es zwischen 2005 und 2010 schon 293. Die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge stößt damit an finanzielle Grenzen.

Für die räumliche Ausgestaltung der Bildungs- und Gesundheitsversorgung, die für die Menschen von fundamentaler Bedeutung sind, wird dies nachfolgend verdeutlicht.

2.2.5 Bildungsversorgung

Ein gutes Bildungs- und Qualifikationsniveau ist eine Grundbedingung für fast alle ökonomischen und gesellschaftlichen Aufgabenkreise. Ein ausreichendes Angebot an Bildungsinfrastruktur ist damit auch eine wichtige Voraussetzung, um allen Teilen der Bevölkerung eine gewisse Chancengleichheit zu ermöglichen. Das Angebot an Schulen kann zudem nicht nur als Teil der Daseinsvorsorge, sondern auch als Standortfaktor und Indikator für die Wohnortwahl von Familien verstanden werden. Die Schulabsolventen sind außerdem die Neuzugänge auf den Arbeitsmärkten (siehe Kap. 2.3). Auch nach der Föderalismusreform 2006 liegt die Verantwortung für die Aufrechterhaltung eines differenzierten und leistungsfähigen regionalen Schulangebotes auf Länderebene. Die Kultusministerien der Länder legen die schulpolitischen Rahmensetzungen fest. Die unterschiedlichen Konzepte der Bundesländer stehen miteinander im föderalen Wettbewerb. Von der Schulaufsicht der Länder, die das Lehrpersonal stellen, ist die kommunale Trägerschaft öffentlicher Schulen getrennt. Die Kommunen schaffen mit Schulgebäuden, nicht lehrendem Personal, Sachmitteln und Schülerbeförderung die Voraussetzungen für ein räumlich ausgewogenes Bildungsangebot.

Das Bildungswesen in Deutschland gliedert sich in den Elementarbereich (Kindergarten), den Primarbereich (Grundschule), den Sekundarbereich (verschiedene Schulformen), den tertiären Bereich (Hochschulen) und den Bereich der Weiterbildung.¹⁰ Die allgemeine Schulpflicht beginnt für alle Kinder nach der Vollendung des sechsten Lebensjahres und be-

trägt neun oder zehn Schuljahre. Anschließend unterliegen Jugendliche, die keine weiterführende allgemeinbildende oder berufliche Schule besuchen, der Berufsschulpflicht (drei Teilzeitschuljahre).

Auf eine ohnehin nie erreichte gemeinsame Bildungsplanung wird zugunsten eines outputorientierten, vergleichenden Bildungsmonitorings verzichtet.¹¹ Die neu geregelte Gemeinschaftsaufgabe gemäß Grundgesetz umfasst die drei Elemente „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“, „Bildungsberichterstattung“ und „gemeinsame Empfehlungen“. Bund und Länder haben künftig die Möglichkeit, das Fundament für die ergebnisorientierte Vergleichbarkeit der Bildungseinrichtungen zu verbessern sowie gemeinsame strategische Ziele für die Weiterentwicklung des Bildungs- und Wissenschaftssystems zu vereinbaren. Eine besondere Rolle spielen dabei internationale Schulleistungsuntersuchungen.

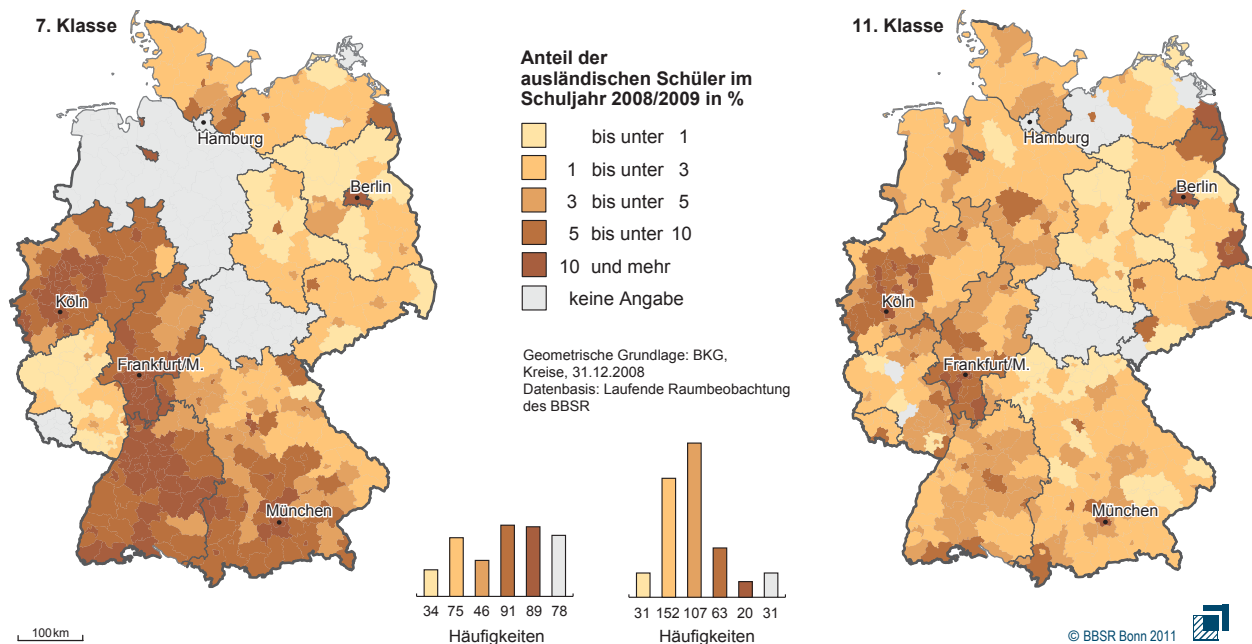
Die von Schulabgängern erreichten Abschlüsse im Primär- und Sekundarbereich zeigen in ihrer Zusammensetzung neben länderspezifischen auch regionale Abweichungen, die der Siedlungsstruktur folgen. In den Städten und verdichteten Räumen sind die Anteile der Erlangung der allgemeinen Hochschulreife höher als in gering verdichteten Räumen. In Zentren wohnhafte Schüler finden vor Ort ein breiteres Angebot an weiterführenden Schulen vor. Der Anteil der Schulabbrecher ohne Schulabschluss ist dagegen in gering verdichteten, peripheren Räumen oft geringer als in Ballungsgebieten, was teilweise auf soziale Problemlagen oder vermehrte Integrationsprobleme von Schülern mit Migrationshintergrund zurückzuführen sein könnte.

Ausländische Schüler streben bislang nur verhältnismäßig selten einen höheren Schulabschluss an. Über alle Schulen betrachtet liegt ihr Anteil im Jahr 2008 bei 8,9% der Schüler. In der 11. Klasse, also in Vorbereitung des Abiturs oder der Fachhochschulreife, liegt ihr Anteil bei 3,4%. In allen Kreisen, für die statistische Informationen zur Verfügung stehen, ist der Anteil der ausländischen Schüler in der 7. Klasse wesentlich höher als in der 11. Klasse. Es zeigen sich allerdings auch länderspezifische Einflüsse. Während der Anteil der ausländischen Schüler in der 7. Klasse und 11. Klasse in Hessen und Schleswig-Holstein nicht allzu sehr auseinanderfällt, weisen Bayern und Baden-Württemberg für diese Klassenstufen wesentlich größere Diskrepanzen auf.

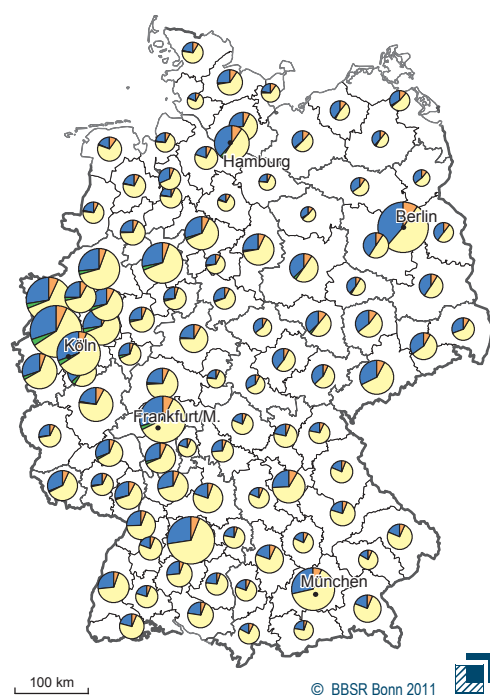
(10) Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld 2010.

(11) Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2008 – Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa. Bonn 2009.

Karte 12
Ausländische Schüler

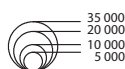


Karte 13
Schulabgänger nach Abschlüssen



**Schulabgänger nach Abschlüssen
der Jahre 2006 bis 2009 (gemittelt)**

- ohne Hauptschulabschluss
- Hauptschulabschluss/
Realschulabschluss
- Fachhochschulreife
- Allgemeine Hochschulreife



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR,
Raumordnungsregionen, 31.12.2009

In Westdeutschland sind die Unterschiede zwischen den Kernstädten einerseits und den ländlichen Gebieten andererseits wesentlich deutlicher ausgeprägt als in Ostdeutschland. Es werden aber auch unterschiedliche Bildungspolitiken der Länder erkennbar. So kommt zum Beispiel in Bayern den Haupt- und Realschulabschlüssen eine größere Bedeutung zu als im übrigen Bundesgebiet. Im langjährigen Durchschnitt lag der Abiturientenanteil an allen Schulabgängern relativ konstant bei etwa 25% und stieg in den vergangenen Jahren leicht an.

Wohnungsnahe schulische Versorgung

Neben der Erlangung von Schulabschlüssen und hoher Qualität des differenzierten Schulangebotes wird die Versorgungsqualität für die Bevölkerung dadurch bestimmt, wie gut Schulen von den Wohnstandorten der Familien aus erreichbar sind. In den Ländern werden gemeinsam mit den Trägern der öffentlichen Schulen (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) abgestimmte Schulentwicklungspläne ausgewiesen, die den gegenwärtigen und künftigen Bedarf fortschreiben und Schulstandorte festlegen. Die Entwicklung der Schülerzahlen ist dabei das entscheidende Planungskriterium. Wachsende Schülerzahlen gefährden die Qualität des Bildungsangebots etwa durch größere Klassen. Ein Anstieg kann durch die Einrichtung neuer Klassen und eine höhere Zahl von Lehrkräften ausgeglichen werden. Abnahmen von Schülerzahlen können dazu führen, dass sich die Zahl der Kinder pro Klasse verringert und/oder die Klassenzahl an Schulen abnimmt, Schulstandorte oder sogar ganze Schularten wegfallen, weil Tragfähigkeitsgrenzen unterschritten werden. Dies trifft insbesondere die dünn besiedelten Räume, deren schulisches Angebot bereits gefährdet ist. Der Wegfall einer wohnungsnahen schulischen Versorgung kann dann nur durch weitere Schulwege oder sogar durch Umzüge kompensiert werden.

Die gute Erreichbarkeit eines vielfältigen Schulangebotes steht also in engem Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit von Schulen. Schulen, die gewisse Schülerzahlen je Standort bzw. Klasse unterschreiten, sind nicht so effizient zu betreiben wie größere Schulen: In Grundschulen wird aus arbeitsorganisatorischen und finanziellen Gründen angestrebt, mindestens zweizügig zu unterrichten. Bei einer durchschnittlichen Klassengröße von 25 Schülern und vier Schuljahrgängen beläuft sich demnach die angestrebte Mindestgröße von Grundschulen auf etwa 200 Schüler. Haupt- oder Realschulen mit acht oder neun Schuljahrgängen müssten demnach 300 Schüler, Gymnasien oder Gesamtschulen etwa 400 bzw. 450 Schüler aufweisen. Beim Angebot von Wahlpflichtbereichen an Realschulen oder der gymnasialen Oberstufe liegen die Mindestgrößen noch darüber. Die tatsächlichen Schulgrößen der Grundschulen in Deutschland lagen 2009 bei durchschnittlich rund 180 Schülern, der Gymnasien bei etwa 800 Schülern. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit ist die Verteilung der Schulen, die zur Allgemeinen Hochschulreife führen, von besonderem Interesse.

Die Berechnung der Fahrzeit im MIV von den Wohnorten der Bevölkerung/Schüler zu den Standorten von über 3 550 Gymnasien und Gesamtschulen führt zu dem Ergebnis, dass 99 % der Bevölkerung/Schüler in weniger als 20 Minuten mit dem Auto eine Schule der Sekundarstufe II erreichen können, 85 % sogar innerhalb von nur 10 Minuten.

Die tatsächlich realisierten Fahrzeiten im öffentlichen Schülerverkehr liegen zwar oberhalb der berechneten Pkw-Fahrzeiten, dürften in der Regel aber kaum entsprechende Erreichbarkeitsvorgaben übertreffen, wie z. B. die 45-Minuten-Obergrenze in Sachsen als eine der wenigen existierenden konkreten Richtwerte. Bei etwaigen Standortschließungen fällt die regionale Betroffenheit aber sehr unterschiedlich aus. Die wesentlich dünneren Standortnetze in ländlich-peripheren Gebieten reagieren auf Schließungen mit erheblichen Erreichbarkeitsverschlechterungen. Dabei sind die betroffenen jüngeren Altersgruppen in ihrer Mobilität eingeschränkt und stark abhängig von den Angeboten im ÖV bzw. Schülerverkehr. Die zweite Komponente des demographischen Wandels, die Alterung, hat in Zukunft eine weitaus stärkere Bedeutung als die Veränderungen in der Bevölkerungsgröße.

Was den Bildungsbereich betrifft, hat eine Abnahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen rückläufige Schülerzahlen zur Folge. Zwangsläufig muss dies entweder zu kleineren oder zu weniger Schulen führen. Es wird damit zunehmend schwieriger, ein hochwertiges und breites Schulangebot flächendeckend aufrechtzuerhalten. Sinkende Schülerzahlen können schließlich dazu führen, dass Schulstandorte geschlossen werden. Damit verschärft sich das Spannungsverhältnis zwischen guter Erreichbarkeit und wirtschaftlichem Betrieb von Bildungseinrichtungen weiter. Für junge Familien stellt etwa die fußläufige Erreichbarkeit von Grundschulen einen wichtigen Aspekt der Lebensqualität und der Wohnstandortwahl dar. Schulwege von mehr als zwei bis drei Kilometern Länge verursachen erhebliche Kosten für die Schülerbeförderung, die mit zunehmenden Entfernungen ansteigen.

Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnortnahen Schulangebotes

Die verschiedenen Schulstufen lassen sich relativ eindeutig mit klar abgegrenzten Altersgruppen verknüpfen. Besonderheiten, wie sie sich aus den unterschiedlichen Schulsystemen ergeben (Gymnasium mit acht oder neun Schuljahren, vier- oder sechsjährige Grund-

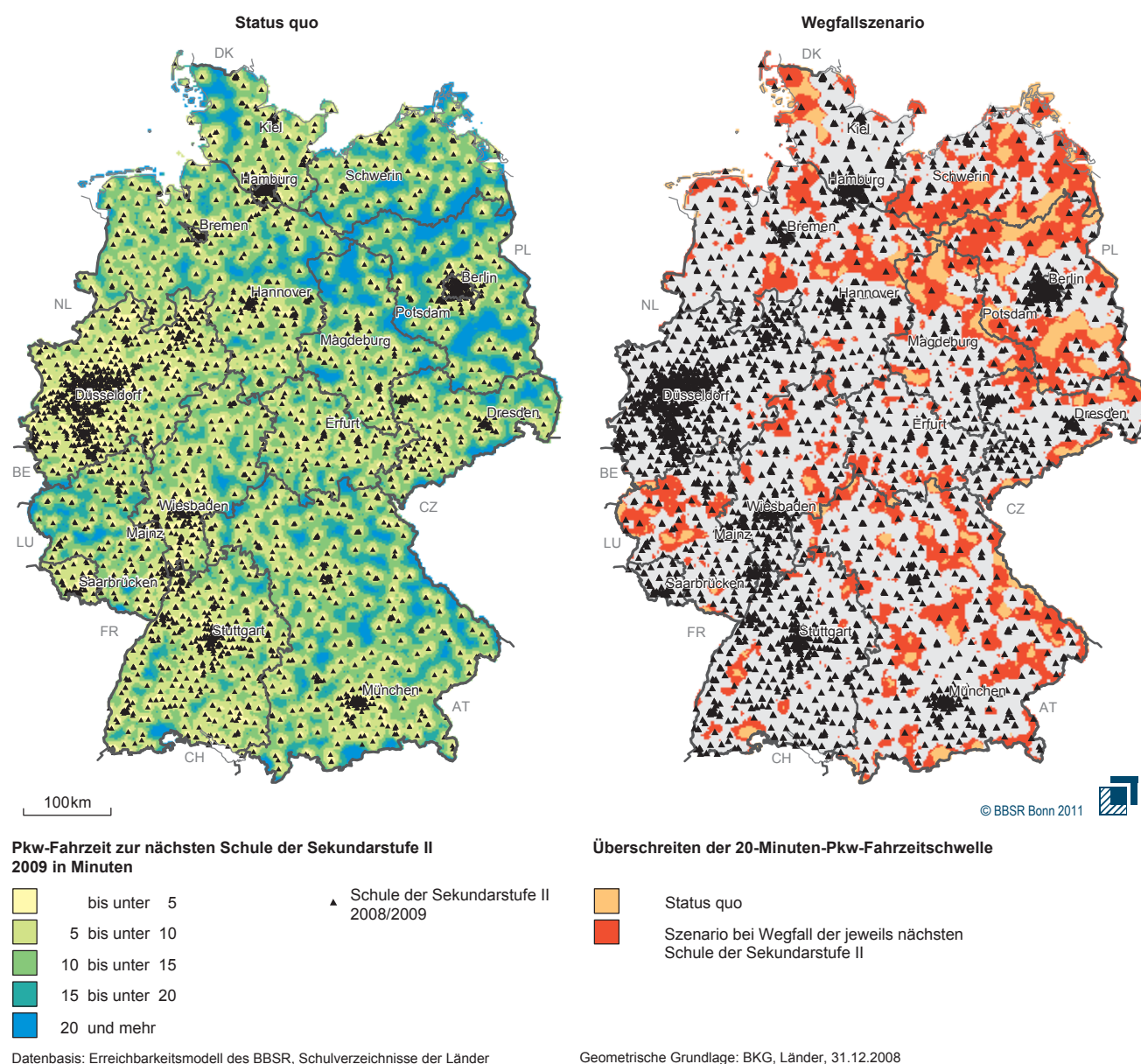
schule) bewirken höchstens geringe zeitliche Verschiebungen der jeweiligen Entwicklungen. Das Schulwesen ist vor allem durch einen Rückgang der Schülerzahlen, aber auch von einem zunehmenden Integrationsbedarf von Schülern mit Migrationshintergrund vom demographischen Wandel betroffen. Abnahmen der bildungsrelevanten Bevölkerung treffen Regionen in den neuen Ländern besonders stark, da hier bereits die Geburtenrückgänge der 1990er Jahre zu einer Ausdünnung des Schulnetzes geführt haben. Die dünn besiedelten Regionen der neuen Länder waren bedingt durch den starken Rückgang von Grundschülerzahlen am meisten von Schulschließungen betroffen. Die Nachfragerückgänge, die zu den Veränderun-

gen der Grundschullandschaft führten, finden in den Schulen der Sekundarstufe I ihre Fortsetzung.

Anpassungsstrategien, die sich mit dem Erhalt oder der Schließung von Standorten befassen, können und müssen weiterhin die Änderungen im Bildungssystem und bei den (pädagogisch begründeten) Organisationsformen berücksichtigen. Diese Reformen sind gerade im Sekundarbereich und angesichts der nach wie vor aktuellen bildungspolitischen Diskussion nicht abgeschlossen. Sie sind auch mit der räumlichen Organisation in Einklang zu bringen. Die Länder, bei denen die Bildungshoheit liegt, verfolgen dazu unterschiedliche Strategien.

Karte 14

Erreichbarkeit von Schulen der Sekundarstufe II

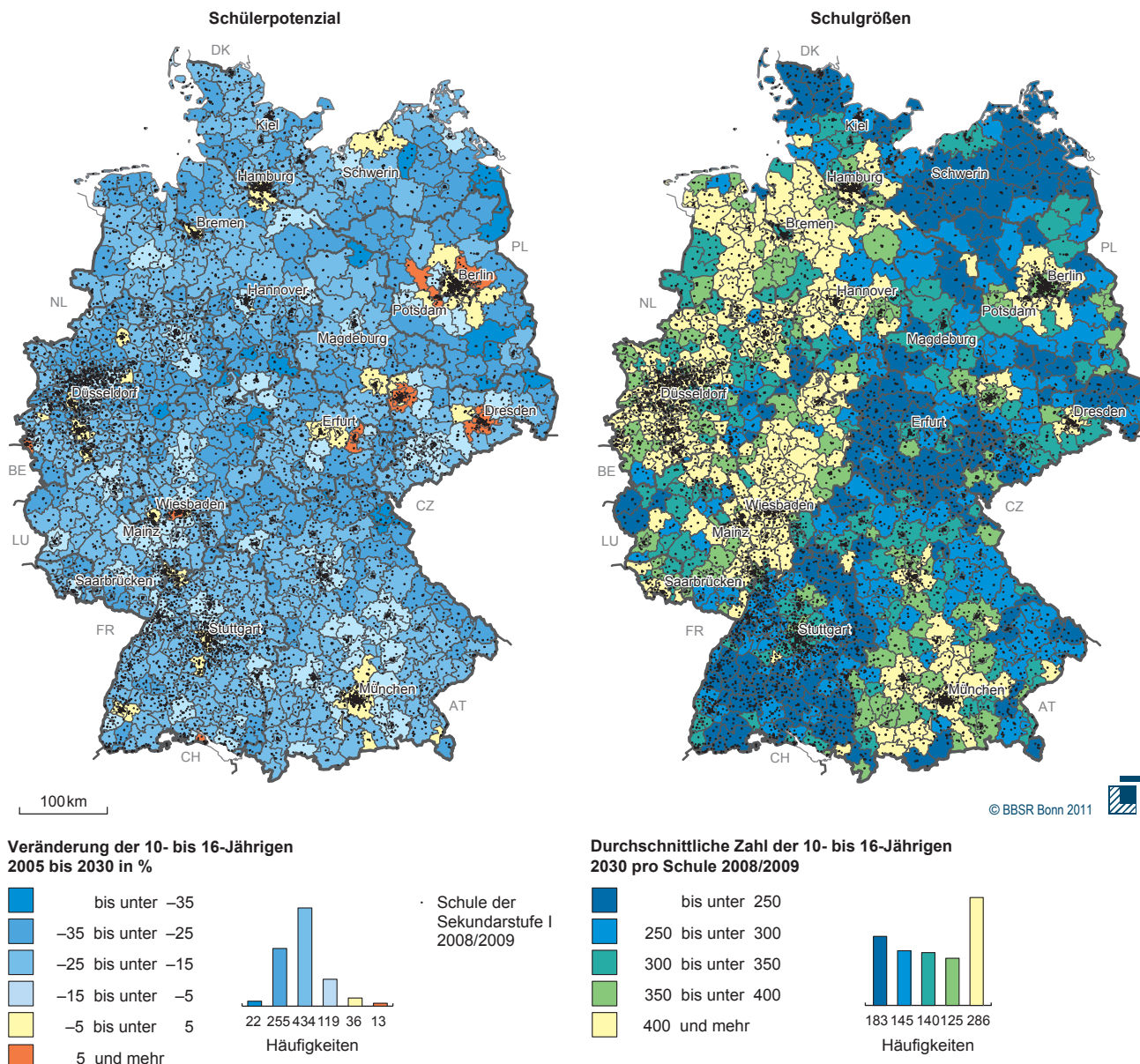


Wird die künftige Schulnachfrage der 10- bis 16-Jährigen (Sekundarstufe II) der aktuellen Schulinfrastruktur gegenübergestellt, kann die zukünftige durchschnittliche Schülerzahl je Schule auf Ebene der Mittelbereiche abgeschätzt werden. Die Veränderungen der Zahl der 10- bis 16-jährigen Schüler in den Versorgungsbereichen der Mittelzentren bis zum Jahr 2030 sind in erster Linie vom siedlungsstrukturellen Stadt-Land-Gefälle geprägt. Schwache Zuwächse sind nur noch in der Nähe von Bevölkerungsballungen zu erwarten. Die stärksten Rückgänge von 35% und mehr betreffen vor allem ländlich-periphere

Lagen, oft fernab von Zentren und in der Nähe von Landes- bzw. Außengrenzen verortet. Im Zusammenspiel mit dem dargestellten Standortnetz von 11 300 Schulen der Sekundarstufe I zum Schuljahr 2008/2009 ergeben sich rechnerisch veränderte durchschnittliche Schulgrößen in den Mittelbereichen. Der bis zum Jahr 2030 vorausberechnete Rückgang der Schülerzahlen im Zuge des demographischen Wandels lässt vielfach eine Unterschreitung der formulierten Mindestschulgrößen erwarten, die nicht auf die neuen Länder beschränkt ist, sondern auch ländliche Räume in Westdeutschland betrifft.

Karte 15

Schulen der Sekundarstufe I



Die Schulabgänger der Sekundarstufe I, teilweise auch der Sekundarstufe II, stellen gleichzeitig auch einen Großteil der Auszubildenden. Die Einbrüche dieser Altersgruppen haben einerseits zu einer spürbaren Entlastung geführt, weil nun ein günstigeres Verhältnis zwischen Ausbildungsplatzangeboten und -nachfragern herrscht, andererseits können viele Betriebe ihre Ausbildungsplätze nicht mehr ohne Weiteres mit idealen Bewerbern besetzen. Der Rückgang der Auszubildenden verursacht für viele Berufsschulen Tragfähigkeitsprobleme. Im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit und Erreichbarkeit wird sich zeigen, wie sich die heutige Schullandschaft mit über 1 600 Berufsschulstandorten im dualen System der beruflichen Bildung im Zeichen des demographischen Wandels weiterentwickelt.

Die demographische Entwicklung forciert die Diskussion über Schulstrukturen, etwa in der Frage, ob alle Schulformen nebeneinander benötigt werden. Es bieten sich vielerlei Möglichkeiten an, durch strukturelle Änderungen im Schulbereich dem demographischen Wandel zu begegnen. Beispielsweise könnte in der gymnasialen Oberstufe der Übergang vom Klassenverband zum Kurssystem, das aufgrund der umfangreichen Wahlangebote gewisse Mindestgrößen voraussetzt, aufgegeben werden. Gerade für sehr kleine Schulen könnten verstärkt Ansätze eines jahrgangsübergreifenden Unterrichts genutzt werden. Die Förderung von Privatschulen könnte ebenfalls eine Alternative zu Schulschließungen bieten. Die Privatschulen weisen vergleichsweise geringe Größen auf, verfügen aber aus unterschiedlichen Gründen (niedrigere Lohnkosten, Schulgeld, Spenden) auch über einen größeren Finanzierungsspielraum. Heute ist bei der Schulform Gymnasium ein relativ hoher Anteil an Privatschulen vorzufinden.

Können einzelne Schulstandorte aufgrund sinkender Schülerzahlen die Qualität ihres Unterrichts nicht länger gewährleisten, bietet sich der Aufbau von Verbundschulen an. Gemeinsames Lehrpersonal oder eine übergeordnete Verwaltung können zu einer wohnungsnahen Versorgung bei gleichzeitig guter Qualität der Schulstandorte beitragen. Insbesondere unter den weiterführenden Schulen lassen sich innerhalb von Schulverbünden ergänzende Angebote zusammenführen, beispielsweise durch die Kombinationen der Primarstufe mit der Sekundarstufe I. Für die Sekundarstufe, wo differenzierte Bildungswege in verschiedene weiterführende Schulformen verzweigen, gestaltet sich die Situation schwieriger als im Primarbereich mit nur einer Schulform. Eine

Standortpolitik, die sich konsequent an den gut erreichbaren Zentralen Orten ausrichtet, ist hier vorteilhaft.

Der demographische Wandel trifft nun auf das Hochschulwesen und den Arbeits- bzw. beruflichen Ausbildungsmarkt. Dabei ist eine zunehmende Konkurrenz zwischen Hochschulbildung und beruflicher Ausbildung zu erwarten, da sich beide aus der schrumpfenden Masse der potenziellen Bildungsbevölkerung ihre Zugänge rekrutieren. Bedarfszuwächse bei der Weiterbildung bieten Chancen, die von den Rückgängen der Zahl der Kinder und Jugendlichen ausgelösten Probleme teilweise zu kompensieren. Für Berufsschulen gibt es beispielsweise Modelle, im Rahmen einer Internatslösung Blockunterricht anzubieten. Durch die gebündelte Lernphase entfällt der Großteil der Fahrzeiten und -kosten und die längere ununterbrochene Anwesenheit der Auszubildenden im Betrieb eröffnet zusätzliche Möglichkeiten der Gestaltung der Ausbildung bei erhöhter Effizienz. Auch für andere Schulformen kann auf Internatslösungen zurückgegriffen werden, um in dünn besiedelten Regionen ein qualifiziertes Angebot bereitzustellen, das einerseits wirtschaftlich tragfähig ist und andererseits pädagogische Vorteile und Kontaktmöglichkeiten für die Schüler erschließt.

2.2.6 Gesundheitsversorgung

Die Sicherstellung einer angemessenen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ist ebenfalls eine wichtige Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge, die dem Sozialstaatsprinzip entspringt. Die zuständigen Institutionen beziehen durch Raumordnungsklauseln in den gesetzlichen Grundlagen bei der Planung und dem Controlling der ambulanten und der stationären medizinischen Versorgung Ziele der Raumordnung und Landesplanung mit ein.

Das Gesundheitswesen ist zudem zu einem Wirtschaftsfaktor geworden, dessen Bedeutung durch die wachsende Zahl älterer Menschen und den medizinischen Fortschritt weiter zunehmen wird. In den Jahren von 1992 bis 2008 sind die jährlichen Gesundheitsausgaben je Einwohner von 2 020 Euro stetig auf 3 210 Euro angestiegen. Dies belegt neben der steigenden finanziellen Belastung auch die regionalwirtschaftliche Bedeutung des Gesundheitswesens.

Sowohl die ambulante als auch die stationäre Gesundheitsversorgung Deutschlands befinden sich im internationalen Vergleich auf hohem Niveau. Die erforderliche Infrastruk-

tur ist flächendeckend in guter Qualität vorhanden. Eine medizinische Grundversorgung ist für jedermann verfügbar und in der Regel in nichtstaatlicher Trägerschaft im gesamten Bundesgebiet flächendeckend und wohnortnah gesichert. Der demographische Wandel gefährdet allerdings diese gute Versorgungslage in einigen Regionen und Bereichen der Gesundheitsversorgung.

Ambulante Versorgung

Die „Bedarfsplanungs-Richtlinien-Ärzte“ des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) definieren Schwellenwerte für regionale ambulante Über- oder Unterversorgung der Bevölkerung. Krankenkassen und Kassenärzte legen darin gemeinsam einen „allgemeinen bedarfsgerechten Versorgungsgrad“ für verschiedene Arztgruppen fest. Maßgeblich ist dabei die Ende 1990 gegebene Versorgungssituation in den alten Ländern, differenziert nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR und dem Ruhrgebiet als Sonderfall. Für alle Stadt- und Landkreise werden dazu im Abstand von

drei Jahren vergleichbare Übersichten über den Stand der vertragsärztlichen Versorgung erstellt.

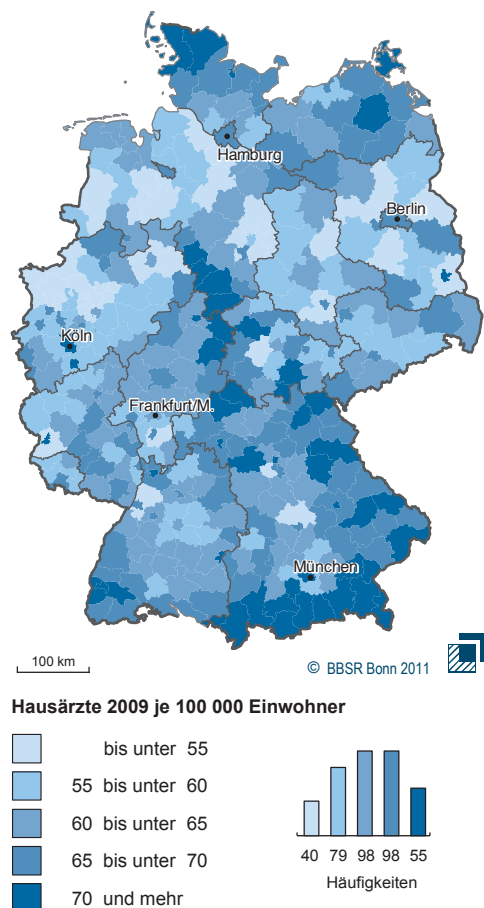
Die festgesetzten Arzt/Einwohner-Relationen variieren zwischen den Raumtypen in der Gruppe der Hausärzte am wenigsten, während sie im Bereich der fachärztlichen Versorgung sehr starke Abweichungen im Siedlungsstrukturgefülle aufweisen. Offenbar wird unterstellt, dass Fachärzte in Kernstädten ein größeres Umland mitversorgen. Damit werden die bestehenden Konzentrationen der Facharztsitze, etwa in den Kernstädten der verdichteten Regionen, verfestigt.

Eine Überversorgung liegt gemäß der G-BA-Richtlinie dann vor, wenn die angegebenen Arzt/Einwohner-Relationen in einem Planungsbereich bezogen auf die aktuelle Bevölkerung um mehr als 10 % überschritten werden. In diesem Falle kommt es zu räumlich begrenzten und arztgruppenspezifischen Zulassungsbeschränkungen, die auf die regionale Verteilung von Arztgruppen regulierend einwirken. Von einer regionalen Unterversorgung ist auszugehen, wenn die hausärztliche Versorgung um mehr als 25 % und die fachärztliche Versorgung um mehr als 50 % unter der bedarfsgerechten Versorgung liegen. In solchen Fällen ist eine genauere Untersuchung des Versorgungsgrades verbindlich vorgesehen.

Der Hausarzt dient als erste Anlaufstelle bei Beschwerden und übernimmt die Koordination der weiteren medizinischen Versorgung von Patienten. Mit dieser Rolle ergeben sich besonders hohe Anforderungen an den Versorgungsgrad. Im Allgemeinen liegen die Versorgungsgrade nahe an den Vorgaben der G-BA-Richtlinie. Es gibt aber auch Abweichungen. Die geringste Hausarzt/Einwohner-Relation liegt 2009 im Kreis Gifhorn bei 47,5 Hausärzten je 100 000 Einwohner. Nach den Vorgaben der Bedarfsplanung liegt die Obergrenze im entsprechenden Siedlungsstrukturtyp (ländlicher Kreis im verdichteten Raum) bei 61,4 Hausärzten je 100 000 Einwohner (1 629 Einwohner je Hausarzt), was auf eine Unterversorgung hindeutet.

Verglichen mit verdichteten Räumen sind in Räumen mit geringer Siedlungsdichte die Anfahrtswege zu den Arztpraxen für viele Einwohner nicht nur potenziell länger, gleichzeitig geht mit sinkender Bevölkerungsdichte auch eine Verschlechterung der Bedienungsqualität im ÖPNV einher. Werden die Einwohner-Arzt-Relationen, die nach den Vorgaben der Bedarfsplanung ohnehin in den ländlichen Kreisen höher ausfallen,

Karte 16
Hausarztversorgung



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Kreisregionen, 31.12.2008

bei Unterversorgung noch übertroffen, führt dies hier zu besonders starken Benachteiligungen im ambulanten Bereich. Der Trend zur fortschreitenden Alterung hat zur Folge, dass ärztliche Leistungen vermehrt in Anspruch genommen werden müssen. Betroffen sind in erster Linie die neuen Länder und dort in besonderem Maße dünn besiedelte Regionen, also wiederum die Regionen, die bereits mit Unterversorgung zu kämpfen haben. Da auch die niedergelassenen Ärzte älter werden und häufig in diesen Regionen keine Nachfolger finden, verschärft sich die Lage hier weiter.

Die Gesundheitsreform 2004 sah unter anderem die Neugestaltung des ärztlichen Vergütungssystems vor. Seit 2009 beruht die Vergütung ärztlicher Leistungen auf Pauschalvergütungen in überschaubarer Zahl sowie Einzelvergütungen für besonders förderungswürdige Leistungen (zum Beispiel Hausbesuche). Seit 2010 greift zusätzlich ein finanzielles Anreizsystem, das dem Abbau von Über- und Unterversorgung dienen und zu einer regional ausgewogenen Ärztdichte beitragen soll.

Eine flächendeckende ambulante Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum ist auf der Basis der bisher üblichen kreisscharfen Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) nicht ausreichend möglich. In großen Planungsräumen kann eine ungleiche räumliche Verteilung von Ärzten auftreten.

Bei der ambulanten Versorgung erscheint nur der fachärztliche Bereich zentralörtlich relevant. In peripheren Räumen können regionale Versorgungskonzepte oft nur durch interkommunale Zusammenarbeit tragfähig erhalten werden. Gut ausgestattete Zentrale Orte sorgen aber auch dafür, den Wohn- und Arbeitsort für die an der Primärversorgung beteiligten Ärzte attraktiv zu halten.

Insbesondere eine Flexibilisierung und die Aufhebung der sektoralen Trennung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung ermöglichen es, in Zeiten verstärkter Finanzzwänge die medizinische Versorgung als einen wichtigen Bestandteil der Daseinsvorsorge wohnortnah und qualitativ hochwertig aufrechtzuerhalten. Ein erfolgreiches Beispiel für eine Flexibilisierung, das inzwischen bundesweit Schule macht, ist der Einsatz der „hausarztunterstützenden Gemeindeschwester AgnES“ als Instrument zur Abfederung der hausärztlichen Unterversorgung in ländlichen Regionen. Die Delegationsfähigkeit ärztlicher Leistungen bei Hausbesuchen erlaubt inzwischen das Pflegeweiterentwicklungsgesetz (PflWG). Auch in

anderen Bereichen bedürfen bisherige Standardvorgaben und Organisationsformen der Überprüfung, wenn sie neuen, flexiblen Lösungen der öffentlichen Infrastrukturversorgung entgegenstehen.

Stationäre Versorgung

Die stationäre medizinische Versorgung erfolgt in Deutschland in Krankenhäusern sowie Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen. Dabei übernehmen 2 084 Krankenhäuser die Aufgaben der akutstationären Versorgung. Die Ausstattung mit Krankenhauskapazitäten ist seit der Einführung der bundeseinheitlichen Krankenhausstatistik 1991 bis zum Jahr 2008 rückläufig, wenn auch mit verminderter Dynamik in den letzten Jahren, im Jahr 2009 ist ein Krankenhaus hinzugekommen: Zwischen 1991 und 2009 ist die Zahl der Krankenhäuser insgesamt um 13,6 % zurückgegangen, die Zahl der aufgestellten Betten im gleichen Zeitraum sogar um 24,4 %. Danach standen mit insgesamt 503 341 Betten im Jahr 2009 durchschnittlich 615 Betten je 100 000 Einwohner zur Verfügung. Im Bundesdurchschnitt lag die Bettenauslastung 2009 bei 77,5 %.

Gegenläufig entwickeln sich die Behandlungen: Die Zahl der vollstationären Behandlungsfälle ist von 1991 bis 2009 um 22,2 % von knapp 14,6 Mio. auf über 17,8 Mio. Patienten angewachsen. Gleichzeitig konnte die durchschnittliche Verweildauer der Patienten von 14 Tagen auf 8 Tage reduziert werden. Das entspricht einer Absenkung um 42,9 %. Der Anteil der Krankenhäuser in privater Trägerschaft ist gegenüber 1991 mit 14,8 % im Jahr 2009 mit 32,0 % doppelt so hoch.¹²

Akutkrankenhäuser werden in der Krankenhausplanung nach Versorgungsstufen unterschieden. Krankenhäuser der Grund- oder Regelversorgung sollen flächendeckend die wohnraumnahe Versorgung sichern. Krankenhäuser höherer Versorgungsstufen verfügen über ein breites Spektrum an Fachabteilungen und versorgen überörtliche Einzugsbereiche. Fachkrankenhäuser dagegen verfügen über Versorgungsangebote einzelner Fachgebiete wie beispielsweise Psychiatrie oder Neurologie. Die Versorgungsstufen sind für eine bundesweite Darstellung der akutstationären Versorgung nur eingeschränkt anwendbar, da die Länder bei Anzahl und Zuordnung der Versorgungsstufen uneinheitlich verfahren. Zudem haben die Umstrukturierungsprozesse in den Krankenhäusern sowie die Entwicklung des tatsächlichen Leistungsgeschehens in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die statische

(12) Statistisches Bundesamt: Grunddaten der Krankenhäuser, Fachserie 12 Reihe 6.1.1, Wiesbaden 2008.

Einteilung der Versorgungsstufen die Versorgungsrealität nur ungenau abbildet.

Im Osten wie im Westen ist die durchschnittliche Versorgung mit mehr als 50 Betten je 10 000 Einwohner relativ hoch.

Erreichbarkeit von Krankenhäusern

Für die Krankenhausgrundversorgung in der Fläche ist die Erreichbarkeit der Krankenhäuser von entscheidender Bedeutung. Das BBSR hat, unterstützt vom Wissenschaftlichen Institut der AOK (WIdO), eine Erreichbarkeitsanalyse für Krankenhäuser der Grundversorgung durchgeführt. Die Untersuchung macht aufgrund der genannten Unterschiede in den Krankenhausplanungen den Grundversorgungsbegriff nicht an der Versorgungsstufe, sondern an der Vorhaltung von Fachabteilungen der drei Disziplinen Chirurgie, Innere Medizin und Gynäkologie/Geburtshilfe fest. Zu Einrichtungen der Grundversorgung wurden dabei Krankenhäuser gezählt, wenn sie über eine chirurgische oder internistische Fachabteilung (mit mehr als fünf Betten) oder eine gynäkologische Abteilung verfügen. In den Fällen, in denen die Bettenzahl in diesen Fachabteilungen nicht betriebsstättenscharf vorliegen, wurden gestützt auf Fallzahlen des WIdO eine Schätzung vorgenommen und ergänzend die Krankenhauspläne der Länder als Informationsgrundlage herangezogen.

Wird das Ergebnis der Erreichbarkeitsanalyse für die insgesamt 1 700 Krankenhausstandorte mit dem Ergebnis der gleichen Untersuchung für den Raumordnungsbericht 2005 verglichen, sind kaum Unterschiede festzustellen. Trotz deutlichem Abbau der Bettenkapazität sind nur vereinzelt Krankenhausstandorte weggefallen. Gemessen an der Erreichbarkeit von Krankenhäusern ist der Versorgungsgrad der Bevölkerung allgemein als sehr gut einzustufen.

Legt man die notwendige Pkw-Fahrzeit zur Erreichung des nächsten Krankenhausstandortes zugrunde, so befinden sich nahezu drei Viertel der Bevölkerung (73,2%) innerhalb eines 10-Minuten-Radius und 97,5% innerhalb eines 20-Minuten-Radius um das jeweils nächste Krankenhaus der Grundversorgung. Lediglich 2,5% der Bundesbevölkerung benötigen demnach mehr als 20 Minuten zum nächsten Krankenhaus. Diese Gebiete sind zum größten Teil in den neuen Ländern zu finden.

Krankenhausstandorte sind stark am Zentrale-Orte-System ausgerichtet und folgen damit weitgehend den regionalen Bevölkerungs-

schwerpunkten. Ein besonderes Augenmerk muss den Krankenhäusern gelten, die einen großen Einzugsraum abdecken und deren räumliche Lage derart isoliert ist, dass sich bei ihrer Schließung die Versorgungssituation der betroffenen Bevölkerung erheblich verschlechtern würde. Ihre zentrale Bedeutung wird besonders deutlich, wenn für eine fiktive Schließung von Standorten die Überschreitungsfolgen der 20-Minuten-Fahrtzeitschwelle betrachtet werden. Würden einzelne regional bedeutsame Krankenhäuser geschlossen, blieben großflächige Gebiete unterversorgt.

Künftige Nachfrageentwicklung

Zu einer weiteren Problemverschärfung dürfte der demographische Wandel, insbesondere die Alterung der Bevölkerung führen. Denn die Nachfrage nach medizinischen Leistungen hängt stark vom Alter ab. Besonders ausgeprägt ist die Zunahme der Inanspruchnahme von Leistungen mit dem Alter bei den Krankenhäusern der Grundversorgung. Aus der Verknüpfung der prognostizierten Bevölkerungszahlen und deren alters- und geschlechtsspezifischer Zusammensetzung mit dem entsprechenden Nachfrageverhalten ergibt sich insgesamt eine Zunahme der Nachfrage um rund 16% im Westen und gut 6% im Osten.

Strategien zur Sicherung der flächendeckenden Versorgung zielen in Richtung einer integrierten Versorgung über Versorgungsbereiche hinweg durch die Aufhebung der strikten Trennung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung sowie der vermehrten Kooperation aller beteiligten Akteure. Hier kann die Raumordnung den Fachplanungen eine Unterstützung anbieten. Außerdem müssen verstärkt ausländische Erfahrungen und Lösungsansätze berücksichtigt werden.

Vielversprechende Lösungsansätze zur Gewährleistung einer räumlich ausgewogenen Grundversorgung mit Leistungen des Gesundheitswesens waren bereits in der Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen der Gesundheitsreform 2004 im Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung angelegt:

- Zulassung von medizinischen Versorgungszentren
- flächendeckendes Angebot hausärztlich zentrierter Versorgungsformen
- Möglichkeit zu Direktverträgen zwischen Kassen und einzelnen Vertragsärzten über besondere qualitative oder organisatorische Anforderungen sowie der integrierten Versorgung

- Weiterentwicklung der integrierten Versorgung
- Teilöffnung der Krankenhäuser zur ambulanten Versorgung.

So können heute beispielsweise Krankenhäuser die starren Grenzen zwischen den Versorgungsbereichen überwinden, indem sie im Rahmen integrierter Versorgungsformen mit niedergelassenen Ärzten in Netzwerken zusammenarbeiten und auch selbst ambulante Leistungen anbieten.

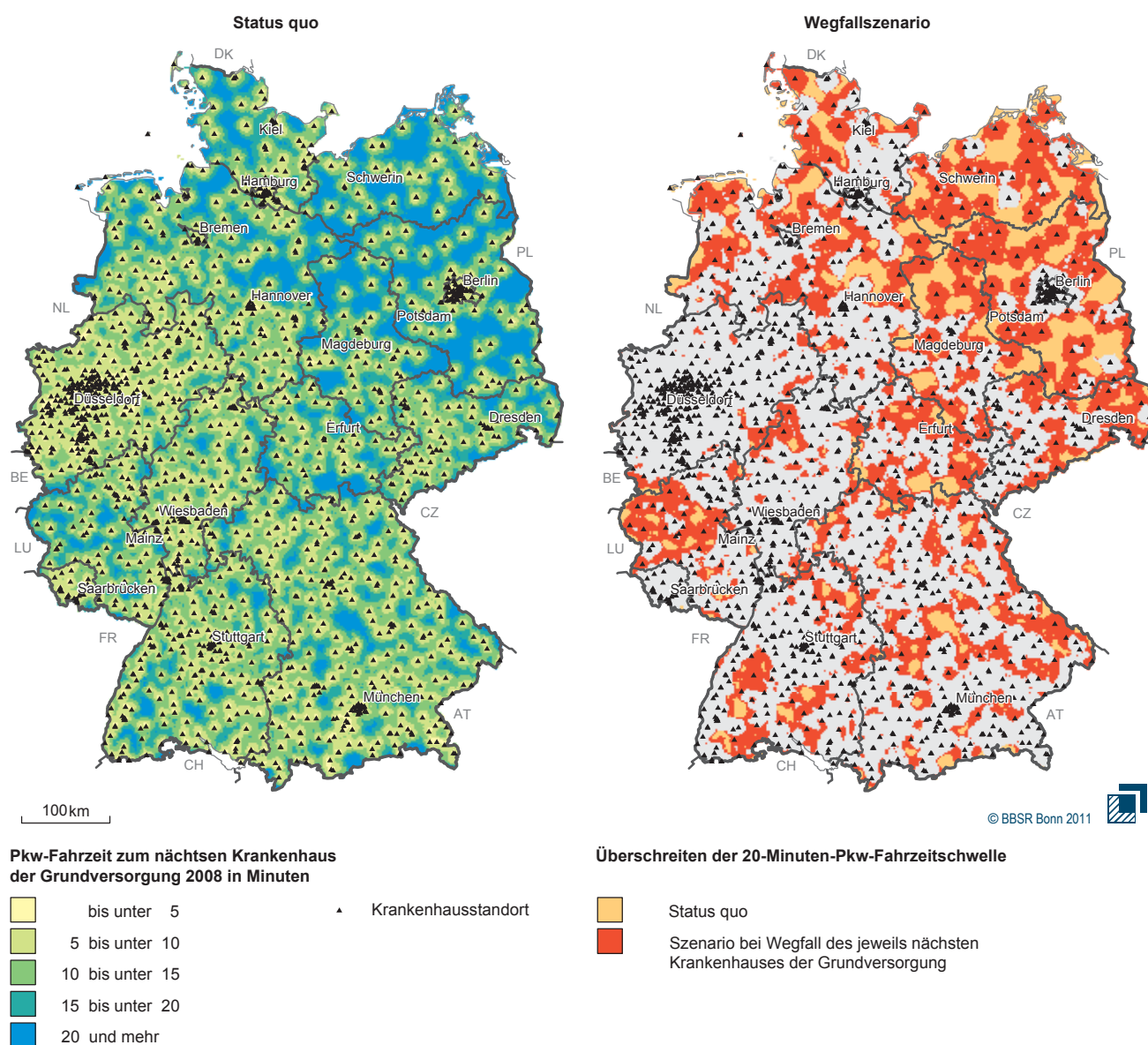
Neben der Modernisierung und Flexibilisierung der Versorgungsstruktur ist eine fortlaufende Beobachtung der sich wandelnden regionalen Versorgungsstrukturen erforderlich, um über-

wachen zu können, ob in Teilräumen gleichwertige Versorgungsverhältnisse stark unterschritten werden.

Besondere Bedeutung erlangte das Thema der Erreichbarkeit von Krankenhäusern durch die verpflichtende Einführung der „Diagnosis Related Group“-Fallpauschalen 2004. Bei zunehmendem Wettbewerb unter den Krankenhäusern war als Folge möglicher Spezialisierungen auch ein räumlicher Spezialisierungsprozess von Krankenhausleistungen zu erwarten. Mit der Einführung des neuen leistungsbezogenen Vergütungssystems wurden verstärkt Marktelemente in die Krankenhausfinanzierung eingebracht. Leistungsstrukturen und Leistungskapazitäten sollen auf den tatsächlichen

Karte 17

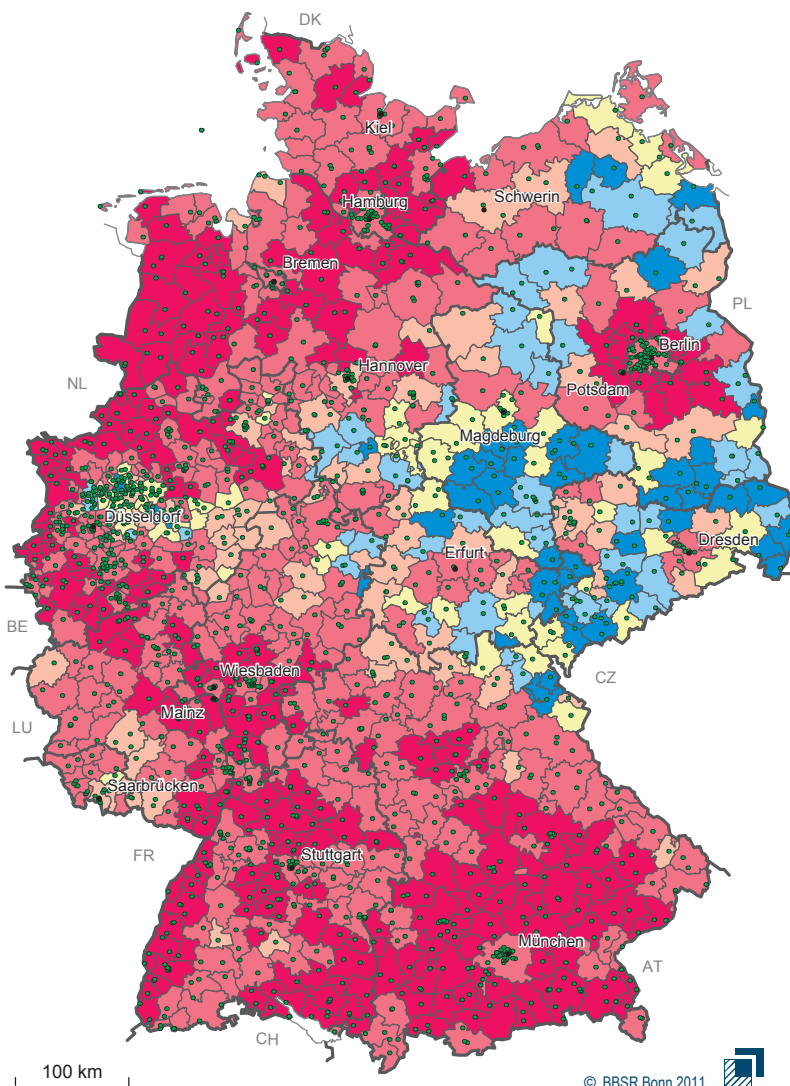
Erreichbarkeit von Krankenhäusern der Grundversorgung



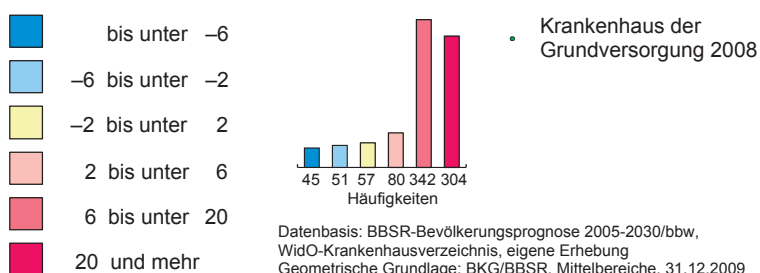
medizinischen Bedarf ausgerichtet werden, damit ein Wettbewerb um die Leistungserbringung entsteht. Mögliche Folge ist eine verstärkte Leistungskonzentration – insbesondere in Ballungsräumen – durch Zusammenschlüsse bzw. Schließungen von Standorten. Krankenhäuser in peripheren Lagen, die infolge des Sicherstellungsauftrages auch unwirtschaftliche Behandlungsleistungen übernehmen müssen, sehen sich gegenüber anderen Häusern in Wettbewerbsnachteil.

Karte 18

Krankenhausstandorte und demographische Entwicklung



Demographisch bedingte Veränderung der Krankenhausfälle
(am Wohnort der Patienten) 2005 bis 2030 in %



Die Maximalversorgung, die häufig Universitätskliniken erbringen, konzentriert sich dagegen auf einzelne zentrale Standorte. Diese abgestufte Versorgung steht einer bedarfsgerechten Versorgung nicht entgegen. Vielmehr sichert sie die Qualität der Leistungsangebote und ihre wirtschaftlich notwendige Auslastung. Kommt es zur Reduktion der Krankenhausedichte, gilt es das Zentrale-Orte-System als Sicherungsinstrument einer flächendeckenden Grundversorgung anzuwenden. Durch die Konzentration von Krankenhäusern in hochrangigen Zentralen Orten kann eine abgestufte stationäre Gesundheitsversorgung flächendeckend gesichert werden. Dabei ist die strukturelle Bedeutung der Krankenhäuser als wichtige regionale Wirtschaftsunternehmen und Arbeitgeber für den ländlichen Raum nicht zu vernachlässigen. Um negativen Folgen für die Versorgung der Bevölkerung entgegenzuwirken, sollten Krankenhausstandorte in ländlichen Räumen identifiziert werden, die bei einer Gefährdung ihrer Tragfähigkeit zur Sicherung der Versorgung in der Fläche gefördert werden sollten. Das Krankenhausfinanzierungsgesetz eröffnet hier die Möglichkeit eines Sicherstellungszuschlages (§ 17 b KHG), um Krankenhausstandorte zu erhalten und damit eine wohnraumnahe Grundversorgung zu sichern.

Pflegebereich

Anders als bei der Nachfrage nach medizinischen Leistungen konzentriert sich die Pflegebedürftigkeit ganz erheblich auf das hohe und sehr hohe Alter. Zwar gibt es hier gewisse Unterschiede bezüglich der Pflegeart (ambulant, stationär oder durch Angehörige), es überwiegen aber die Gemeinsamkeiten mit massiven Anstiegen der Pflegequoten mit zunehmendem Alter. Schon eine vereinfachte Betrachtung der Entwicklung der Zahl der Hochbetagten (über 80-Jährige) lässt erkennen, dass das Angebot von Pflegeleistungen erheblich an die demographisch bedingte Nachfragezunahme in allen Teilräumen der neuen wie alten Länder angepasst werden muss.

In einer alternden Gesellschaft besteht eine zunehmende Nachfrage nach Plätzen in Einrichtungen, in denen pflegebedürftige Menschen ganztägig (vollstationär), nur tagsüber oder nur nachts (teilstationär) untergebracht und unter der Verantwortung professioneller Pflegekräfte gepflegt und versorgt werden. Pflegeheime müssen durch einen Versorgungsvertrag zugelassen sein. Als verfügbare Plätze zählen die an einem Stichtag zugelassenen und tatsächlich verfügbaren Plätze, unabhängig von den jeweils belegten Plätzen. Dabei sind die Pfl-

geplätze den verschiedenen Pflegearten (voll- bzw. teilstationäre Pflege, Kurzzeitpflege) zugeordnet.

Im Mittel liegt der Versorgungsgrad mit Pflegeheimplätzen bei einem Prozent. Das heißt, auf 10 000 Einwohner kommen knapp 100 Plätze. Derzeit lebt in Deutschland etwa ein Drittel der pflegebedürftigen Menschen in Pflegeeinrichtungen – zwei Drittel werden zuhause durch Familienmitglieder oder ambulante Pflegekräfte betreut. Pflegebedürftige Menschen, vor allem in den unteren Pflegestufen, werden in Deutschland größtenteils von Familienangehörigen oder nahestehenden Personen zuhause betreut, zu meist Ehefrauen und Töchter. Wo dies nicht oder nicht vollständig möglich ist, ergänzen oder übernehmen ambulante Pflegedienste die häusliche Pflege. Etwa bei einem Drittel der aufwändig zu pflegenden Personen erfolgt eine stationäre Pflege.

In Westdeutschland ist die Versorgungslage mit Pflegeheimplätzen in den ländlichen Kreisen deutlich besser als in den Großstädten. In

Ostdeutschland ist die Ausstattung mit Pflegeheimplätzen in den Kreisen mit eher städtischem Charakter am günstigsten. Als Reaktion auf den Alterungsprozess der Bevölkerung hat die Zahl der Pflegeheimplätze in den vergangenen Jahren in allen Siedlungskategorien zugenommen. Die stärksten Zunahmen sind in den ländlichen Regionen zu verzeichnen.

Ob in Zukunft die Pflege in stationären Einrichtungen, durch ambulante Dienste oder aber durch Angehörige stattfindet, ist nicht nur von der professionellen Pflegeinfrastruktur und der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen abhängig, sondern hängt auch von der Familienstruktur ab. Leben immer mehr Personen in Singlehaushalten, wohnen Eltern und Kinder zunehmend räumlich von einander getrennt und geht der Kinderanteil in Familien weiter zurück, werden nicht mehr in ausreichendem Umfang private Kräfte für die Altenpflege zur Verfügung stehen. In zunehmendem Maße muss deshalb mit einem erhöhten Bedarf der professionellen Pflege gerechnet werden.

Betrachtet man allein die demographisch bedingte Entwicklung der künftigen Nachfrage nach Pflegeleistungen in Folge der Zunahme des Anteils alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, wird deutlich, dass die Organisation der Altenpflege schon in wenigen Jahren eine Schlüsselaufgabe des Gesundheitssystems darstellen wird. Das räumliche Muster ist da-

Karte 19
Pflegeheimplätze

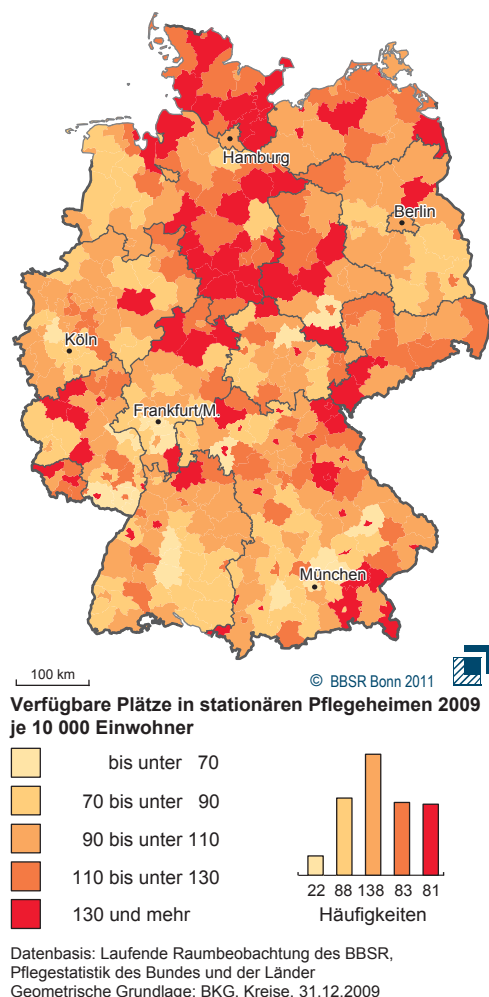
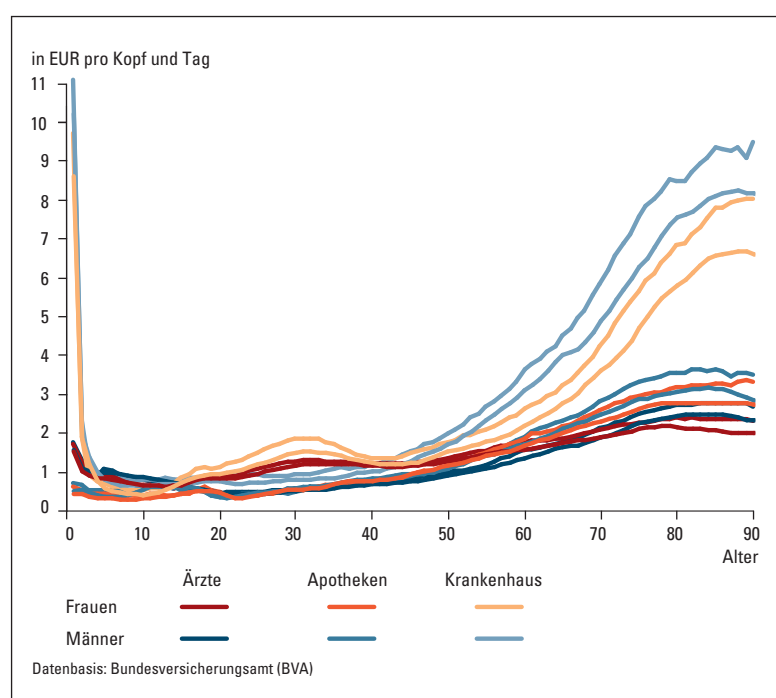


Abbildung 5
Nachfrage nach medizinischen Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung 2009



Quelle: BBSR 2011

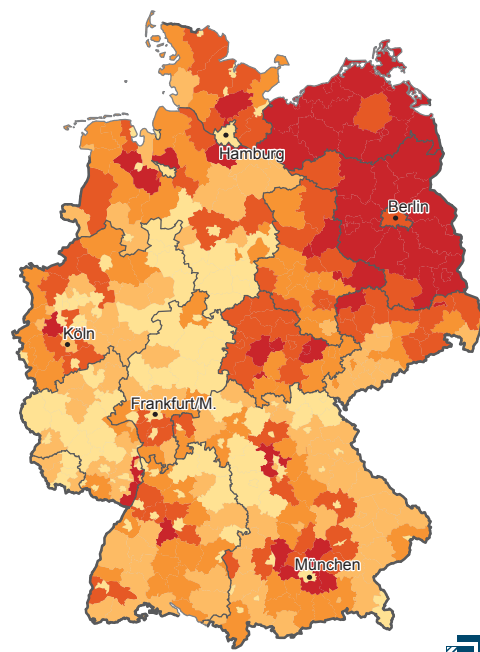
bei ähnlich ausgeprägt wie bei der Zunahme der Hochbetagten. Allerdings sind die Werte der Veränderungen etwas niedriger als bei den über 80-Jährigen. Dies liegt daran, dass mit dem hohen Alter zwar die Pflegebedürftigkeit zunimmt, insgesamt aber auch viele unter 80-Jährige Pflegeleistungen beziehen. Durch die ebenfalls mit dem Alter zunehmende Mortalität sind die Zunahmen bei den Hochbetagten zwar relativ zum Ausgangsbestand sehr hoch, weniger aber in absoluten Zahlen.

Die höchsten Zunahmen der Nachfrage nach Pflegeleistungen finden sich im Umland von Berlin. Sie übertreffen noch die ländlichen Räume Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns. Dies ist eine Folge der massiven Wanderungsgewinne dieser früher nur dünn besiedelten Gebiete seit Anfang der 1990er Jahre. Die Älteren dieser Zuwanderer stellen dementsprechend die potenziellen Pflegefälle in den nächsten 20 Jahren.

Auf der anderen Seite bedeutet dies mehr noch als im eigentlichen Gesundheitsbereich, dass hier mutmaßlich auch Arbeitsplätze entstehen werden, sofern die benötigten Fachkräfte zur Verfügung stehen, und zwar auch und gerade in einigen strukturschwachen Regionen. Angesichts der Zunahme Pflegebedürftiger gegenüber der Abnahme meist weiblicher potenzieller Pflegekräfte droht in vielen dieser Regionen ein Fachkräftemangel in der Altenpflege. Neben den durch Institutionen (Heime, Pflegedienste) erbrachten Leistungen findet ein erheblicher Teil der Pflege nach wie vor durch Angehörige statt.

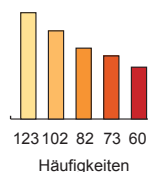
Grundsätzlich wird im Gesundheitsbereich insgesamt mit einer Zunahme der Nachfrage nach Pflege gerechnet, die sich zum einen aus der rapiden Anteilserhöhung potenziell pflegebedürftiger Menschen an der Gesamtbevölkerung und zum anderen aus dem zukünftig sinkenden Anteil der Pflege durch Familienangehörige ergibt.

Karte 20
Künftige Entwicklung der Hochbetagten



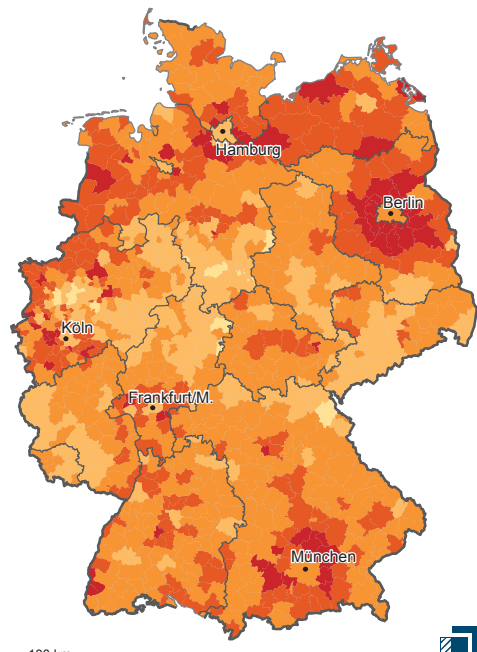
Veränderung der Zahl der über 80-Jährigen
2005 bis 2025 in %

- bis unter 50
- 50 bis unter 65
- 65 bis unter 80
- 80 bis unter 95
- 95 und mehr



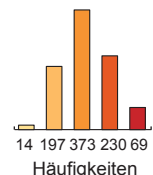
Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2005

Karte 21
Pflegebedürftigkeit



Veränderung der Zahl der Pflegebedürftigen
2010 bis 2030 in %

- bis unter 15
- 15 bis unter 30
- 30 bis unter 45
- 45 bis unter 60
- 60 und mehr



Datenbasis: Bundesministerium für Gesundheit,
BBSR-Bevölkerungsprognose 2010-2030/bbw
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Mittelbereiche, 31.12.2008

2.2.7 Kritische Infrastruktur

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes Ende 2008 wurde mit dem Schutz kritischer Infrastruktur ein neuer Grundsatzinhalt in den Katalog der Grundsätze der Raumordnung aufgenommen. Die Bundesregierung definiert Kritische Infrastrukturen (KRITIS) als Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung

- nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe,
- erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder
- andere dramatische Folgen eintreten würden.¹³

Die meisten Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge lassen sich einem Sektor oder Teilssektor der Kritischen Infrastrukturen zuordnen. Als wichtiges Merkmal zur Beantwortung der Frage, ob eine Infrastruktur als „kritisch“ anzusehen ist, gilt die „Kritikalität“ der zu betrachtenden Infrastruktur bzw. ihrer Teilkomponenten. Kritikalität wird in diesem Zusammenhang definiert als Maß für die Bedeutsamkeit einer Infrastruktur oder ihrer Komponenten in Bezug auf die Konsequenzen, die eine Störung oder ein Funktionsausfall für die Gesamtdienstleistung bzw. Produktion und somit letztlich für die Versorgungssicherheit der Gesellschaft mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen nach sich ziehen.¹⁴ Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang jenen Infrastrukturen zu, die einen hohen Grad physischer Vernetzung aufweisen.

Gefahren für Kritische Infrastrukturen

Ereignisse in der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, welchen Gefahren Kritische Infrastrukturen in Deutschland ausgesetzt sind. So führte beispielsweise 2005 ein Wintersturm im Münsterland zu zahlreichen auch längerfristigen Ausfällen der Stromversorgung und der Verkehrswege.

Die unter dem All-Gefahren-Ansatz betrachteten Gefährdungen für Kritische Infrastrukturen können in drei Klassen eingeteilt werden: Bisher werden in der Raumordnung vor allem Hochwassergefahren betrachtet. Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete werden für überschwemmungsgefährdete Räume und für notwendige Hochwasserschutzmaßnahmen wie z.B. die Schaffung von Retentionsräumen ausgewiesen (siehe Ausführungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Kapitel 3.3). Andere (Natur-)Gefahren finden bis auf einige geomorphologische Prozesse in der

bayerischen Alpenregion so gut wie keine Berücksichtigung. Neben den zuvor genannten Gefährdungen sind Kritische Infrastrukturen aber weiteren Einflüssen unterworfen, die das Risiko ihres Ausfalls erhöhen.

Dazu zählen klimatische Veränderungen, der demographische Wandel, zunehmende Interdependenzen zwischen den Infrastrukturbereichen und Verkettungen von Ereignissen (Kaskaden- oder Dominoeffekte) sowie die Konzentration von Kritischen Infrastrukturen.

Die Bundesregierung legt in der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen den Schwerpunkt auf die kooperative Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft beim Schutz Kritischer Infrastrukturen.¹⁵ So sind auch die Träger der Raumordnung in Bund, Ländern und Regionen aufgefordert, beim Schutz Kritischer Infrastrukturen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mitzuwirken.

Die folgenden Fallbeispiele sollen exemplarisch zeigen, welche potenziellen Risiken für KRITIS im Rahmen der räumlichen Planung relevant

(13) BMI = Bundesministerium des Innern (BMI): Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen – KRITIS-Strategie, Juni 2009, <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/544770/publicationFile/27031/kritis.pdf>, Zugriff am 9.11.2010, S. 4.

(14) Lenz, S.: Vulnerabilität Kritischer Infrastrukturen. In: Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 4, Bonn 2009, http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Publikationen_20Forschung/FiB_Band4,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/FiB_Band4.pdf, Zugriff am 10.11.2010, S. 19.

Tabelle 2
Kritische Infrastrukturbereiche

Technische Basisinfrastrukturen	Sozioökonomische Dienstleistungsinfrastrukturen
Energieversorgung Informations- und Kommunikationstechnologie Transport und Verkehr (Trink-)Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	Gesundheitswesen, Ernährung Notfall- und Rettungswesen, Katastrophenschutz Parlament, Regierung, öffentliche Verwaltung, Justizeinrichtungen Finanz- und Versicherungswesen Medien und Kulturgüter

Quelle: Nationale KRITIS-Strategie, BMI 2009

Tabelle 3
Gefahren

Naturereignisse	Technisches / menschliches Versagen	Terrorismus, Kriminalität, Krieg
Extremwetterereignisse u. a. Stürme, Starkniederschläge, Temperaturstürze, Hochwasser, Hitzewellen, Dürren	Systemversagen u. a. Unter- und Überkomplexität in der Planung, Hardware-, Softwarefehler	Terrorismus
Wald- und Heidebrände	Fahrlässigkeit	Sabotage
Seismische Ereignisse	Unfälle und Havarien	sonstige Kriminalität
Epidemien und Pandemien bei Mensch, Tier und Pflanzen	Organisatorisches Versagen u. a. Defizite im Risiko- und Krisenmanagement, unzureichende Koordination und Kooperation	Bürgerkriege und Kriege
Kosmische Ereignisse u. a. kosmische Energiestürme, Meteoriten und Kometen		

Quelle: Nationale KRITIS-Strategie, BMI 2009

sind und inwieweit sich in diesem Kontext Abwägungskonflikte ergeben können.

Bündelung von Infrastrukturtrassen

Raumordnungspläne fordern regelmäßig die Bündelung von Versorgungsleitungen. Strom, Gas, Mineralöl, Trinkwasser, Telekommunikation etc. sollen in gemeinsamen Trassen und möglichst parallel zu Verkehrswegen (Straße und Schiene) verlegt werden. Dies soll vor allem den Flächenverbrauch reduzieren und Kosten einsparen.

Eine Bündelung bzw. Parallelführung von Leitungen der verschiedenen Versorgungsinfrastrukturen erhöht jedoch das Schadenspotenzial bei einem Störfall oder einem anderen schädigenden Ereignis.¹⁶ Unabhängig davon, ob durch ein Naturereignis, technisches Versagen oder einen kriminellen Akt verursacht, wären mit einem Schlag gleichzeitig mehrere verschiedene Versorgungseinrichtungen beschädigt oder zerstört. Je nach Bedeutung (Kritikalität) eines solchen Versorgungsstranges für das Infrastruktursystem insgesamt könnte dies erhebliche Versorgungseinschränkungen für die Bevölkerung zur Folge haben. Sicherheitsaspekte gilt es daher bei planerischen Abwägungsentscheidungen vermehrt zu berücksichtigen.

Freileitungen contra Erdkabel

Die Eisschneelasten an den Freileitungen im Münsterland im November 2005 haben die Anfälligkeit von oberirdisch verlaufenden Stromleitungen deutlich gemacht. Freileitungen sind Naturgefahren, aber auch terroristischen Anschlägen mehr oder weniger schutzlos ausgesetzt. Eine Erdverlegung könnte hier Abhilfe schaffen. Die entsprechende Überdeckung vermindert die Vulnerabilität von Kabeltrassen, indem sie die Einwirkungsmöglichkeiten durch Naturereignisse oder menschliche Eingriffe spürbar mindert. Andererseits ist die Wiederherstellung der Versorgungsleitung bei einer unterirdischen Trassenführung deutlich erschwert. Zudem sind die Kosten für eine Erdverlegung erheblich höher.

Risiken von Flughäfen

Im Rahmen der Erweiterungsplanung von Flughäfen lassen sich durch Risikoanalysen mögliche Risikopotenziale aufspüren und bei der konkreten Standortplanung vermeiden.

Zentrale versus dezentrale Wasserversorgung

Aus Sicht des Schutzes der Kritischen Infrastruktur ist eine Förderung zentraler Wasserversorgungssysteme bedenklich, weil der Ausfall eines zentralen Versorgungssystems kritischer zu bewerten ist als ein Störfall in einem dezentralisierten System. Zumindest sollten bestehende dezentrale Anlagen erhalten bleiben, die bei einem Ausfall der zentralen Wasserversorgung für eine überbrückende Notversorgung genutzt werden könnten.

Trinkwasser-Notversorgung

Auf der Grundlage des Wassersicherstellungsgesetzes verfügt der Bund deutschlandweit über ca. 5 000 Notbrunnen, um bei einem Ausfall der regulären öffentlichen Wasserversorgung die Bevölkerung mit Trinkwasser versorgen zu können. Die Brunnen sind hauptsächlich in Ballungsräumen vorhanden. Vorhandene Brunnenstandorte und dazu gehörende Verbundleitungen sollten mit Hilfe von Festlegungen in Regionalplänen umfassend gesichert werden.

Durchführung von Risikoanalysen

Beim Schutz Kritischer Infrastrukturen im Kontext der Raumordnung geht es im Wesentlichen um die Analyse und Bewertung von Gefahren, denen Infrastruktureinrichtungen und -anlagen im Raum ausgesetzt sind, und von damit verbundenen Risiken. Für die Durchführung entsprechender Risikoanalysen kann die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) entwickelte „Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“¹⁷ genutzt werden, um für ein konkretes räumliches Gebiet auf systematische Weise das Schadensausmaß zu ermitteln, das bei Eintritt unterschiedlicher Gefahren jeweils zu erwarten ist.

In der Raumordnung ist der Schutz Kritischer Infrastrukturen durch den neuen Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG formal verankert worden. Wie dieser Grundsatz in die Abwägung mit anderen Belangen in der Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung einbezogen wird, sollte zukünftig von den Trägern der Raumordnung auf der Grundlage von Risikoanalysen abgeschätzt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Erarbeitung von aussagekräftigen Gefährdungs- und Risikokarten, um die auf Infrastrukturen wirkenden Gefahren und hiervon ausgehenden Risiken im Raum sichtbar zu machen.

(15) KRITIS-Strategie, Kabinettsbeschluss vom 17.06.2009

(16) Konersmann, R.; Kühl, C.; Ludwig, J.: Zu den Risiken des Transports flüssiger und gasförmiger Energieträger und Pipelines. In: Forschungsbericht 285, Berlin 2009, Bundesanstalt für Materialforschung und –prüfung (Hrsg.), http://www.bam.de/de/service/publikationen/publikationen_medien/fb285_vt.pdf, Zugriff am 10.11.2010.

(17) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz, 2010, http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_402322/SharedDocs/Publikationen/Broschueren_Flyer/Methode_Risikoanalyse-BS.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Methode_Risikoanalyse-BS.pdf, Zugriff am 10.11.2010.

Verbesserung des Informationsaustauschs

Die Zusammenarbeit mit den im Bevölkerungsschutz tätigen Behörden, die über das erforderliche Fachwissen zum Schutz Kritischer Infrastrukturen verfügen, ist bei Planungsverfahren der Raumordnung zukünftig zu intensivieren. Die auf den jeweiligen Planungsebenen für den Bevölkerungsschutz zuständigen Landesdienststellen und das BBK sind möglichst direkt zu beteiligen.

2.2.8 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Mindeststandards und Orientierungswerte

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutet nicht, dass überall die gleichen Versorgungsstandards und Leistungsangebote vorhanden sein müssen. Vielmehr geht es um ein den jeweiligen Nachfrage- und Auslastungsverhältnissen angepasstes und ausreichendes Niveau der Daseinsvorsorge. Das bedeutet für die Raumordnungspolitik, über regional differenzierte Mindeststandards der Versorgung nachzudenken, die die künftige Siedlungsdichte und Bevölkerungsdynamik berücksichtigen. Zudem werden Orientierungswerte benötigt, die neben Erreichbarkeitszielen Tragfähigkeitsschwellen für unterschiedliche Arten von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Qualitätsstandards setzen. Standardvorgaben müssen mit den betreffenden Fachplanungen abgestimmt sein. Um die Daseinsvorsorge in den nötigen fachübergreifenden Dialog stellen zu können, gilt es die Zusammenarbeit zwischen Vertretern von Raumordnung und Fachpolitiken zu stärken, z.B. durch Fachministerkonferenzen zur „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge“.

Spielräume für Zentrale-Orte-Straffungen

Zentrale-Orte-Konzepte der Landesplanungen zielen auf die Gewährleistung einer qualitätsorientierten Infrastrukturversorgung. Allerdings ist eine Anpassung der bestehenden Zentrale-Orte-Systeme an räumliche Schrumpfungsprozesse erforderlich, wenn in vom Bevölkerungsrückgang betroffenen ländlichen Regionen die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen gefährdet ist. Entweder müssen zentralörtliche Netze ausgedünnt oder organisatorische Lösungen wie die Funktionsteilung in Städteverbünden/-netzen angewandt werden.

Zumutbare Erreichbarkeitsstandards müssen dabei gewährleistet bleiben. Mobilitätssicherung in nachfrageschwachen ländlichen Regionen sollte deshalb ein zentraler Bestandteil von Konzepten und Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge sein. Eine Strategie, die Tragfähigkeitsproblemen entgegenzutreten soll, muss zudem darauf abzielen, notwendige Konzentrationsmaßnahmen mit einer qualitativen Verbesserung des Infrastrukturangebotes zu verbinden.

Gleichzeitig bedarf es neuer Formen der Sicherstellung der wohnungsnahen Grundversorgung auch in dörflichen Strukturen. Dabei kann auf temporäre, mobile und flexible Angebotsformen zurückgegriffen werden, wie „Gesundheitszentren“ mit mehreren Allgemein-/Fachärzten, Notfallversorgung durch Polizei/Feuerwehr, Nutzung von Krankenhauseinrichtungen durch ambulante Mediziner, temporär-mobile Behandlungsangebote oder Ansätze der Telemedizin.

Genauso wie in Zeiten des Wachstums liefert das Zentrale-Orte-System ein wichtiges Orientierungsraster, wenn es in Räumen mit Bevölkerungsrückgang um die Ausdünnung von Standortnetzen von Infrastrukturangeboten und die Konzentration auf tragfähige Zentren geht. Insbesondere die Mittelzentren sind im ländlichen Raum als „Pflöcke“, „Knotenpunkte“ oder „stabilisierende Anker“ von hoher regionaler Bedeutung.

Interkommunale Kooperationen

Die Aufgabe der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit sozialen und kulturellen Einrichtungen liegt in der Regel bei den Kommunen. Die aktuellen Trends der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung zwingen zunehmend dazu, Versorgungsangebote zu bündeln und Kooperationen mit anderen Kommunen oder Aufgabenträgern zu suchen. Zur Sicherung der Daseinsvorsorge müssen sich Städte und Gemeinden über gemeinsame Versorgungseinrichtungen abstimmen und gemeinsam regionale Strategien verfolgen.

Von besonderer Bedeutung als Reaktion auf die Auswirkungen des demographischen Wandels ist die funktionsteilige Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen in Städteverbünden/-netzen. Im Idealfall ergänzen sich die Funktionen der landesplanerisch als Zentrale Orte ausgewiesenen kooperierenden Städte komplementär. Eine Studie zu zentralörtli-

chen Städteverbünden¹⁸ in den neuen Ländern kommt zu dem Ergebnis, dass eine raumordnerische Funktionszuweisung in Kombination mit einer formalisierten zentralörtlichen Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge unumgänglich ist. Städteverbünde werden zwar durch die Raumordnung ausgewiesen, zu ihrer Umsetzung sind sie aber vor allem auf die Akzeptanz seitens der Kommunen angewiesen.

Mittelbereiche bieten sich als räumliches Bezugssystem an, wenn es darum geht, das Konzept der „Verantwortungsgemeinschaften“ auf die räumliche Daseinsvorsorge anzuwenden. So könnte das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ systematisch weiterentwickelt werden, ohne allerdings die kommunale bzw. staatliche Verantwortung im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung anzutasten. Die Mittelbereiche würden dann nicht nur wie oben gezeigt als Analyse-, sondern auch als Programmregionen für interkommunale Kooperationen fungieren können, um die Infrastrukturangebote räumlich über Gemeindegrenzen hinweg zu organisieren.

(18) BMVBS/BBR (Hrsg.): Kooperation Zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. In: Werkstatt: Praxis, Heft 53, Bonn 2008.

(19) Weitere Informationen können folgender Broschüre entnommen werden: BMVBS: Region schafft Zukunft. Demographischen Wandel aktiv gestalten, Berlin 2009.

Koordination durch Regionalplanung

Die Regionalplanung reagiert bei der Anpassung von Leistungen der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel noch zu verhalten. Zwar wird die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs durchaus von den Trägern der Regionalplanung anerkannt, eine von der MKRO geforderte aktivere Befassung mit den Herausforderungen des demographischen Wandels für die regionale Daseinsvorsorge erfolgt allerdings noch nicht im wünschenswerten Umfang. Einerseits beschränken fehlende Personalressourcen die Handlungsfähigkeit der Regionalplanung und andererseits limitiert ein Mangel an Best-Practice-Fällen konkrete Lösungsansätze in der Regionalplanungspraxis. Darüber, wie die Regionalplanung das für sie neue Thema der Daseinsvorsorgeplanung systematisch angehen kann, informiert ein Leitfaden des BMVBS.²⁰

Kosten-Nutzen-Bilanz

Auf kommunaler und regionaler Ebene sollte intensiver von Kosten-Nutzen-Analysen in der Planung Gebrauch gemacht werden, um die Planungsalternativen mit einer positiven

Regionale Daseinsvorsorgeplanung

Instrument: Masterplan Daseinsvorsorge

In vier Modellregionen des Modellvorhabens „Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft“¹⁹ des BMVBS und BBSR wurde der Ansatz des Masterplans Daseinsvorsorge entwickelt und in der Praxis getestet. Der Masterplan geht der Frage nach, wie verschiedene Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge in Zusammenarbeit mit Bevölkerung, Kommunalpolitik und Trägern der Daseinsvorsorge an die Herausforderungen des demographischen Wandels angepasst werden können. Es handelt sich dabei weniger um einen konkreten Plan, als viel mehr um einen diskursiven Prozess den Landkreise, Regionen oder interkommunale Kooperationen initiieren, um sich zusammen mit der interessierten Bevölkerung, öffentlichen und privaten Trägern der Daseinsvorsorge und den Kommunen systematisch mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die verschiedenen Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen, Szenarien und Anpassungsstrategien zu entwickeln, und deren Umsetzung politisch und organisatorisch sicherzustellen.

Neu am Masterplan Daseinsvorsorge ist vor allem der übergeordnete Blick auf alle Be-

reiche der Infrastruktur. Die Diskussion mit möglichst vielen betroffenen Akteuren, auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung, sowie der interkommunale Ansatz sind weitere innovative Bestandteile des Masterplans. Als zentrale Innovationen des Ansatzes sind aber nicht nur der diskursive Erarbeitungsprozess zu nennen, sondern die Arbeit mit Anpassungsszenarien und die systematische Prüfung der unterschiedlichen Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorgeeinrichtungen in Bezug auf Versorgungslage, Kostenentwicklung und Erreichbarkeitsfolgen.

Das Instrument Masterplan Daseinsvorsorge ist mittlerweile bei Verwaltung und Politik auf breite Zustimmung gestoßen. Darauf aufbauend hat das BMVBS 2011 ein Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge auf den Weg gebracht. Etwa 30 Modellregionen sollen gefördert werden. Die Regionen demonstrieren, wie sich innovativ den infrastrukturellen Herausforderungen des demographischen Wandels gestellt und mit einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge die erforderlichen Anpassungen kooperativ bewältigt werden können.

Kosten-Nutzen-Bilanz zu bestimmen. Generell ist eine kostensensiblere kommunale wie regionale Planung erforderlich. Ein Planen ohne Berücksichtigung auch von langfristigen Kostenfolgen für den kommunalen Haushalt ist fahrlässig.

Gerade auch unter dem Aspekt begrenzter öffentlicher Finanzen ist eine Konzentration von Infrastrukturen in Zentralen Orten notwendig, um die finanzielle Tragfähigkeit dieser Infrastrukturen langfristig sichern zu können. Vor allem in ländlichen Regionen mit hohen Bevölkerungsverlusten ist eine Zentrenpolitik durch die Regionalplanung erforderlich. Eine „gute“ Raumpolitik für Stadt und Land (zentrale Orte, dezentrale Konzentration, Begrenzung der Suburbanisierung) kann und sollte daher Finanzprobleme und finanzielle Ungleichgewichte entschärfen. Es gibt kein besseres Mittel zur kommunalen Ausgaben senkung (vor allem im Bereich der technischen, zum Teil aber auch der sozialen Infrastruktur) als eine kompakte und geordnete Siedlungsentwicklung. Auch aus finanzpolitischer Sicht müssen deshalb Maßnahmen wie z.B. die Eigenheimförderung oder die Pendlerpauschale auf ihre räumlichen Verteilungswirkungen hin überprüft und im Zusammenhang bewertet werden.

Durch Intensivierung der interkommunalen Arbeitsteilung beim Angebot vieler kommunaler Dienstleistungen kann ein hoher Einspareffekt mobilisiert werden. Die Regionalplanung sollte zukünftig intensiver die Moderation sol-

cher Abstimmungsprozesse begleiten. Vor allem in Regionen, die von starkem Bevölkerungsrückgang betroffen sind, gilt es Anpassungsmaßnahmen der lokalen Angebote der Daseinsvorsorge auf der Basis von Kosten-Nutzen-Vergleichen der Anpassungsalternativen auszuwählen.

Schutz Kritischer Infrastrukturen

Wie die öffentlichen Belange der Kritischen Infrastrukturen von der Raumordnung wahrgenommen und vertreten werden sollen, lässt sich nicht unmittelbar dem Grundsatz nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG entnehmen. Die Raumordnung wird lediglich verpflichtet, dem Schutz Kritischer Infrastrukturen Rechnung zu tragen, was juristisch bedeutet, dass der Belang in der planerischen Abwägungsentscheidung angemessen einzubeziehen ist. Interessenkonflikte liegen dabei auf der Hand. Der Schutz Kritischer Infrastrukturen kann im Widerspruch stehen zu Umweltschutzinteressen, zur Vermeidung von Flächenverbrauch oder zu Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Nach den Erfahrungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das als Träger öffentlicher Belange insbesondere dem Belang der Kritischen Infrastrukturen im Rahmen von Planungsverfahren der Landes- und Regionalplanung mehr Gehör verschaffen möchte, konnte immer wieder festgestellt werden, dass Planungsträger potenzielle Risiken bei der Planung von Infrastrukturstandorten kaum oder gar nicht berücksichtigen.

(20) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. In: Werkstatt: Praxis, Heft 64, Berlin 2010.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis, Berlin 2011.

2.3 Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand eines Landes und seiner Regionen können im Zeitalter der Globalisierung nur dauerhaft gesichert werden, wenn Menschen und Unternehmen sich an verändernde Produktions- und Marktbedingungen anpassen und kontinuierlich Innovationen erzeugen, die die Wirtschaft in wettbewerbsfähige Produkte transformiert. Die Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit Deutschlands ist somit auch ein wichtiger öffentlicher Belang. Die Raumordnung soll nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG den Raum im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen weiterentwickeln und regionale Wachstums- und Innovationspotenziale in den Teilräumen stärken.

2.3.1 Langfristige Trends von Wachstum und Beschäftigung

Wirtschaft und Arbeitsmarkt der Bundesrepublik befanden sich bis zum dritten Quartal 2008 in einem starken Aufschwung, der mit einem

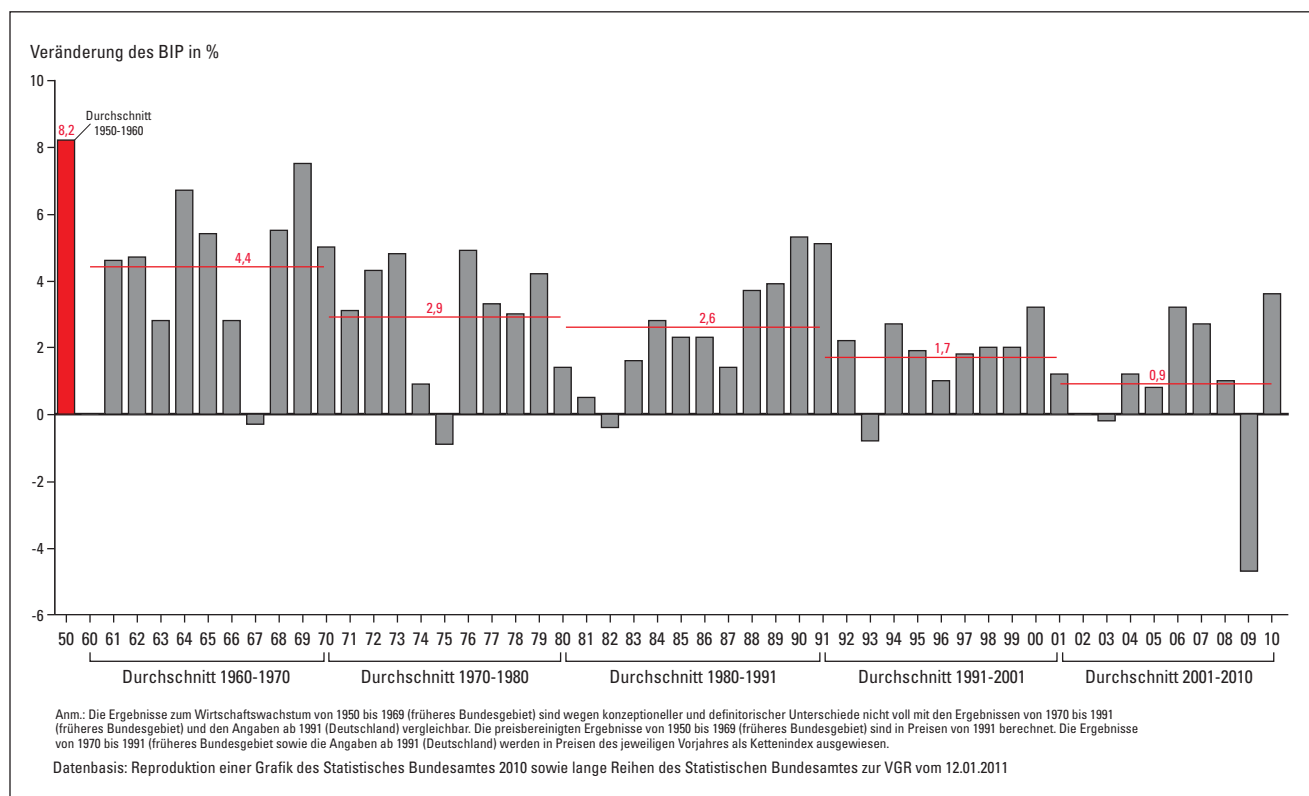
deutlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen und Beschäftigung einherging.²¹ Die in Folge der internationalen Finanzkrise einsetzende Rezession führte dann zu einem deutlichen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung. Im Jahresdurchschnitt 2009 ging das Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Vorjahr um 4,7% zurück – ein historisch einmaliger Rückgang in der deutschen Wirtschaftsgeschichte, mehr als fünfmal so stark wie der bisher stärkste Einbruch nach der ersten Ölkrise im Jahr 1975.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, wie gravierend Deutschland von der wirtschaftlichen Rezession betroffen war.²² So ging das Bruttoinlandsprodukt in der Eurozone nur um 4% und das der Vereinigten Staaten sogar nur um 2,5% zurück. Lediglich Länder wie Irland (-7,5%), Slowenien (-7,4%), Finnland (-6,9%) und die Slowakische Republik (-5,8%) erlitten noch größere Einbußen. Andererseits konnte sich die deutsche Wirtschaft, angetrieben durch einen starken Export, schneller als erwartet aus der Krise befreien. So wuchs das deutsche Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2010 mit 2,2% in einem Ausmaß, das es zuletzt während der deutschen Wiedervereinigung gegeben hat. Im Jahresdurchschnitt wuchs es 2010 sogar um 3,6%. Deutschland als größte Volkswirtschaft in der EU nimmt somit die Rolle des Wachstumstreibers ein.

(21) Zarth, M.: Die Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen Konjunkturzyklen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2011, S. 101ff..

(22) Schmidt-Seiwert, V.: Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2011, S. 113ff..

Abbildung 6
Wirtschaftswachstum



Zwar stieg in der Vergangenheit die Zahl der Teilzeitbeschäftigten oder der befristeten Arbeitsverhältnisse stark an. Dennoch konnte Deutschland seine Beschäftigungslage im europäischen Vergleich merklich verbessern und sogar zentrale Lissabon-Vorgaben erreichen. Allein zwischen 2005 und 2008 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bundesweit um rund 1,3 Mio. an. Auch die strukturellen Defizite Ostdeutschlands fallen seitdem weniger ins Gewicht. Einige wirtschaftsstarke Regionen in den neuen Bundesländern konnten erstmals Anschluss an den gesamtdeutschen Konjunkturzyklus finden und ihre Beschäftigungsentwicklung insgesamt stabilisieren.

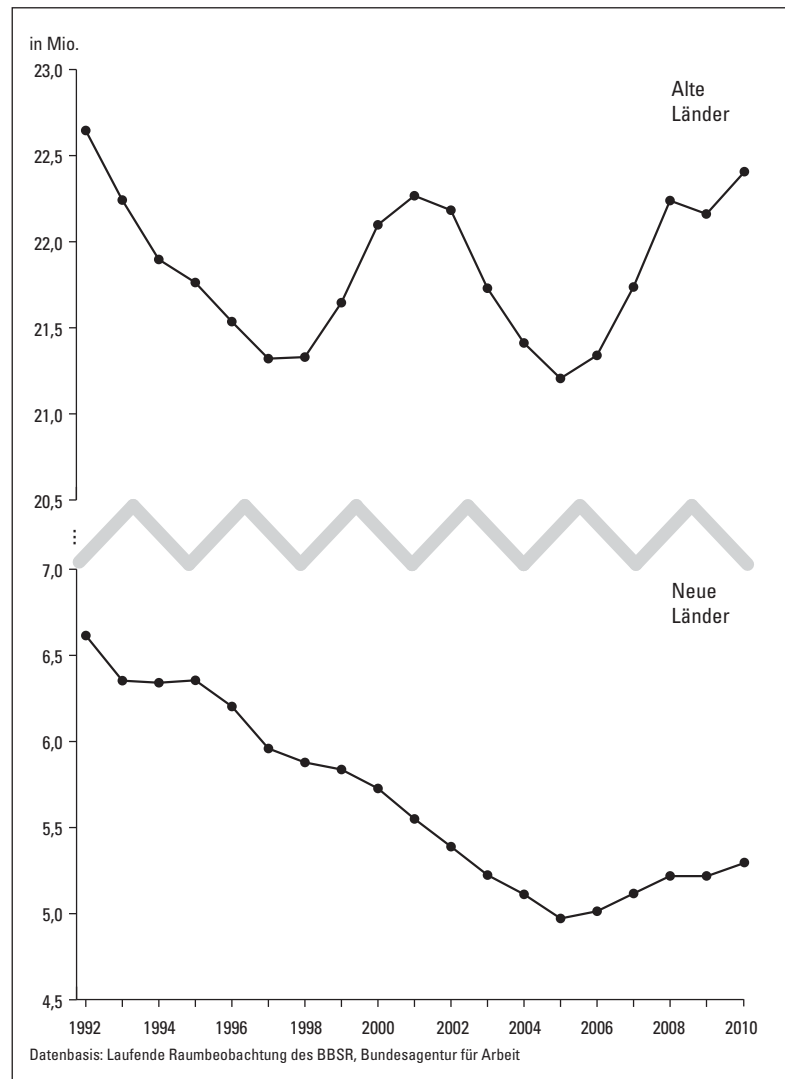
Dies ist nicht nur unter raumstrukturellen Aspekten positiv zu werten, sondern trägt auch zur Entlastung der sozialen Sicherungssysteme bei. Denn deren wesentliche Finanzierungsquelle besteht in den Beitragszahlungen der Beschäftigten und Arbeitgeber. In den neuen Bundesländern liegt die Ausstattung mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen inzwischen bei etwa 92% des westdeutschen Niveaus. Bedingt durch die längerfristigen Folgen des Transformationsprozesses schlägt sich diese vergleichsweise gute Versorgung allerdings noch nicht ganz in der Arbeitslosenquote nieder, die verglichen mit Westdeutschland immer noch deutlich höher ist.

Inzwischen entfallen in Deutschland etwa zwei Drittel aller Arbeitsplätze auf den Dienstleistungsbereich. In den neuen Ländern liegt der Dienstleistungsanteil sogar über dem Niveau der alten Länder. Dies kann jedoch nur eingeschränkt als Beleg für eine positive Bewältigung des sektoralen Strukturwandels gewertet werden, da die geringeren Anteile im produzierenden Gewerbe zwangsläufig mit höheren Anteilen im tertiären Sektor einhergehen. Dabei ist der gesamte Bereich öffentlicher Dienstleistungen in Ostdeutschland weiterhin überrepräsentiert, während in Westdeutschland insbesondere die wissensintensiven, unternehmensorientierten Bereiche ein höheres Gewicht haben. Diesen wird im Allgemeinen eine wichtige Funktion für regionale Entwicklungsprozesse zuerkannt.

Außerdem dokumentieren die überaus günstige Beschäftigungsentwicklung bis 2008 und das schnelle Aufholen der deutschen Wirtschaft im Jahr 2010, dass dem verarbeitenden Gewerbe weiterhin als konjunktureller Treiber eine Schlüsselfunktion für das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Regionen zukommt. Denn die im Export erzielten Einkom-

Abbildung 7

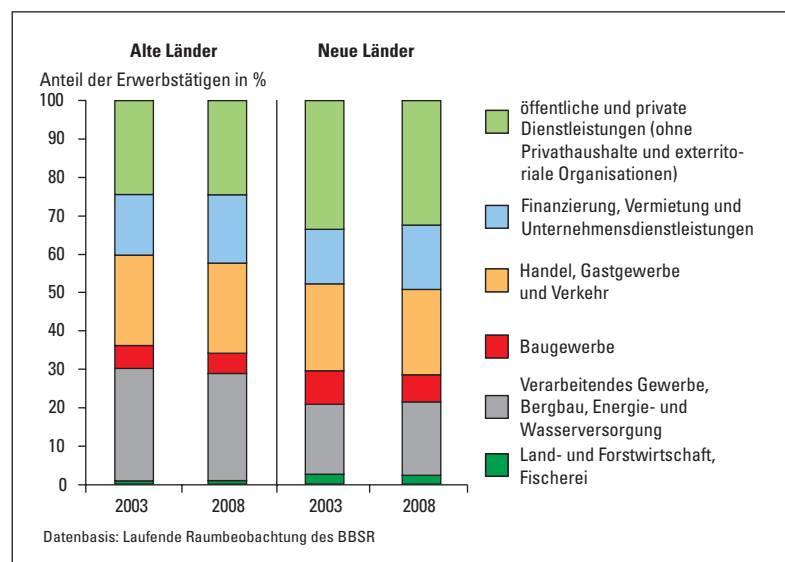
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1992 bis 2010



Quelle: BBSR 2011

Abbildung 8

Sektoraler Strukturwandel 2003 und 2008



Quelle: BBSR 2011

men stützen regionale Kreisläufe und sind somit ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für regionales Wachstum. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft geht deshalb auch nicht mit einer De-Industrialisierung einher. Industrie und Dienstleistungen entwickeln sich weiterhin komplementär.²³

In Folge gezielter Aktivitäten der nationalen und europäischen Strukturpolitik ist der Aufbau einer neuen industriellen Basis in Ostdeutschland weiter fortgeschritten. Sie ist zwar durch eine kleinbetriebliche Struktur und eine schwache Ausstattung mit zentralen Unternehmensfunktionen geprägt, gleichwohl konnten die Unternehmen aber ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit – wie der steigende Exportanteil dokumentiert – weiter verbessern. Zudem weisen sie oftmals eine hohe Flexibilität auf. In den letzten Jahren haben sich darüber hinaus innovative Kompetenzfelder gebildet. Dies gilt beispielsweise für das Berliner Umland und verschiedene innovative Zentren in Sachsen und Thüringen. Auch im Bereich der erneuerbaren Energien, denen mit

Blick auf den ökologischen Strukturwandel und die Erschließung neuer Märkte eine wichtige Rolle zukommt, konnten sich neue regionale Kristallisationspunkte herausbilden.

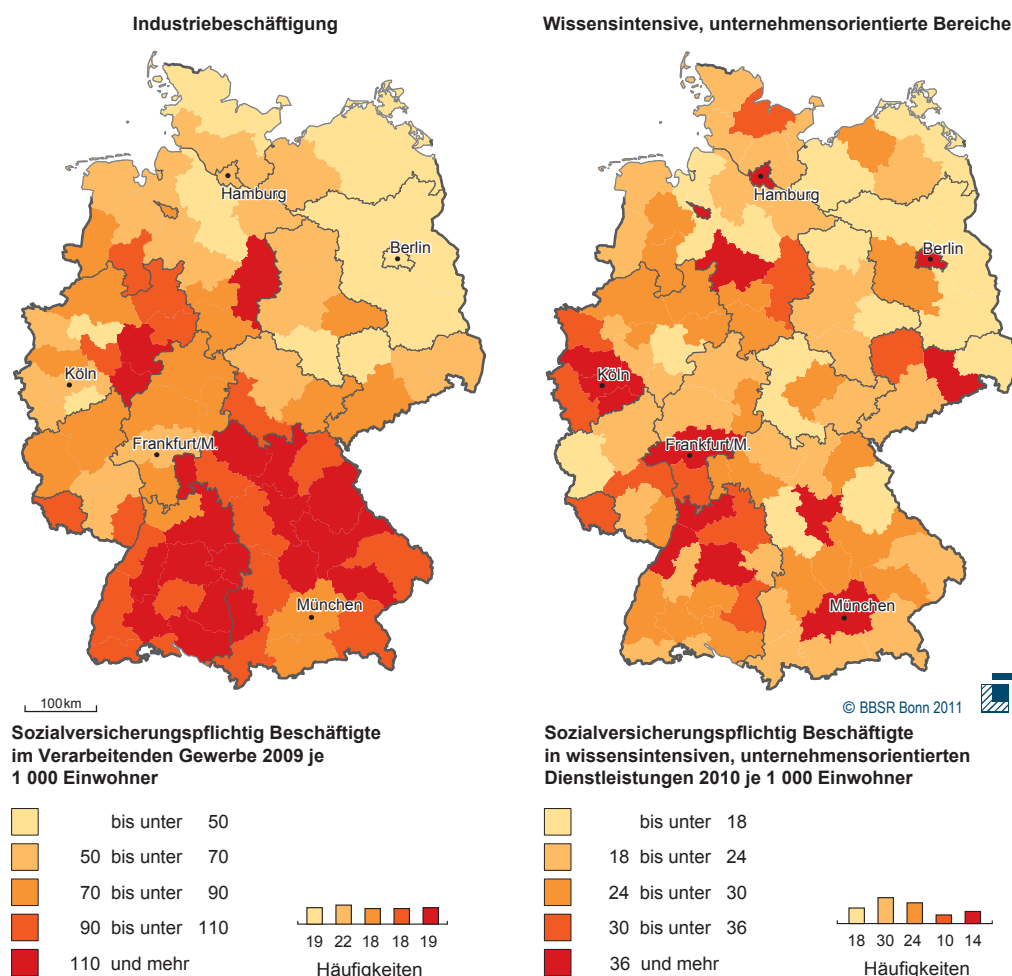
Die weltweite große Nachfrage nach deutschen Produkten, die damit gestiegene Industrieproduktion und das Streben der Unternehmen nach mehr Flexibilität haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Zeitarbeitsbranche mit hohen Wachstumsraten expandierte.²⁴ Insgesamt kommt der Leiharbeit aber im Vergleich zur befristeten Beschäftigung eine deutlich geringere Bedeutung zu. Ende 2008 waren gerade 2,6% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei einer Zeitarbeitsfirma beschäftigt. Im Zuge der internationalen Wirtschaftskrise kam es dann zu einem starken Rückgang. Seit 2010 zeichnet sich jedoch wieder eine spürbare Belebung auf dem Markt für Zeitarbeitsverhältnisse ab, denn die Unternehmen stockten nicht nur ihre Stammbeschaftungen wieder auf, sondern stellten zunehmend auch Zeitarbeiter ein.

(23) Schnur, P. / Zika G.: Arbeitskräftebedarf bis 2025: Die Grenzen der Expansion. IAB-Kurzbericht, Nr. 26/2007, S.5f.

(24) Jahn, W. / Wolf, K.: Entwicklung der Leiharbeit und regionale Disparitäten. IAB-Kurzbericht, Nr. 14/2005.

Karte 22

Beschäftigung in Industrie und wissensintensiven, unternehmensorientierten Bereichen



2.3.2 Beschäftigungswachstum geprägt von groß- und kleinräumigen Disparitäten

Vom letzten Aufschwung und der damit einhergehenden Beschäftigungsentwicklung haben zwar nahezu alle Regionen profitiert, aber in unterschiedlichem Maße. Als wichtige Determinanten der Beschäftigung gelten im Allgemeinen Qualifikation, Lohnniveau, Branchenstruktur, Betriebsgröße und die regionalen Standortbedingungen.²⁵ Die Branchenstruktur, die sich in der Regel nur über einen längeren Zeitraum ändert, besitzt eine vergleichsweise große Bedeutung: Während eine hohe Konzentration wachsender Branchen eine positive Entwicklung verstärkt, birgt umgekehrt eine hohe Konzentration schrumpfender Branchen die Gefahr, dass die Entwicklung der gesamten Region auf einen negativen Pfad gerät.

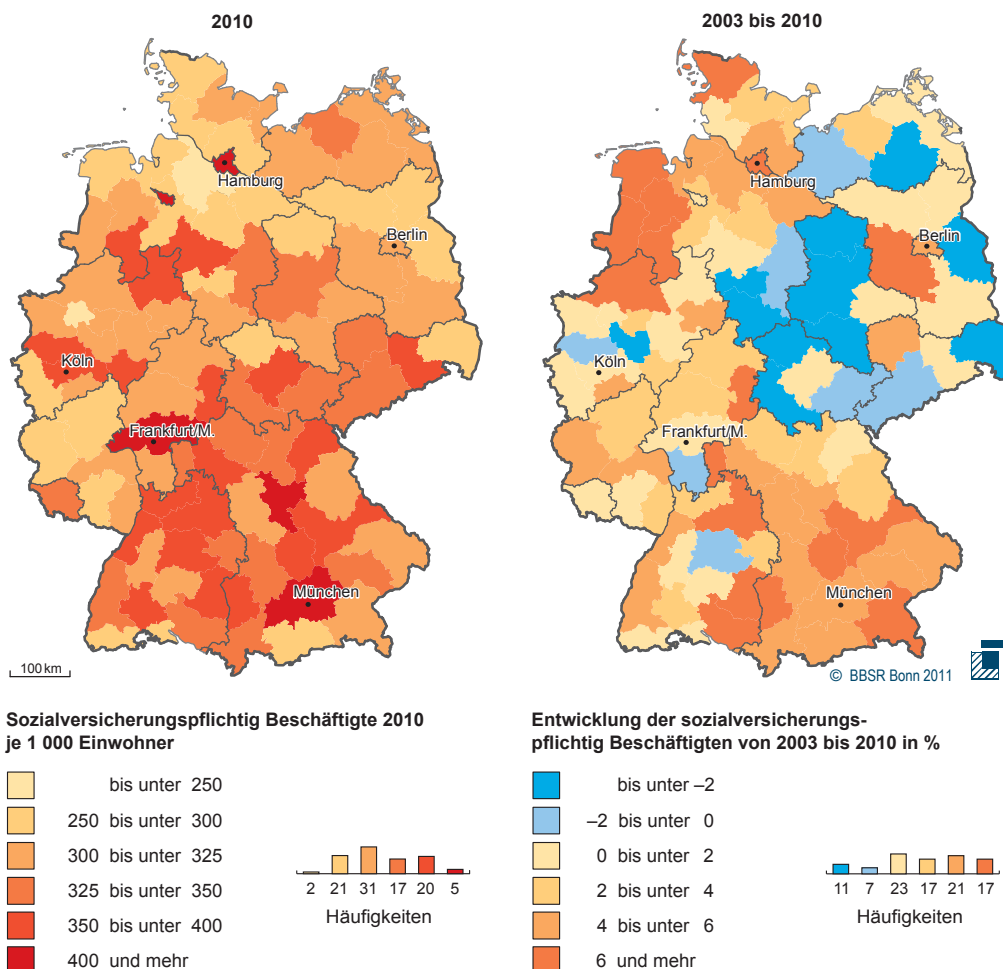
Eine weitere wichtige Stellschraube ist in der gezielten Ansiedlung mittelgroßer Unternehmen zu sehen, da diese in einem stärkeren

Maße als Klein- oder Großbetriebe zum Beschäftigungsaufbau beitragen. Die Erfolgsaussichten einer solchen Ansiedlungsstrategie sind jedoch begrenzt. Sie hängen, ebenso wie das Bemühen, den Branchenmix einer Region durch „wachsende Branchen“ zu verbessern, von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Bereitschaft privater Investoren ab, einzelne Räume als Standort anzunehmen. In diesem Kontext besitzt die Verbesserung der Standortbedingungen und Stärkung der regionalen Qualifikationsstrukturen eine zentrale Bedeutung.

Deutlicher als zwischen den Ländern unterscheidet sich die Beschäftigungsentwicklung innerhalb der Länder nach raumstrukturellen Aspekten. Denn analog zu den Konjunkturzyklen der Vergangenheit erfolgte der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsaufbau regional stark konzentriert: Fast die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Zuwachses bis 2008 entfiel auf die zehn Raumordnungsregionen mit den höchsten absoluten Arbeitsplatzgewinnen,

(25) Farhauer, O. / Granato, N.: Standortfaktoren und Branchenmix entscheidend für Beschäftigung. IAB-Kurzbericht, Nr. 4/2006

Karte 23
Beschäftigung



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Arbeitsmarktstatistik der BA

Geometrische Grundlage: BKG, BBSR Raumordnungsregionen, 31.12.2008

während ihr Anteil an der bundesweiten Bevölkerung lediglich bei 18 % lag.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass nicht nur einzelne Agglomerationen – und dies gilt vor allem für Räume mit starker Ausrichtung auf industrielle Tätigkeiten oder unternehmensorientierte Dienstleistungen – überdurchschnittlich an Beschäftigung gewonnen haben. Beschäftigungsgewinne melden auch einzelne verstädterte oder ländliche Regionen wie Emsland, Oldenburg, Regensburg, Ingolstadt und Franken.

Auch ostdeutsche Regionen wie Havelland-Fläming, Westsachsen, Berlin und Oberes Elbtal/Osterzgebirge konnten per Saldo Beschäftigungsgewinne verzeichnen, d. h. die Verluste in schrumpfenden Bereichen wurden durch die Zuwächse in wachsenden Segmenten kompensiert. Gleichwohl liegen die meisten Regionen mit Beschäftigungsverlusten weiterhin in Ostdeutschland. Allerdings konnten auch einzelne westdeutsche Regionen nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsentwicklung Schritt halten. Dies gilt nicht nur für Regionen mit Anpassungsproblemen wie Bochum/Hagen, sondern auch für Stuttgart oder Starkenburg.

Zwischen den einzelnen Siedlungsstrukturtypen bestehen deutliche Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung. In kleinräumiger Perspektive treten die Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Funktionen der Gemeinden als Wohn- oder Arbeitsort noch deutlicher zutage. Dies zeigt, dass die Zugehörigkeit zu

einem Raumtyp nicht automatisch eine gute oder eine schlechte Entwicklung nach sich zieht. Vielmehr hängt dies von den spezifischen regionalen Stärken und Schwächen ab. Neben der Wettbewerbsstärke und Innovationsfähigkeit der ansässigen Unternehmen ist hierbei die Fähigkeit der Akteure zur regionalen Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Denn nur so können Stärken maximiert, Schwächen minimiert und die Position der Regionen im Standortwettbewerb um knappe private Investoren gestärkt werden.

2.3.3 Regionale Arbeitsmärkte zwischen Überangebot und Fachkräftemangel

Der Abbau regionaler Arbeitsmarktprobleme ist weiterhin eine der größten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aufgaben, auch wenn es während der letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungphase zu einem deutlichen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit kam. Allein von 2007 auf 2008 ging die Langzeitarbeitslosigkeit um rund 20 % zurück. Auch im Zuge der aktuellen Entwicklung ab 2010 ging die Arbeitslosigkeit weiter zurück. So liegt die Zahl der Arbeitslosen inzwischen bei 2,74 Mio. (Oktober 2011). Gleichzeitig zeichnet sich bereits heute ab, dass infolge der demographischen Entwicklung die deutschen Regionen künftig immer stärker mit dem Problem des Fachkräftemangels konfrontiert werden. In den ostdeutschen Regionen überlappen sich die Probleme Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel bereits vielfach, wobei dies auch in Qualifikationsdefiziten seitens der Arbeitslosen begründet liegt.

(26) Bernhard, S. / Hohmeyer, K. / Jozwiak, K.: Zweiter Arbeitsmarkt – Im Westen noch nichts Neues. IAB-Kurzbericht, Nr. 24/2006.

Tabelle 4
Beschäftigungsentwicklung nach Kreistypen

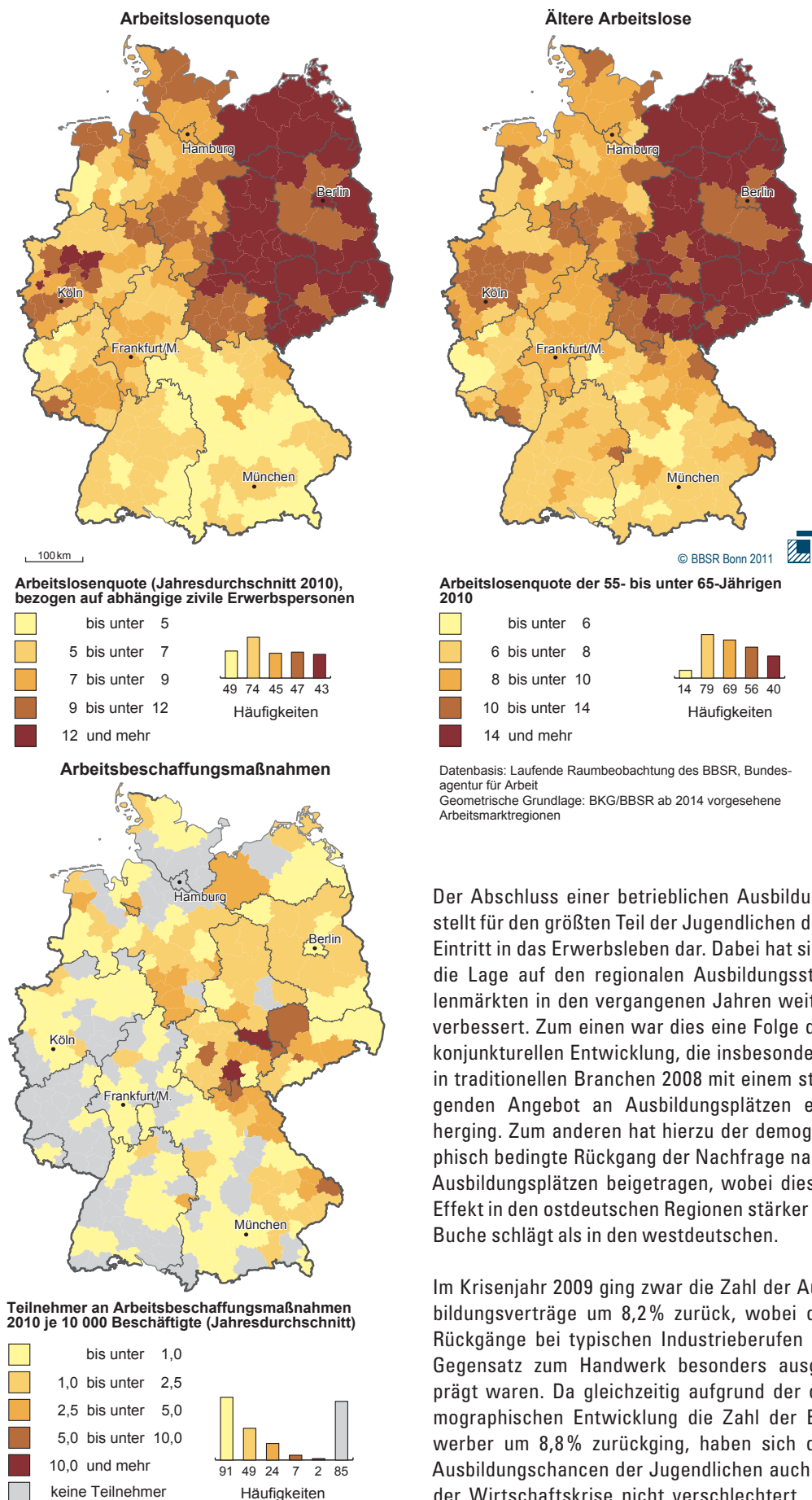
Siedlungsstrukturtyp	Entwicklung in %	Verteilung in %		
	1996 bis 2010	1996	2003	2010
Alte Länder				
Kernstädte	3,3	37,4	37,3	37,2
Verdichtetes Umland	4,5	44,1	44,4	44,3
Ländliches Umland	4,5	8,9	8,9	9,0
Ländlicher Raum	4,6	9,5	9,4	9,6
insgesamt	4,1	100,0	100,0	100,0
Neue Länder				
Kernstädte	-10,1	40,2	41,0	42,3
Verdichtetes Umland	-17,0	15,6	15,6	15,2
Ländliches Umland	-16,4	22,0	21,8	21,5
Ländlicher Raum	-19,2	22,2	21,6	21,0
insgesamt	-14,6	100,0	100,0	100,0
Deutschland	-0,1	100,0	100,0	100,0

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit
Quelle: BBSR 2011

Während das Kurzarbeitergeld zur Bewältigung der Wirtschaftskrise 2008/2009 vorrangig in westdeutschen Regionen zum Einsatz kam, liegt der regionale Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik trotz ihres reduzierten Einsatzes weiterhin eindeutig in den neuen Ländern. Besonders deutlich wird dies an der regionalen Verteilung der Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Einem eher flächendeckenden Einsatz in Ostdeutschland steht ein regional konzentrierter Einsatz in wenigen ausgewählten westdeutschen Regionen gegenüber. Die Quote der Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegt dabei aber deutlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt von rund drei Personen je 10 000 Beschäftigten. Regional bestehen außerdem deutliche Unterschiede in der Struktur der teilnehmenden Personen, denn in Westdeutschland ist der Anteil der Geringqualifizierten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen doppelt so hoch wie in Ostdeutschland.²⁶

Karte 24

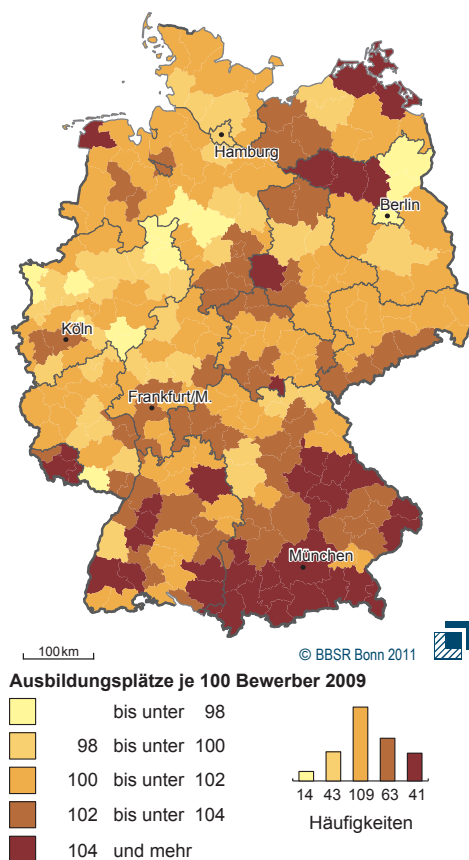
Arbeitslosenquote, ältere Arbeitslose und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen



Der Abschluss einer betrieblichen Ausbildung stellt für den größten Teil der Jugendlichen den Eintritt in das Erwerbsleben dar. Dabei hat sich die Lage auf den regionalen Ausbildungsstellenmärkten in den vergangenen Jahren weiter verbessert. Zum einen war dies eine Folge der konjunkturellen Entwicklung, die insbesondere in traditionellen Branchen 2008 mit einem steigenden Angebot an Ausbildungsplätzen einherging. Zum anderen hat hierzu der demographisch bedingte Rückgang der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen beigetragen, wobei dieser Effekt in den ostdeutschen Regionen stärker zu Buche schlägt als in den westdeutschen.

Im Krisenjahr 2009 ging zwar die Zahl der Ausbildungsverträge um 8,2% zurück, wobei die Rückgänge bei typischen Industriebereufen im Gegensatz zum Handwerk besonders ausgeprägt waren. Da gleichzeitig aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der Bewerber um 8,8% zurückging, haben sich die Ausbildungschancen der Jugendlichen auch in der Wirtschaftskrise nicht verschlechtert. Im

Karte 25
Ausbildungsplätze



gesamträumlichen Durchschnitt kamen auf 100 Nachfrager zwar nur 101 Ausbildungsplätze, jedoch lag diese Relation in vielen Regionen auf einem solch hohen Niveau, dass die Jugendlichen bei ihrer Berufswahl ausreichend Wahlmöglichkeiten entsprechend ihrer Fähigkeiten und Neigungen gehabt haben dürften.

Dieser Trend wird sich aufgrund rückläufiger Schulabgängerzahlen in den nächsten Jahren noch verstärken. So haben sich auch im aktuellen Ausbildungsjahr 2011 die Chancen der Bewerber auf einen Ausbildungsplatz weiter verbessert. Bis Juli 2011 wurden bundesweit insgesamt 462 100 Ausbildungsplätze gemeldet; das waren rund 37 800 mehr als im Vorjahr. Hierin dokumentieren sich zum einen die gute konjunkturelle Entwicklung und zum anderen die gestiegene Bereitschaft der Unternehmen zur eigenen Ausbildung der benötigten Fachkräfte. Es ist damit zu rechnen, dass auch diesmal wieder nicht alle Ausbildungsplätze besetzt werden können. Gerade in Ostdeutschland haben immer mehr Betriebe Probleme, ausreichend qualifizierte Jugendliche für eine Ausbildung zu finden, so dass sich die Gefahr

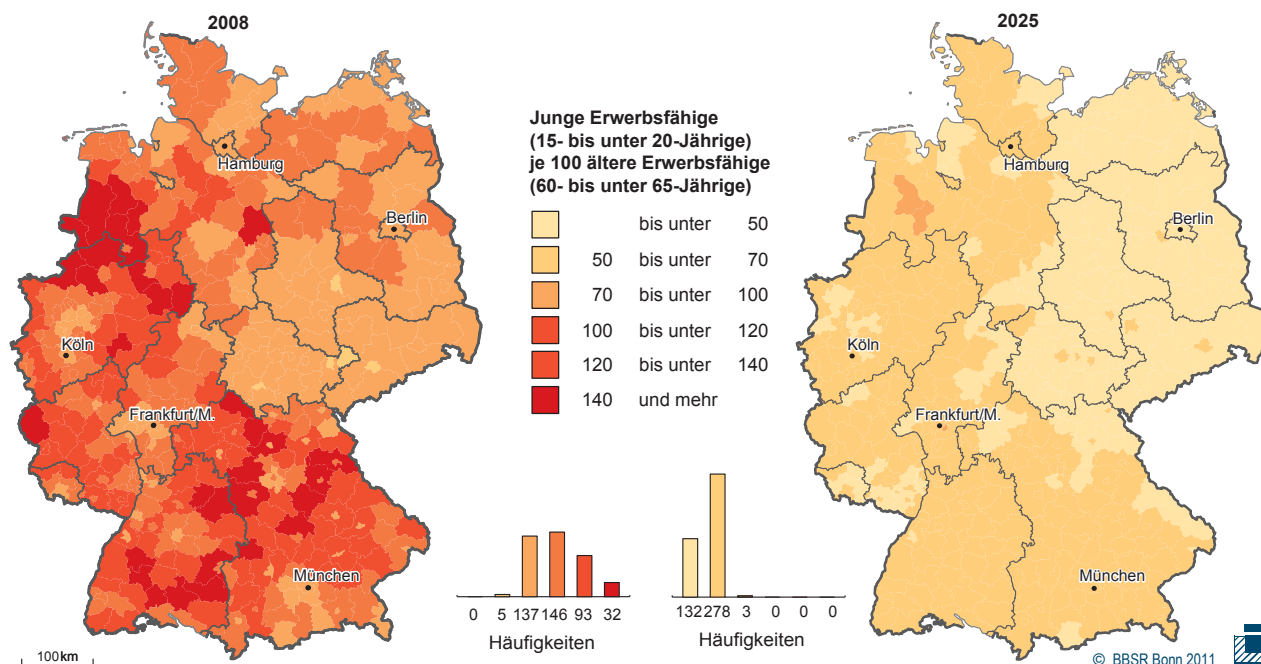
eines Fachkräftemangels in einzelnen Branchen und Berufen immer mehr abzeichnet.

Daher gilt es durch frühzeitige und gezielte Maßnahmen ausbildungsschwächere Jugendliche für eine berufliche Ausbildung fit zu machen und die Betriebe zu unterstützen, diesen Jugendlichen auch eine Chance zu geben.

Bildungsökonomische Studien zeigen zudem, dass unterstützende Maßnahmen bei „bildungsschwächeren Jugendlichen“ umso erfolgreicher und effizienter sind, je früher sie erfolgen. Von staatlicher Seite werden bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen, um allen Jugendlichen die Chance einer Berufsausbildung zu eröffnen. Noch im August 2008 wurde mit dem gestaffelten Ausbildungsbonus ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument geschaffen, dessen Zielgruppe Jugendliche sind, die schon länger einen Ausbildungsplatz suchen. Gleichzeitig wird mit einer Vielzahl an Maßnahmen versucht, die Ausbildungsreife von Jugendlichen zu fördern, wozu vor allem berufsvorbereitende Bildungskurse dienen. Diese Aktivitäten gilt es künftig durch weitere gezielte Maßnahmen zu flankieren, die bereits frühzeitig während der allgemeinen Schulzeit ansetzen und auch eine begleitende Förderung Jugendlicher aus schwierigen familiären Verhältnissen zum Ziel haben.

Dabei sind schon heute viele Regionen mit dem Problem konfrontiert, dass die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Arbeitskräfte (60- bis 65-Jährige) immer schwerer durch berufliche Neueinsteiger (15- bis 20-Jährige) ersetzt werden können. Auch wenn in Deutschland die Altersgruppe der kurzfristig aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Erwerbsfähigen im Jahr 2008 noch zu 106 % durch Neueinsteiger ersetzt wurde, gibt es bereits viele Kreise, in denen ein vergleichbarer Ersatz nicht mehr gesichert ist. Dies gilt vor allem für ostdeutsche Kreise (neue Länder = 86 %). In den kreisfreien Städten Chemnitz, Suhl, Dessau-Roßlau, Gera und dem Landkreis Altenburger Land liegt diese Quote sogar unter 70 %. In den alten Ländern (111 %) gab es dagegen auch 2008 noch sehr viele Kreise, in denen den älteren Jahrgängen der Erwerbsfähigen ein deutlicher Überschuss an jüngeren gegenüberstand. In den Landkreisen Cloppenburg, Vechta, Borken und Eichstätt lag die Ersatzquote auch 2008 teilweise noch weit über 150 %.

Diese vorteilhafte „Ausstattung“ der westdeutschen Regionen mit jungem Humankapital ist ein wichtiger Standortfaktor, den diese in den Wettbewerb der Regionen einbringen kön-

Karte 26**Nachwuchskräfte am Arbeitsmarkt**

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

nen. Aber auch diesen Regionen wird dieser altersstrukturelle Vorteil mittelfristig verloren gehen. Alle Regionen in Deutschland müssen sich darauf einstellen, dass die älteren Jahrgänge immer weniger durch jüngere ersetzt werden. Der Zugang zu qualifiziertem Personal wird immer weniger über den direkten Zugriff auf junge Absolventen gelingen, sondern vielmehr über gezielte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Beschäftigungsbestand.

Im Jahr 2025 wird es in Deutschland keinen Kreis mehr geben, in dem die älteren Jahrgänge der Erwerbsfähigen durch die nachrückenden Jahrgänge vollständig ersetzt werden können. Selbst in Vechta oder Cloppenburg sinken diese Werte auf 74 bis 78 %. Allerdings ist dies ein Niveau, das im Vergleich zu den Werten von Kreisen im Osten von unter 34 % immer noch recht hoch erscheint.

2.3.4 Regional unterschiedliche Betroffenheiten durch Wirtschafts- und Finanzkrise

Von den westdeutschen Regionen waren vor allem die Metropolregionen mit einer starken Ausrichtung auf das Kreditgewerbe unmittelbar von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen. Die mittelbare Betroffenheit, die aus dem Einbruch der weltweiten Nachfrage nach Investitionsgütern und Kraftfahrzeugen resultierte, schlug sich vor allem – ebenso wie

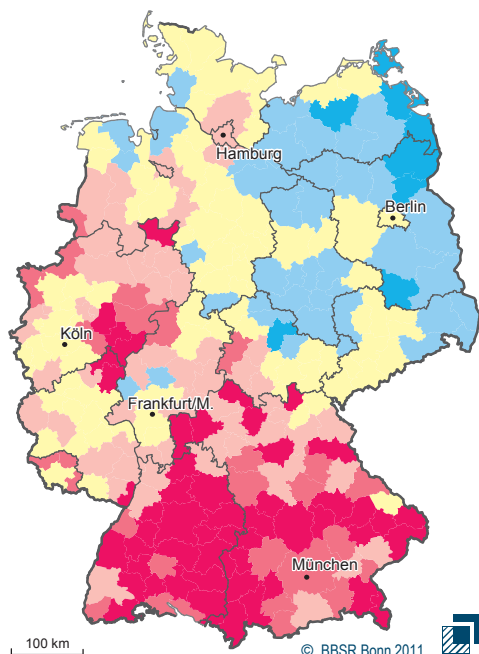
in den vergangenen Rezessionen – in den exportorientierten Regionen mit einer starken Ausrichtung auf Eisen und Stahl, Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik sowie den Automobilsektor negativ nieder. In Boombranchen wie dem Maschinenbau wurden die negativen Effekte zumindest in der ersten Hälfte des Jahres 2009 durch den hohen Auftragsbestand aus dem Vorjahr gemindert. Gleichwohl baute die deutsche Industrie bis Februar 2010 rund 240 000 Stellen ab. Besonders betroffen war der Bereich der Metallerzeugung.

Dies schlägt sich im räumlichen Bild des Anstiegs der Arbeitslosigkeit nieder, die von Juni 2008 bis Juni 2009 vor allem in den exportorientierten Regionen Baden-Württembergs, Bayerns und Nordrhein-Westfalens stark stieg.²⁷ In einzelnen Regionen stieg die Zahl der Arbeitslosen um mehr als 40 %. Dieser Anstieg erfolgte allerdings zum Teil von einem niedrigen Niveau, das in einzelnen Regionen schon fast der Vollbeschäftigung entsprach.

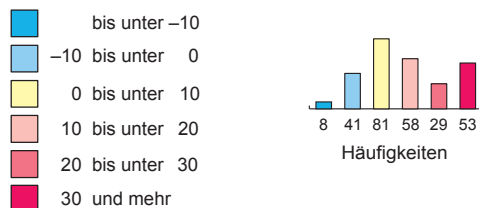
Gleichzeitig stieg im Krisenjahr 2009 in vielen dieser Regionen die Zahl der konjunkturellen Kurzarbeiter sprunghaft an. Besonders auffällig war die deutlich stärkere Betroffenheit in den Ballungsräumen Nordrhein-Westfalens und in Baden-Württemberg. Generell waren die ostdeutschen Regionen von Kurzarbeit weniger betroffen, da die regionale Basis häufig eine schwächere Einbindung in die internatio-

(27) Schwengler, B. / Hecht, V.: Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2011, S. 121 ff..

Karte 27
Arbeitslosigkeit



Entwicklung der Arbeitslosen 2008 bis 2009 in %
(Bezug: Septemberwerte)



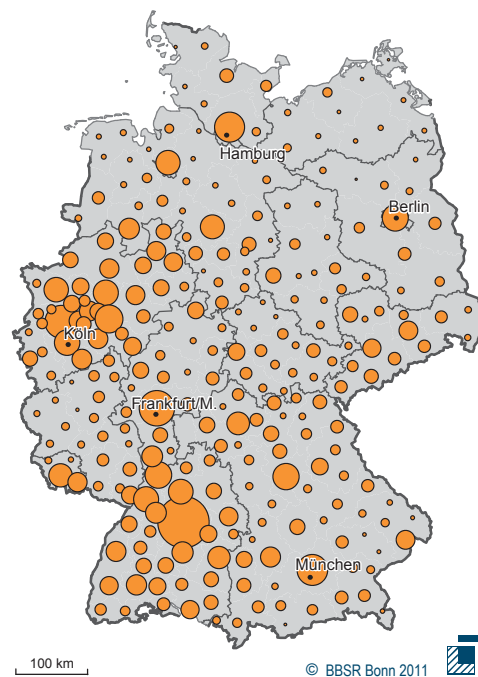
Datenbasis: Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR/IAB, Arbeitsmarktregionen,
31.12.2005

nale Arbeitsteilung aufweist und keine vergleichbar hohe Abhängigkeit vom Export besteht. Intensiver wurde die Kurzarbeit lediglich in Sachsen genutzt.

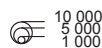
Erkennbar war die geringere Betroffenheit der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur von der globalen Finanzkrise auch an der unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit, die binnen Jahresfrist in Westdeutschland um rd. 12 % und in Ostdeutschland nur um 0,5 % anstieg. In einzelnen ostdeutschen Regionen ging die Zahl der Arbeitslosen – ausgehend von einem hohen Niveau – zwischen Juni 2008 und Juni 2009 sogar weiter zurück. Hierfür waren aber auch demographische Entlastungseffekte oder individuelle Reaktionen wie Erwerbsverzicht oder Abwanderung ursächlich.

Die Regionen, die während des letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs weit überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse erzielten, waren in der Krise tendenziell stärker von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen

Karte 28
Kurzarbeit



Veränderung der Zahl der Kurzarbeiter
von 2008 bis 2009 in Absolutwerten



Datenbasis: Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR/IAB, Arbeitsmarktregionen,
31.12.2005

betroffen.²⁸ Beispiele sind Donau-Iller, Bayerischer Untermain, Franken, Allgäu, Schwarzwald-Baar-Heuberg und Siegen. Auch fallen einzelne Regionen wie Würzburg, Landshut, Ostwürttemberg oder das Emsland durch einen überdurchschnittlichen Zuwachs der Kurzarbeiterzahlen auf. Einzelne westdeutsche Regionen wie Neckar-Alb, Arnberg und Stuttgart, die am letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwung nur schwach profitierten oder sogar Beschäftigung verloren haben, wurden durch die Finanzkrise zusätzlich geschwächt und mussten einen starken Anstieg der Zahl der Arbeitslosen hinnehmen.

Von den ostdeutschen Regionen wiesen insbesondere Südhüringen, Berlin, Südsachsen, Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Magdeburg einen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen auf. Darüber hinaus fanden sich in Ostdeutschland mit Havelland-Fläming und Westsachsen aber auch Regionen, die während des letzten Aufschwungs bis 2008 Beschäftigung aufgebaut haben und nach der Finanzkrise nur einen moderaten Anstieg der Zahl der Kurzarbeiter und der Arbeitslosigkeit verzeichneten.

(28) Zarth, M.: Zur Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen Konjunkturzyklen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2011, S. 108 ff..

2.3.5 Wissen und Bildung

Zu einer leistungsfähigen Wissensgesellschaft gehört, dass alle Teile der Bevölkerung gleichwertige Chancen der Bildungsteilhabe erfahren und am Wissenszugang partizipieren können, um gute Qualifikationen und Fachkenntnisse für ihre persönliche Lebensplanung und den gesamtgesellschaftlichen Arbeitsmarkt erlangen zu können.

Aus einer räumlichen Perspektive ergeben sich somit zwei Forderungen: Zum einen müssen alle Regionen ihren angemessenen Beitrag zur Förderung der Wissensgesellschaft leisten. Zum anderen muss die Gesellschaft sicherstellen, dass alle Regionen die Möglichkeit haben, von der Wissensgesellschaft zu profitieren.

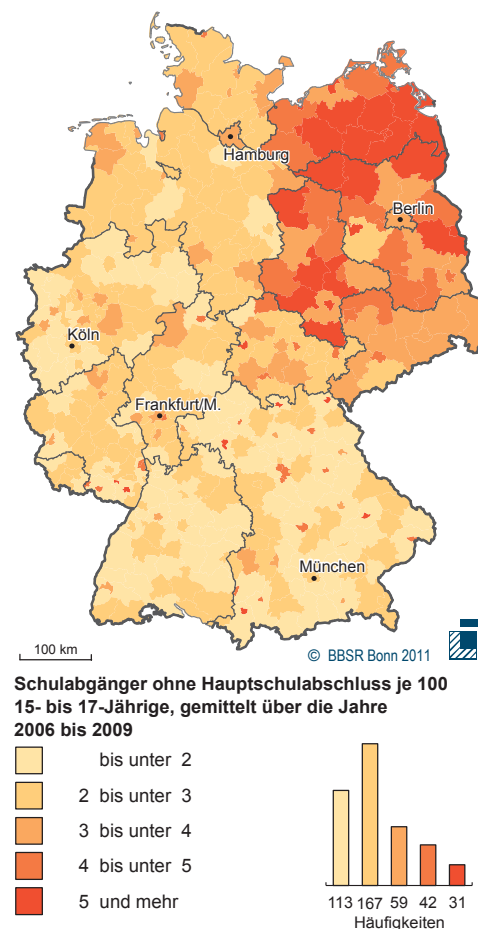
Ein leistungsfähiges Bildungssystem ist eine zentrale Voraussetzung, um sich langfristig strategische wirtschaftliche Wettbewerbsvorteile sichern zu können. Dies gilt gerade für ein Land wie Deutschland, dessen Einkommensniveau der Beschäftigten weit über den internationalen Vergleichswerten liegt und nur durch ein hohes Produktivitätsniveau und innovative, konkurrenzfähige Produkte gesichert und ausgebaut werden kann.

Eine zentrale Voraussetzung ist eine offensive staatliche Bildungspolitik. Zwar kann von der Höhe der Bildungsausgaben nicht direkt auf die Qualität des öffentlichen Bildungsangebots geschlossen werden. Die staatlichen Aufwendungen für die Bildung sind aber gleichwohl ein wichtiger Indikator für den Stellenwert, den ein Staat der Bildung seiner Einwohner beimisst.

Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland sind durch große regionale Unterschiede geprägt. Im Jahr 2010 lagen sie je Einwohner zwischen 778 Euro in Brandenburg und 1 136 Euro in Hamburg. Viele Länder haben ihre Investitionen „in die Köpfe“ von Jahr zu Jahr konsequent ausgeweitet. Herausragende Beispiele sind das Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

Der Erwerb eines allgemeinbildenden Schulabschlusses ist eine erste und wichtige Voraussetzung für die weitere Bildungs- und Erwerbsbiographie. Darauf aufbauend bietet das deutsche Bildungssystem viele Möglichkeiten der Weiterqualifikation. Demgegenüber ist die Zahl der Schulabbrecher ein großes Problem. So verließen 2009 rund 58 000 Schüler die Schule ohne Abschluss. Seit 1995 ist dies der niedrigste bisher gemessene Wert. Die Zahlen zeigen,

Karte 29
Fehlender Hauptschulabschluss



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise 31.12.2009

dass männliche Jugendliche stärker betroffen sind. Sie stellen etwa zwei Drittel aller Schulabbrecher. Allerdings ist über die Jahre der Anteil weiblicher Schulabgänger ohne Abschluss kontinuierlich angestiegen – von 35,1% im Jahr 1995 auf 39,2% im Jahr 2009. Überdurchschnittlich viele Schulabbrecher finden sich vor allem in den neuen Bundesländern, insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind es deutlich weniger.

Die Lebensperspektiven eines Menschen sind heute untrennbar mit schulischen Abschlüssen und dem durch sie dokumentierten Bildungsstand verbunden, so dass sich ein niedriger oder gar fehlender Schulabschluss gravierend auf die jeweiligen Erwerbsmöglichkeiten und die Einkommenssituation auswirkt. Deswegen muss ein erfolgreiches Bildungssystem möglichst viele Schüler zu möglichst hohen schulischen Abschlüssen führen, die ihnen gute Startmöglichkeiten für das weitere Berufsleben eröffnen. Jugendliche mit geringem Bildungsstatus lassen sich nur schwer in die Gesellschaft integrieren. Jugendliche mit Migrationshintergrund zählen

überdurchschnittlich oft zu diesem Personenkreis, weil sich bei ihnen häufig eine mangelnde Sprachkompetenz und ein niedriges Bildungsniveau gegenseitig bedingen.

Für eine wissensorientierte Gesellschaft ist ein hoher Anteil bildungsschwacher Personen sehr problematisch. Derzeit gelingt es nur etwa 20% der Schüler ohne Schulabschluss, direkt eine Ausbildung anzuschließen. Fast 25% dieser Schüler bleibt der Sprung in den ersten Arbeitsmarkt verwehrt, so dass sie in die Ar-

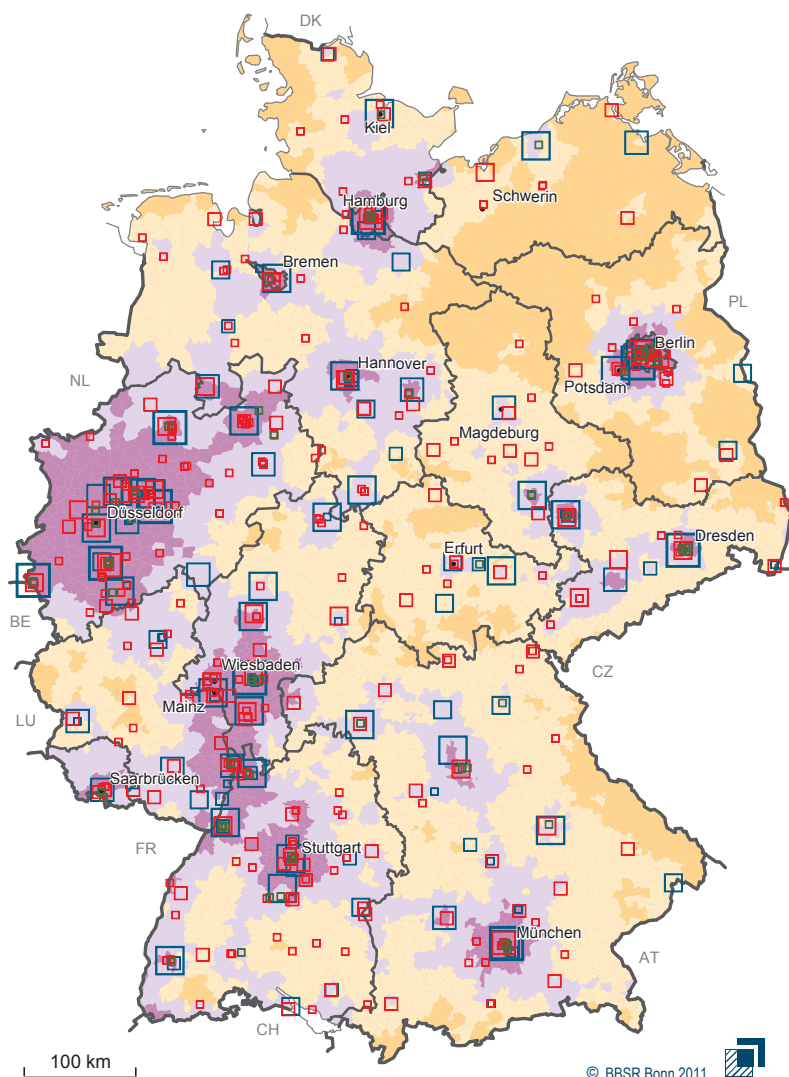
beitslosigkeit abgleiten. Mit etwa 25% ist die Arbeitslosenquote dieser Gruppe die höchste in ganz Deutschland. Hier zeigt sich, dass der fehlende Schulabschluss nicht nur ein individuelles Problem ist. Die Gesellschaft muss für diesen Personenkreis die hohen Kosten für Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe aufbringen.

Hochschulen zählen zu den überregional und bundespolitisch bedeutsamen Einrichtungen des Wissenstransfers, die die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen fördern. Bis 2007, der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ im Zuge der Föderalismusreform, berücksichtigte eine umfassende Rahmenplanung für den Aus- und Neubau von Hochschulen überregionale Gesichtspunkte einschließlich der regionalen Verteilung der Hochschulstandorte. Neben der primären Aufgabe einer Erweiterung der Hochschulkapazitäten verbanden sich mit der Neugründung von Hochschulen und dem Ausbau des gesamten Hochschulsektors regionalpolitische Zielsetzungen.

Die Regionalisierung des Hochschulangebots gilt als ein Element der Chancengleichheit beim Zugang zum Studium. Entsprechend ist seit 1960 eine Reihe von neuen Universitäten in dünn besiedelten Gebieten der westdeutschen Länder errichtet worden, die nur über wenige Hochschulstandorte verfügten. Konstanz, Trier, Passau, Bamberg und Bayreuth sind Beispiele solcher peripher gelegenen Neugründungen. Die Neugestaltung der Hochschullandschaft in den ostdeutschen Ländern seit 1990 sollte der Konzentration von Hochschulen an wenigen Standorten entgegenwirken und ein regional ausgewogenes Hochschulangebot sicherstellen, wozu insbesondere die neu gegründeten Fachhochschulen beitragen.

Insgesamt hat sich das regionale Angebot an Studienmöglichkeiten in über 394 Hochschulen, davon 104 Universitäten, sechs Pädagogische Hochschulen, 14 Theologische Hochschulen, 51 Kunsthochschulen, 189 allgemeine Fachhochschulen und 30 Verwaltungsfachhochschulen, über die vergangenen 30 Jahre erheblich verdichtet, wobei den Fachhochschulen eine besondere Rolle zugefallen ist. So befindet sich ein enges Netz von Universitäten und Fachhochschulen in zentralen und vor allem sehr zentralen Räumen. In den peripheren Räumen sind kleinere und oft auch spezialisierte Hochschulen zu finden, zumeist Fachhochschulen, in den als sehr peripher eingestuft Gebieten mit besonders niedrigem Bevölkerungspotenzial dagegen kaum.

Karte 30
Hochschulen



Hochschulen nach Zahl der Studierenden 2008/2009

□	□	□	bis unter 2 000
□	□	□	2 000 bis unter 5 000
□	□	□	5 000 bis unter 10 000
□	□	□	10 000 bis unter 15 000
□	□	□	15 000 bis unter 30 000
□	□	□	30 000 und mehr
Kunst- u. Musikhochschule	Fachhochschule	Universität	

Lagertypen

sehr zentral
zentral
peripher
sehr peripher

Datenbasis (Hochschulen): Statistisches Bundesamt, Hochschulrektorenkonferenz
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2009

Die Herkunftsverflechtungen der Studierenden zwischen Herkunftsregion als Kreis des Erwerbs der Hochschulreife und Hochschulstandort bewegen sich hauptsächlich innerhalb von Hochschulregionen, was auf die hohe regionale Bedeutung von Hochschuleinrichtungen hindeutet. Überregionale Ortswechsel zum Studium können insbesondere größere Hochschulen für sich verbuchen. Die Schulabgänger der Sekundarstufe II stellen das Gros der Studierenden an Hoch- und Fachhochschulen. Anders als die allgemeinbildenden Schulen, die hier im Sinne einer herkömmlichen, möglichst wohnortnahen Infrastrukturversorgung betrachtet werden – die Infrastruktur orientiert sich am Wohnort der Nachfrager –, generieren Hochschulen auch Zuwanderung.

2.3.6 Berufliche Qualifikation, Forschung und Innovation

Neben der Vermittlung von ausreichendem Basiswissen ist es unter räumlichen Gesichtspunkten vor allem wichtig, wo dieses Wis-

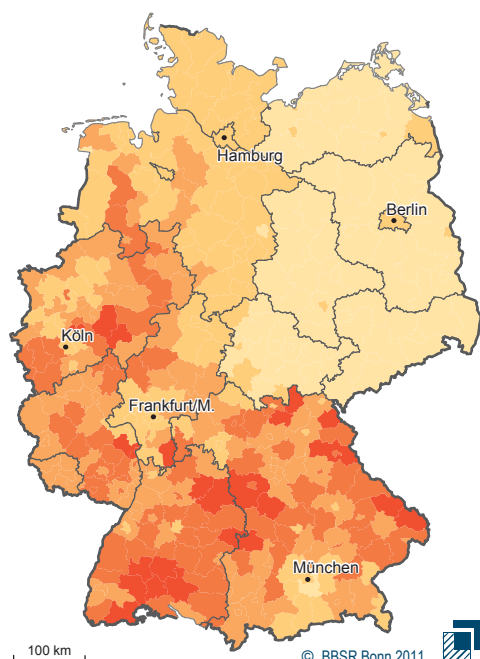
senspotenzial tatsächlich zum Einsatz kommt. Dabei zeigen sich große regionale Disparitäten. Neben Regionen, die die Innovationsprozesse einer Gesellschaft besonders befördern, finden sich auch viele, denen es nicht ausreichend gelingt, mit dieser dynamischen Entwicklung Schritt zu halten. Dies kann anhand verschiedener Indikatoren dargestellt werden.

Berufliche Qualifikation

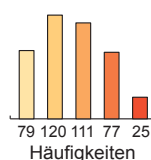
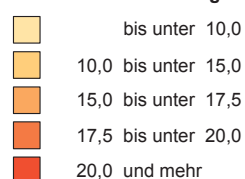
Die Güte des Bildungssystems einer Gesellschaft zeigt sich auch im Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Je leistungsfähiger es ist, desto weniger Beschäftigte bleiben ohne Berufsausbildung und desto mehr verfügen über einen höherwertigen Bildungsabschluss (Fachschul-, Fachhochschul-, Hochschul- oder Universitätsabschluss). Gleichzeitig zeichnet sich eine leistungsfähige Wissensgesellschaft dadurch aus, dass auf dem Arbeitsmarkt eine starke Nachfrage nach hochqualifizierten Beschäftigten besteht.

Karte 31

Geringqualifizierte Beschäftigte



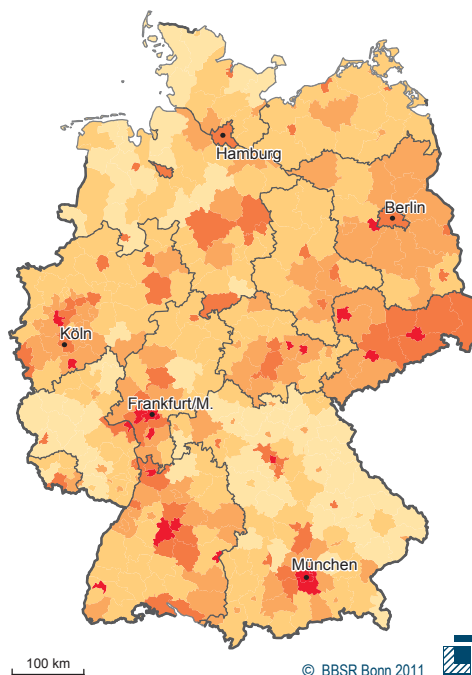
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung im Juni 2009 in %



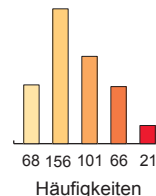
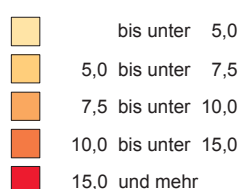
Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Karte 32

Hochqualifizierte Beschäftigte



Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Fach(hoch)schul-, Hochschul- oder Universitätsabschluss im Juni 2009 in %



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

In den neuen Ländern verfügen mehr Beschäftigte über einen höherwertigen Bildungsabschluss, während der Anteil der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung deutlich geringer ist. Diese Tatsache spiegelt sich aber nicht in der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem Produktivitätsniveau wider. Gemessen an diesen beiden Indikatoren weisen die neuen Länder nach wie vor deutlich geringere Werte auf. Andererseits scheint es für die Länder Bayern und Baden-Württemberg kein Nachteil zu sein, dass dort mehr Menschen ohne Berufsausbildung beschäftigt werden. Ganz im Gegenteil, die günstige wirtschaftliche Struktur und Entwicklung macht es auch gering qualifizierten Arbeitnehmern leichter, eine Beschäftigung zu finden. In den neuen Ländern ist zwar das generelle Qualifikationsniveau aufgrund historischer Prozesse höher, aber die wirtschaftliche Situation ist dergestalt, dass Menschen ohne nennenswertes Ausbildungsniveau keine großen Chancen auf einen Arbeitsplatz haben.

Im siedlungsstrukturellen Kontext zeigt sich in Ost und West das für die Hochqualifizierten bekannte Stadt-Land-Gefälle. Während über 15 % der Beschäftigten in den hochverdichteten Kernstädten einen höherwertigen Bildungsabschluss nachweisen können, liegt dieser Anteil im ländlichen Raum teilweise weit unter 10 %.

Forschung und Innovation

Ein nahezu vergleichbares Bild zeigt sich auch bei vielen anderen Indikatoren, die das Thema Forschung und Innovation beschreiben, u. a. bei den Beschäftigten in Hightech-Branchen, den wissensintensiven, unternehmensnahen Dienstleistungen, dem FuE-Personal sowie in der Kreativwirtschaft. Zwar hat letztgenannter Indikator einen anderen Stellenwert – die Bedeutung, gemessen am Anteil der Beschäftigten, ist wesentlich geringer –, aber auch diese kreativen Unternehmen prägen das Image und die Atmosphäre einer Stadt und siedeln sich bevorzugt in imageträchtigen Städten mit einem entsprechenden Umfeld an.

Die FuE-Aktivitäten konzentrieren sich vor allem in den Agglomerationen, wobei die wissensintensiven, unternehmensorientierten Dienstleistungen wie die FuE-Beschäftigung vor allem in den Kernstädten konzentriert sind. Die ländlichen Regionen weisen in diesem Beschäftigungssegment dagegen nur relativ geringe Werte auf.

Die Innovationszentren finden sich vor allem in den bayerischen und baden-württembergischen Kreisen, während dies in den neuen

Ländern nur Jena und Dresden gelingt. Unter den Regionen mit ausgesprochenen Innovationsdefiziten finden sich nur wenige westdeutsche Kreise, so der Kreis Wesermarsch oder der Stadtkreis Emden. Nachholbedarf bei Forschung und Innovation konzentriert sich vor allem auf die ostdeutschen Kreise, wobei vor allem die Landkreise Stendal, Mansfeld-Südharz, Müritz, Altmarkkreis Salzwedel, Spree-Neiße und der Burgenlandkreis bei den Patentanmeldungen, den FuE-Ausgaben und bei der hochqualifizierten Beschäftigung weit unterdurchschnittliche Werte erreichen. Eine solche Anhäufung an Innovationsdefiziten ist einerseits ein spürbares Signal für strukturelle Defizite einer Region. Andererseits ergeben sich daraus natürlich auch äußerst ungünstige Voraussetzungen, um sich im Wettbewerb der Regionen günstig zu positionieren.

Personaleinsatz in Wissenstransferinstitutionen

Nicht nur im Ergebnis der Globalisierung lässt sich auf den Technologiemarkten eine zunehmende Konkurrenz der Akteure beobachten. Um in diesem immer stärker werdenden Wettbewerb bestehen zu können, ist die Absicherung effektiver Innovationsprozesse und damit des technologischen Vorsprungs eine zentrale Voraussetzung. Denn nur über Innovationen kann Beschäftigung dauerhaft gesichert bzw. weiter ausgebaut werden.

Um Innovationen auch künftig realisieren zu können, müssen das vorhandene technische und naturwissenschaftliche Wissen sowie das Erfahrungspotenzial so effizient wie möglich eingesetzt werden. Die Verzahnung des technologischen Know-hows mit der Nachfrage nach Technologieleistungen ist ein Schlüsselfaktor für die Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit, Exportkraft und Wirtschaftswachstum.

Die Industrie in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Aufgrund der wachsenden technischen Komplexität innovativer Produkte, immer kürzerer Produktlebenszyklen, höherer Innovationsgeschwindigkeit und Flexibilität sowie verstärktem Kostendruck kann das einzelne Unternehmen dieser Herausforderung nicht mehr allein begegnen. Somit ist die Etablierung eines entwickelten Wissenstrfers zwischen der Wissenschaft und der Wirtschaft unverzichtbar. Ziel dieses Wissenstrfers ist es, die Erkenntnisse der Wissenschaft möglichst schnell und erfolgreich in neue Produkte, Prozesse und Dienstleistungen einmünden zu lassen.

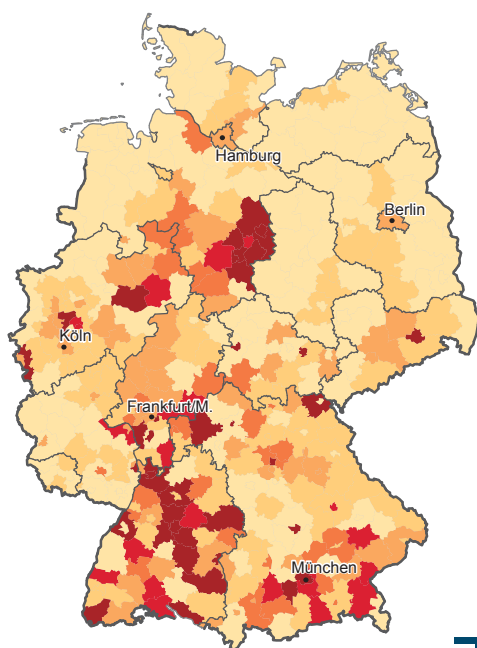
Der Wissenstransfer bewegt sich im Netzwerk von Forschung, Lehre, Weiterbildung und Praxis. Für die Organisation und Absicherung eines erfolgreichen Wissenstransfers sind verschiedene Tätigkeitsfelder wichtig. Darunter fallen die Konzeption und Organisation nachhaltiger Kooperations- und Netzwerkstrukturen für wichtige Technologien und Branchen, die Organisation eines leistungsfähigen und kundenorientierten Informations- und Wissenstransfers zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, die Sicherung der Rechte an einer Erfindung zur Absicherung ihrer erfolgreichen Vermarktung, die Organisation einer professionellen Know-how-Vermarktung und die Förderung von Existenz- bzw. Unternehmensgründerinitiativen.

Mit Blick auf dieses breite Spektrum an Arbeitsfeldern, die für die Etablierung eines erfolgreichen Wissenstransfers relevant sind, wurde im Rahmen einer BBSR-Umfrage der Personaleinsatz in verschiedenen Wissenstransfereinrichtungen erfasst, d.h. in Hochschulen, außeruniversitären öffentlichen For-

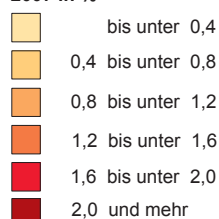
schungseinrichtungen, Transfer-, FuE- und Beratungszentren, Patentinformationszentren, bei Technologieberatern der Industrie- und Handelskammern (IHK) und des Handwerks sowie in Technologie- und Gründerzentren. Bemerkenswert ist hier vor allem, dass die ostdeutschen Regionen überdurchschnittlich hohe Ausstattungswerte aufweisen. In den Kernstädten, zum Beispiel in Jena und Greifswald, vor allem aber auch im ländlichen Umland bzw. in den ländlichen Räumen der neuen Länder liegt der Personaleinsatz in Wissenstransfereinrichtungen deutlich über den westdeutschen Vergleichswerten. Gleichwohl finden sich die leistungsfähigsten Standorte in den westdeutschen Regionen, vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Die vorteilhafte Personalsituation der ostdeutschen Regionen resultiert vor allem aus der starken Position der öffentlichen Forschung, die sich – gestützt durch massive Förderung – weitgehend unabhängig von der Wirtschaft und dessen Beschäftigungsumfang entwickelt. Die FuE-Intensität der gewerblichen Wirtschaft liegt in den neuen Ländern dagegen weit unter dem westdeutschen Durchschnitt.

Karte 33

FuE-Personal



Anteil des FuE-Personals an allen Beschäftigten
2007 in %



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

Breitbandversorgung

Eine Schlüsselstellung für die regionale Wettbewerbsfähigkeit spielt die Breitbandversorgung, weil sie den Zugang zu neuen internetbasierten Angebots- und Arbeitsformen der Wirtschaft vermittelt. Bei der Internetanbindung besteht insbesondere in dünn besiedelten Regionen der ländlichen Räume ein hoher Ausbaubedarf.

Für 98,3% der Haushalte besteht Ende 2010 die Möglichkeit, Zugänge mit mindestens 1 Megabit (Mb) pro Sekunde (s) zu nutzen.²⁹ Etwa 600 000 Haushalte insbesondere in ländlichen Räumen verfügen nicht über einen solchen Breitband-Internetzugang. In ländlichen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von unter 100 Einwohnern je km² ist er nur für 86,7% der Haushalte verfügbar.

Dies ist ein Standortnachteil, der für Unternehmen eine Ansiedlungshürde darstellt und für viele Selbständige und Telearbeiter die Arbeit von zuhause erheblich limitiert. Die ländlichen Gebiete mit ihrer geringen Siedlungsdichte gelten als sehr kostenintensive Regionen bei der Breitbandversorgung, deren Erschließung Milliardeninvestitionen verlangt. Insofern ist der Ausbau der Breitbandinfrastruktur durch die privaten Anbieter bisher auch nicht auf vergleichbarem Versorgungsniveau betrieben

(29) BMWi: Breitbandatlas 2010. Teil I des Berichts zum Breitbandatlas 2010 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Ergebnisse). Berlin 2010.

worden wie in den städtischen Räumen mit höherem Kundenpotenzial pro Flächeneinheit.

Der Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie erfasst seit 2010 auch Breitbandklassen oberhalb von 1 Mb/s. Ende 2010 sind demnach 6 Mb/s oder mehr für 81,7% und 50 Mb/s für 39,5% der Haushalte unter Nutzung aller Zugangstechnologien verfügbar.

Die Breitbandstrategie der Bundesregierung von Februar 2009 setzt sich zum Ziel, bis 2014 für 75% der Haushalte Anschlüsse mit Übertragungsraten von 50 Mb/s oder mehr zur Verfügung zu stellen. Der erste Monitoringbericht des BMWi zur Breitbandstrategie kommt zu einer positiven Bilanz.³⁰

Um die Zielvorgaben der Breitbandstrategie in einer Langfristperspektive zu ergänzen, gilt es Synergiepotenziale durch Mitnutzung öffentlicher Infrastrukturen besser auszuschöpfen, den Umsetzungsstand des Infrastrukturatlases zügig zu verbessern, die Förderprogramme weiterzuentwickeln und die Erfüllung der Ausbauverpflichtungen im Rahmen der Nutzung der digitalen Dividende zu kontrollieren, die die Erschließung ländlicher Räume begünstigen sollen.

2.3.7 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

In der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise haben sich die regionalen Disparitäten in Deutschland – zumindest vorübergehend – abgeschwächt. Dies jedoch nicht, weil etwa der Osten oder der Norden Deutschlands aufgeholt haben, sondern weil die ehemals strukturstarken und exportorientierten Regionen in Westdeutschland im besonderen Maße von der Krise betroffen waren. Gleichwohl zeigt die aktuelle Entwicklung ab 2010, dass diese Regionen ihre Stärken wieder ausspielen können und maßgeblich das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft tragen. Dabei hat sich die deutsche Volkswirtschaft deutlich schneller erholt, als von vielen Experten im Vorfeld erwartet, wobei dies auch im europäischen Vergleich gilt.

Inzwischen werden die Auswirkungen der Schuldenkrise im Euroraum auf die Realwirtschaft immer spürbarer. Zwar liefern die Außenhandelszahlen im dritten Quartal von 2011 noch keine Hinweise für eine spürbare Abschwächung des deutschen Exports, die Ver-

langsamung des Wachstums im Euroraum, in den USA und den BRIC-Staaten wird sich aber absehbar auf die Auftragseingänge aus dem Ausland auswirken. Dennoch ist nach den derzeit vorliegenden Einschätzungen in den nächsten Jahren von keiner Rezession auszugehen, sondern von einem weiteren Wachstum. Dieses wird allerdings, wie verschiedene Prognosen zeigen, auf einem niedrigeren Niveau erfolgen. Maßgeblich hierfür wird jedoch eine schnelle und überzeugende Lösung der Schuldenkrise sein.

Die Entwicklung während des letzten Aufschwungs bis 2008 und das starke Wachstum der deutschen Wirtschaft 2010 zeigt, dass dem verarbeitenden Gewerbe als „konjunkturellem Treiber“ weiterhin eine Schlüsselfunktion für das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Regionen zukommt. Die Stärkung einer wissensbasierten industriellen Basis und die Unterstützung des Strukturwandels müssen daher weiterhin im Fokus förderpolitischer Anstrengungen stehen. Gerade für ein Land wie Deutschland, dessen ökonomisches und soziales Wohl in erster Linie vom Exporterfolg seiner Wirtschaft und weniger von der Binnennachfrage abhängt, wird dies eine Kernfrage der nächsten Zeit sein, die dringend Antworten und geeignete Strategien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erfordert. Hierzu zählen auch die Sicherung eines leistungsfähigen Bildungssystems und gut ausgebildete Fachkräfte.

Der Blick auf ausgewählte Indikatoren zur Wissensgesellschaft zeigt, dass die deutschen Regionen unterschiedliche Potenziale der Wissensvermittlung und -aktivierung haben. Wenn Wissen und die Integration von Wissen in wirtschaftliche Aktivitäten als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die regionale Entwicklung angesehen werden, dann ist im Ergebnis dieser Unterschiedlichkeit mit eher zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten innerhalb Deutschlands zu rechnen.

Mehr oder weniger alle Regionen in Deutschland müssen sich zudem auf die Herausforderungen des demographischen Wandels einstellen, weil sie künftig die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden älteren Arbeitskräfte immer weniger durch jüngere ersetzen können. Daraus resultieren zusätzliche Anforderungen an Produktivitätssteigerungen und Weiterbildungsmaßnahmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen dauerhaft zu sichern. Die Chancen dafür liegen in einer zielgerichteten Anpassung des Bildungssystems – u. a. im Ausbau der frühkindlichen Bildung, der systemati-

(30) BMWi: Monitoringbericht zur Breitbandstrategie des Bundes = Dokumentation Nr. 590, Berlin: August 2010.

schen Förderung und Motivation ausländischer und bildungsschwacher Schüler, dem gezielten Ausbau der Fort- und Weiterbildungsangebote, der stärkeren Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen aus dem Ausland sowie der stetigen Förderung von Forschung und Innovation auch in den strukturschwächeren Regionen.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen der Wissensgesellschaft kann regionalpolitisch unterstützt werden: durch die gezielte Förderung von Branchenschwerpunkten und Innovationsprozessen, durch Strategien zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und wirtschaftsrelevanter Infrastruktur bis hin zur Ausrichtung der Förderung auf Wachstumskerne, sofern die entsprechenden Rahmenbedingungen und Potenziale vor Ort gegeben sind. Über-

geordnetes Ziel sollte es sein, regionale Stärken aus- und Schwächen abzubauen und die Regionen wirtschaftlich möglichst breit aufzustellen. Denn im Allgemeinen können diversifizierte Regionen konjunkturelle Einbrüche besser ausgleichen als monostrukturell ausgerichtete. Ein wichtiger Schritt hierzu besteht in der gemeinsamen Definition regionaler Leitbilder zur Wirtschaftsentwicklung, die an den vorhandenen Stärken und Potenzialen anknüpfen und gleichzeitig Strategien zum Abbau regionaler Entwicklungshemmnisse aufzeigen. Aus übergeordneter raumentwicklungspolitischer Sicht liefern hierzu die raumordnungspolitischen Leitbilder der MKRO, vor allem das Leitbild „Wachstum und Innovation“, wichtige Orientierungen, die es auf der regionalen Ebene zu konkretisieren gilt.

2.4 Verkehr und Mobilität

Mobilität, sei es die von Gütern oder Personen, ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft. Ohne eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur sind die Mobilitätsfunktionen für den Personen- und Güterverkehr nicht zu erfüllen. Um heute die richtigen Entscheidungen zu treffen, welche Verkehrsinfrastruktur auch dem zukünftigen Bedarf der Menschen und der Wirtschaft gerecht wird, muss die Raumordnungspolitik Antworten auf wichtige Fragen finden:

- Wie kann das Verkehrswachstum durch eine bessere Raumordnung eingedämmt werden?
- Wie leistungsfähig sind die Verkehrssysteme zur Erschließung des Raumes und wie können sie durch eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung optimiert werden?
- Welche Angebotsformen bestehen für den öffentlichen Personenverkehr in Räumen mit schwacher und sinkender Nachfrage?

Wesentliche Rahmenbedingung für den Personenverkehr ist auch das Verkehrsverhalten der Menschen. Es hängt nicht nur vom Infrastrukturanangebot, raumstrukturellen und topographischen Verhältnissen, sondern ganz entscheidend von soziodemographischen Merkmalen der Personen und Haushalte ab. Der Güterverkehr wird dagegen maßgeblich von der Entwicklung des Außenhandels, der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der regionalen Wirtschaftsstruktur beeinflusst.

2.4.1 Mobilitätsverhalten und Verkehrsentwicklung

Seit Jahrzehnten nimmt der Motorisierungsgrad, d.h. die Anzahl der Pkw pro 1 000 Einwohner zu. Diese Entwicklung hat sich weiter fortgesetzt: 1993 lag der Motorisierungsgrad bei 470 Pkw je

1 000 Einwohner. Bis zum Jahr 2007 ist er stetig auf 586 pro 1 000 Einwohner gestiegen. Allerdings bestehen starke räumliche Unterschiede. In den Städten Berlin, Leipzig, Halle, Freiburg und Heidelberg sind etwa 400 Pkw pro 1 000 Einwohner gemeldet, in den Landkreisen Euskirchen, Dingolfing-Landau und der Stadt Ingolstadt mehr als 700, im Landkreis München und der Stadt Wolfsburg mehr als 900.

Nach der Erhebung „Mobilität in Deutschland“⁽³¹⁾ ist der Anteil der Haushalte, die mindestens einen Pkw besitzen, von 2002 bis 2008 um 3 % auf 82 % gestiegen. Den schlechtesten Zugriff auf einen Pkw als Selbstfahrer haben Rentner, Studierende sowie Schüler. Dagegen können 80 % der Berufstätigen jederzeit über einen Pkw verfügen. Die Pkw-Verfügbarkeit ist bei Einwohnern der Kernstädte tendenziell niedriger als bei Bewohnern ländlich geprägter Räume. In den Kernstädten können 60 % der Personen und in den Kreisen des ländlichen Umlands und des ländlichen Raumes mehr als 75 % jederzeit über einen Pkw verfügen.

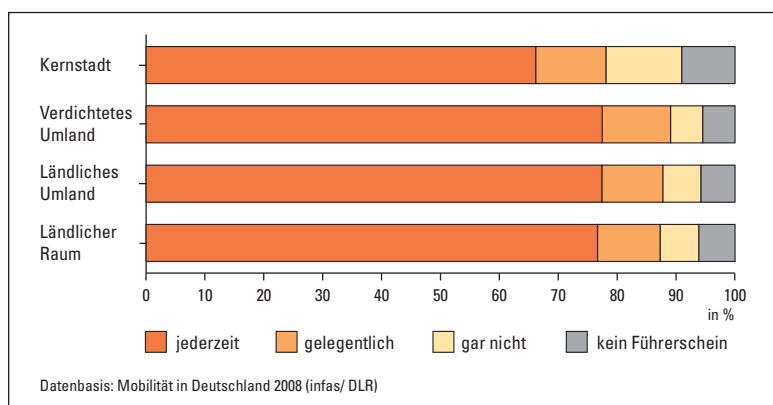
Im Betrachtungszeitraum hat jedoch nicht nur die Pkw-Verfügbarkeit zugenommen, sondern auch deren Nutzung. So ist die durchschnittlich von einem Haushalt im Jahr per Pkw gefahrene Strecke von 2002 bis 2008 um 500 km auf 16 400 km angewachsen. Die in Kernstädten wohnenden Haushalte besitzen nicht nur seltener einen Pkw, sie fahren im Mittel auch weniger als Haushalte, die in dünner besiedelten ländlichen Kreisen leben. Haushalte legen umso mehr Kilometer mit ihren Pkws zurück, je größer sie sind, je höher ihr ökonomischer Status ist und je mehr Pkws sie besitzen.

Die motorisierte Alternative zur Pkw-Nutzung ist der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Der Anteil derjenigen, die nie mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren, ist in den vergangenen Jahren gesunken. Das deutet auf eine moderate Steigerung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs hin. Leicht gestiegen ist auch die Zahl derer, die den ÖPNV üblicherweise mit Zeitkarten im Abonnement oder mit Job- und Semestertickets – und damit regelmäßig – nutzt. Die Bewohner der Kernstädte nutzen den ÖPNV am meisten und besitzen deutlich häufiger Monats- und Semestertickets. Je dünner Kreise besiedelt sind, desto häufiger nehmen die Bewohner Leistungen des ÖPNV nicht in Anspruch.

In den vergangenen Jahrzehnten ist sowohl der Personen- als auch der Güterverkehr gewachsen. Die Zahl der pro Jahr beförderten Personen stieg im Zeitraum von 1991 bis 2008

(31) INFAS/DLR: Mobilität in Deutschland 2008, Bonn 2010 (Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVBS).

Abbildung 9
Pkw-Verfügbarkeit 2008



Quelle: BBSR 2011

um 17,8%. Im Vergleich hierzu wuchs das Güterverkehrsaufkommen gemessen in Tonnen um 13,8%. In Bezug auf die Verkehrsleistung ergibt sich im Personenverkehr (gemessen in Personenkilometern) ein Wachstum von 24,9% und im Güterverkehr (gemessen in Tonnenkilometern) ein Anstieg um 67,3%. Tendenziell sind die Distanzen, die von Personen oder Gütern zurückgelegt werden, überproportional zum Transportaufkommen gestiegen.

Die Verkehrsprognose im Auftrag des BMVBS (siehe Infokasten), die die Verkehrsentwicklung bis 2025 abschätzt, rechnet auch in Zukunft mit einem anhaltenden Wachstum auf verhältnismäßig hohem Niveau. Andere Verkehrsprognosen gehen von einer stärkeren Abschwächung des zukünftigen Verkehrswachstums aus, insbesondere, wenn das weltweite Wirtschaftswachstum sich abschwächen sollte, wie zuletzt in der Finanzkrise.³² Das BMVBS lässt aktuell eine neue Verkehrsprognose 2030 erstellen, vor allem als Grundlage für den nächsten Bundesverkehrswegeplan.

Zukünftige Entwicklung des Personenverkehrs

Im Rahmen der BMVBS-Prognose wurde für das Basisjahr 2004 und das Prognosejahr 2025 das Personenverkehrsaufkommen, d.h. die Zahl der zurückgelegten Personenfahrten bzw. -wege für die unterschiedlichen Verkehrszweige bestimmt. Hierin enthalten sind sowohl die Fahrten der Wohnbevölkerung in Deutschland als auch der Transitverkehr. Zusammen mit den per Fuß oder Fahrrad zurückgelegten Strecken wächst das Personenverkehrsaufkommen zwischen 2004 und 2025 um 2,7% auf insgesamt 103,1 Mrd. Fahrten. Während der nicht motorisierte Verkehr hierbei mit einer Abnahme um 6,6% insgesamt dämpfend wirkt, bedingt der übrige Personenverkehr mit einer Steigerung von 7,1% das Wachstum im Prognosezeitraum. Wie in der Vergangenheit verursachen der wachsende Fernverkehr sowie die Zunahme der Fahrtweiten ein überproportionales Wachstum der Verkehrsleistung gegenüber dem Verkehrsaufkommen. Verantwortlich für diese Entwicklung ist der motorisierte Verkehr mit einer Transportleistungssteigerung von 19,3%.

Neben dem Trend zur Individualmotorisierung liegen die Hauptgründe für die Zunahme der Verkehrsmengen und -leistungen bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Zwar wirkt sich die Alterung der Bevölkerung dämpfend auf die Verkehrsnachfrage aus, es kommt jedoch zu einer Überkompensation durch ein verändertes Mobilitätsverhalten.

Mit einer Transportleistungssteigerung von 16% und einem Anstieg der Fahrtenzahl von 57,3 auf 62,4 Mrd. zeichnet sich auch zukünftig beim motorisierten Individualverkehr ein Wachstumspfad ab. Neben den steigenden Kfz-Zulassungszahlen sind siedlungsstrukturelle Veränderungen sowie ein zunehmender Freizeitverkehr primär verantwortlich für diese Entwicklungen.

Bedingt durch eine Verbesserung der Angebotsqualität steigt das Verkehrsaufkommen im Bahnverkehr um 6,2%. Das überproportionale Wachstum der Transportleistung von 25,6% ist auch auf den Ausbau des Fernverkehrsnetzes zurückführbar. Während die Bahn Zuwächse verzeichnen kann, schrumpfen die Zahlen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV).

Durch die Veränderungen der regionalen Siedlungsstrukturen infolge der anhaltenden Bevölkerungs- und Arbeitsplatzsuburbanisierung erhöht sich die Autoorientierung in der Bevölkerung und sinkt die Zahl der zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbaren Ziele. Unter Berücksichtigung der zukünftigen siedlungsstrukturellen sowie demographischen Entwicklungen rechnet die Prognose mit einem weiteren Rückgang des nicht motorisierten Verkehrs.

Aufgrund der regional unterschiedlich geprägten demographischen sowie wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben sich große regionale Unterschiede in Bezug auf das Verkehrswachstum in den Teilräumen. Räume mit stark wachsendem Aufkommen stehen Räumen mit deutlichem Rückgang gegenüber. Während die südlichen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und das südliche Hessen sowie die Umlandregionen um Hamburg und Berlin, das Emsland und der deutsch-niederländische Grenzraum ein überproportionales

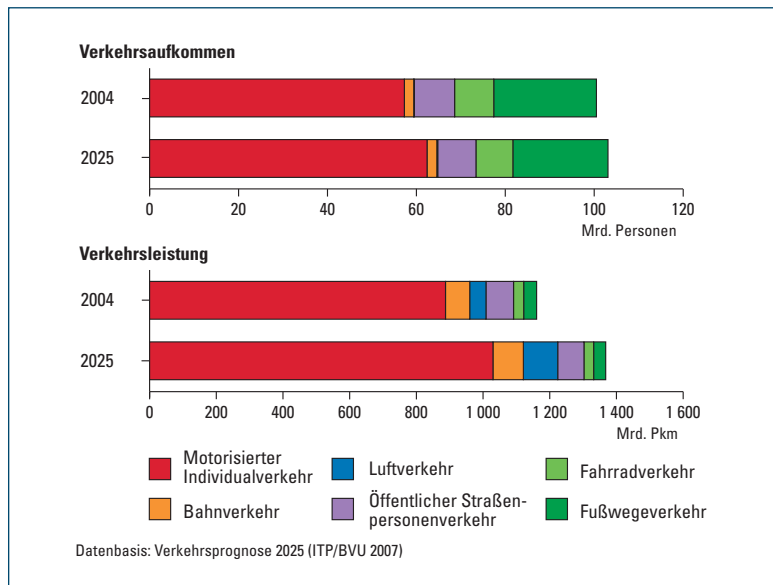
(32) ITP/BVU: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtung 2025, München, Freiburg 2007 (Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVBS).

Methode: Verkehrsprognose 2025

Die Darstellung der zukünftigen Entwicklung des Verkehrsgeschehens basiert auf den Ergebnissen der Verkehrsprognose 2025 im Auftrag des BMVBS.2 Wesentliche Grundlagen sind regional differenzierte Prognosen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und Annahmen zum Infrastrukturausbau bis zum Jahr 2025, die auf dem Bundesverkehrswegeplan 2003 basieren. Kernstück der Prognose bildet die Erstellung der räumlichen Verflechtungsmatrizen auf Kreisebene im Personen- und im Güterverkehr für die Jahre 2004 (Analyse) und 2025 (Prognose).

Abbildung 10

Personenverkehr in Deutschland nach Verkehrsmitteln



Quelle: BBSR 2011

Wachstum im Prognosezeitraum aufweisen, sind in Mecklenburg-Vorpommern, in Berlin, in Teilen von Brandenburg und den südlichen neuen Ländern, aber auch in Nordrhein-Westfalen und im Saarland überproportionale Abnahmen im motorisierten Verkehrsaufkommen zu erwarten.

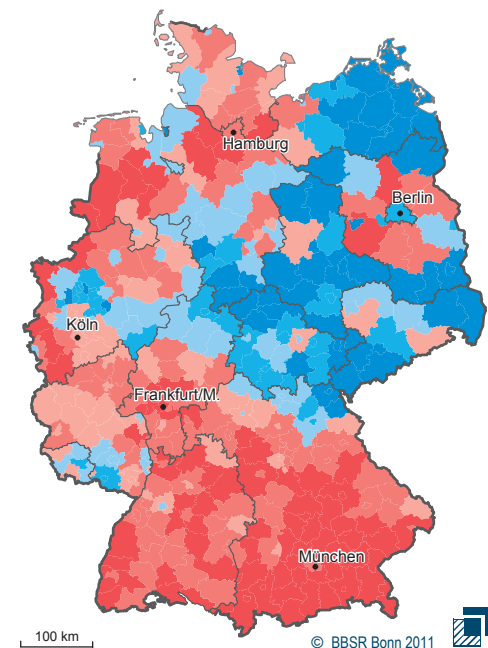
In Bezug auf den Modal Split (Verteilung des Transportaufkommens auf die unterschiedlichen Verkehrsmittel) zeigt sich deutlich, dass der motorisierte Individualverkehr (MIV) in den Regionen mit überdurchschnittlichem Verkehrswachstum der Hauptträger der Entwicklung ist, während der Bahnverkehr fast in allen peripheren, ländlichen Regionen rückläufig sein wird. Der Personennahverkehr mit Bussen und Bahnen wird dagegen flächendeckend mit Ausnahme einiger Großstadtreregionen zurückgehen.

Zukünftige Entwicklung des Güterverkehrs

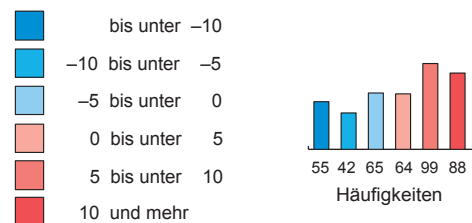
Grundannahme der Prognose des Güterverkehrs ist, dass im gesamten Güterverkehr das Verkehrsaufkommen zwischen 2004 und 2025 von 3 623 Mio. auf 4 622 Mio. t ansteigt. Geschätzt wird, dass der Straßengüterfernverkehr um etwa 55% zunimmt. Auch der Bahnverkehr (33,7%) und die Binnenschifffahrt (19,9%) werden im Prognosezeitraum voraussichtlich hohe Wachstumsraten verzeichnen. Während der großräumige Güterverkehr einen expansiven Pfad zurücklegt, wächst der Straßengüternahverkehr lediglich um 2,7%. Durch die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise brach der Güterverkehr im Jahr 2009 stark ein. In der Verflechtungsprognose 2025 ist

Karte 34

Personenverkehrsaufkommen



Entwicklung des gesamten Verkehrsaufkommens im Personenverkehr 2004 bis 2025 in %

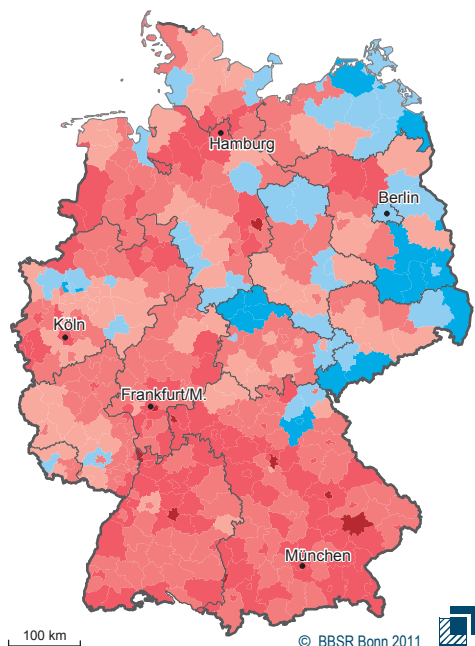


Datenbasis: Verkehrsprognose 2025 (ITP/BVU 2007)
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

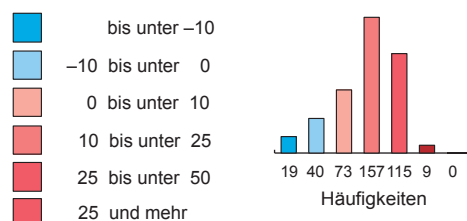
dieser Einbruch nicht berücksichtigt. Da die Verkehrsnachfrage mittlerweile wieder einen Wachstumspfad eingeschlagen hat, ist davon auszugehen, dass die krisenbedingte Wachstumsdelle bis 2025 nur geringfügige Effekte hinterlassen wird.

Ähnlich wie beim Personenverkehr steigt die Verkehrsleistung (70,9%) aufgrund des überproportionalen Wachstums der längeren Fahrten stärker als das Transportaufkommen (27,5%). Diese Tendenz gilt verkehrsträgerübergreifend. Während im Jahr 2004 die mittleren Transportweiten im gesamten Güterfernverkehr 260 km betragen, wird für das Jahr 2025 ein Anstieg um 18% auf 306 km prognostiziert. Unter Berücksichtigung des Straßengüternahverkehrs steigt die durchschnittlich zurückgelegte Distanz von 151 auf 203 km. Die Entwicklung der Verkehrsbeziehungen zeigt, dass der Anteil des Binnenverkehrs am Gesamtverkehr sowohl bezüglich des Transportaufkommens als auch der Transportleistung stark zurückgeht und der Transitverkehr stark zunimmt.

Karte 35
Güterverkehrsaufkommen



Entwicklung des gesamten Verkehrsaufkommens im Güterverkehr 2004 bis 2025 in %



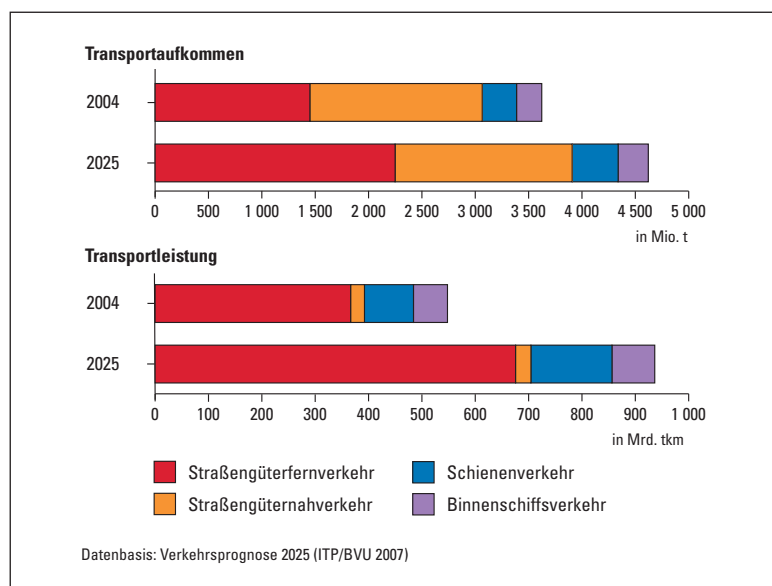
Datenbasis: Verkehrsprognose 2025 (ITP/BVU 2007)
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

Aufgrund der immer weiträumigeren wirtschaftlichen Verflechtungen ist ein Ende des Verkehrswachstums bis 2025 auch im Güterverkehr nicht absehbar. Die für das Jahr 2025 prognostizierte steigende Transportintensität, ausgedrückt in tkm pro erwirtschaftetem Euro, ist ein Beleg für diese Entwicklung. Eine Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum wird nicht erwartet.

2.4.2 Berufsverkehr und Penderverflechtungen

Die Entwicklung des Berufsverkehrs und der Penderverflechtungen ist weiterhin durch eine Zunahme der Pendeldistanzen geprägt. Dies ist jedoch nicht allein auf eine Arbeitsplatzkonzentration in den ökonomisch prosperierenden Zentren zurückzuführen. Oberzentren sind trotz Abwanderung von Betrieben und der fortgeschrittenen Suburbanisierung von Handel und Gewerbe weiterhin die wichtigsten Arbeitsplatzzentren, weshalb sie nach wie vor das Ziel der umfangreichsten Pendlerströme darstellen.

Abbildung 11
Güterverkehr in Deutschland nach Verkehrsträgern



Quelle: BBSR 2011

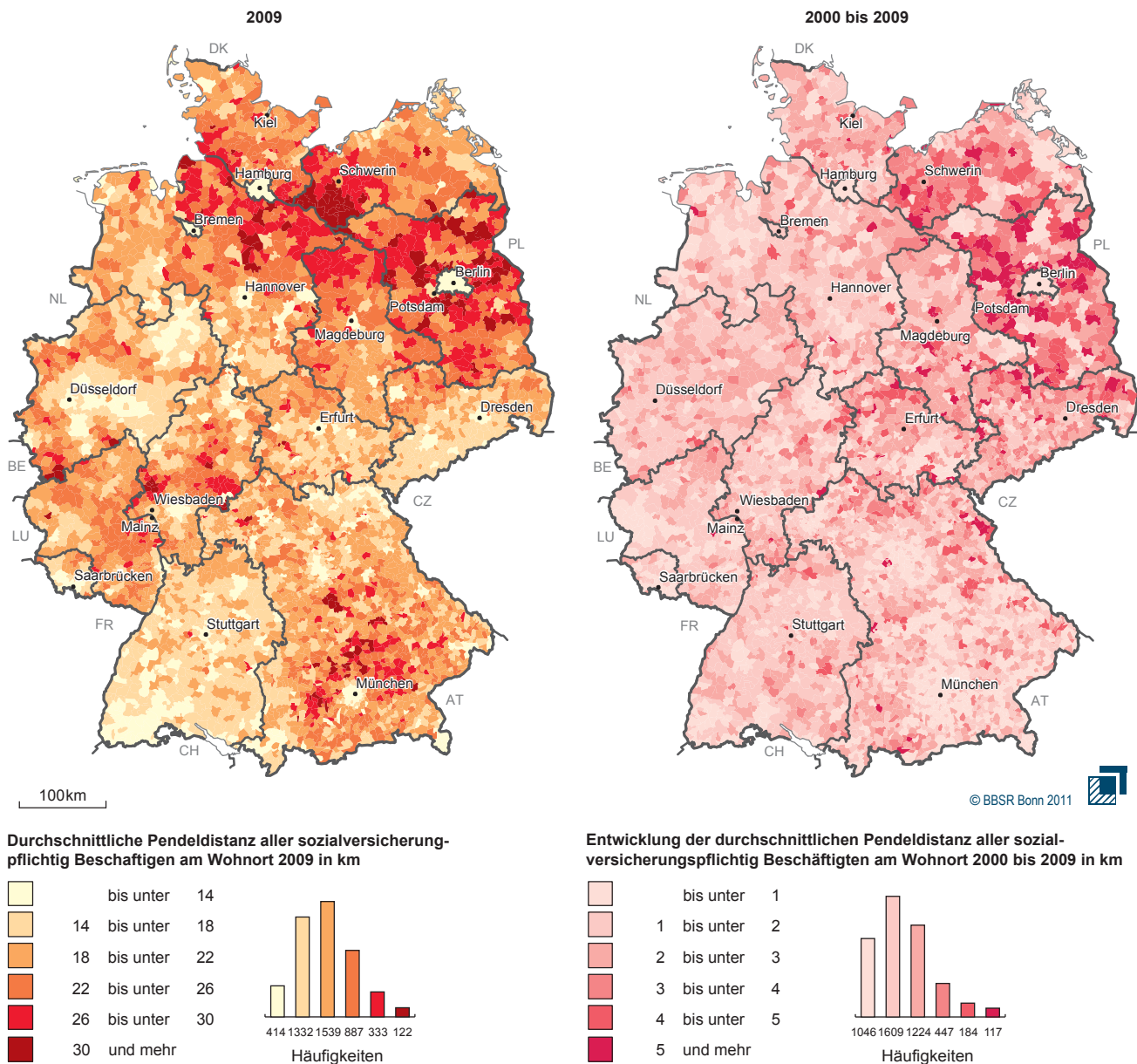
Ein weiterer wichtiger Grund ist die Abnahme der Binnenpendler. Immer weniger Arbeitnehmer wohnen und arbeiten innerhalb einer Gemeinde. Dieser Trend ist auch oder gerade in den größeren Zentren festzustellen.

An der Entwicklung bundesweiter Eckdaten werden die Tendenzen deutlich: Der Anteil der Binnenpendler an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm bundesweit von 46,4% im Jahre 1999 kontinuierlich auf nur noch 41,0% im Jahre 2009 ab. Im gleichen Zeitraum stieg die durchschnittliche Pendeldistanz stetig von 14,6 km auf 16,6 km an.

Diese Entwicklungstendenzen sind zwar bundesweit festzustellen, unterscheiden sich aber in ihrer Dynamik regional sehr stark. So befindet sich die durchschnittliche Pendeldistanz in den hochverdichteten Agglomerationen in den alten Ländern nach wie vor auf einem niedrigen Niveau. Lediglich in den äußeren suburbanen Gürteln großer Agglomerationszentren wie Berlin, München, Frankfurt und Hamburg treten überdurchschnittlich hohe Pendeldistanzen auf.

In den neuen Ländern ist dagegen ein deutliches Nordost-Südwest-Gefälle zu beobachten. Es sind vor allem die dünn besiedelten Räume in Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und der Altmark, die überdurchschnittlich hohe Pendeldistanzen aufweisen und in denen auch die Zunahme der Pendeldistanzen am stärksten fortschreitet. Viele Bewohner dieser Teilräume pendeln mangels Arbeitsplätzen in der eigenen Region in die an-

Karte 36
Pendeldistanzen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Pendlermatrizen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesagentur für Arbeit

Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Gemeindeverbände, 31.12.2009

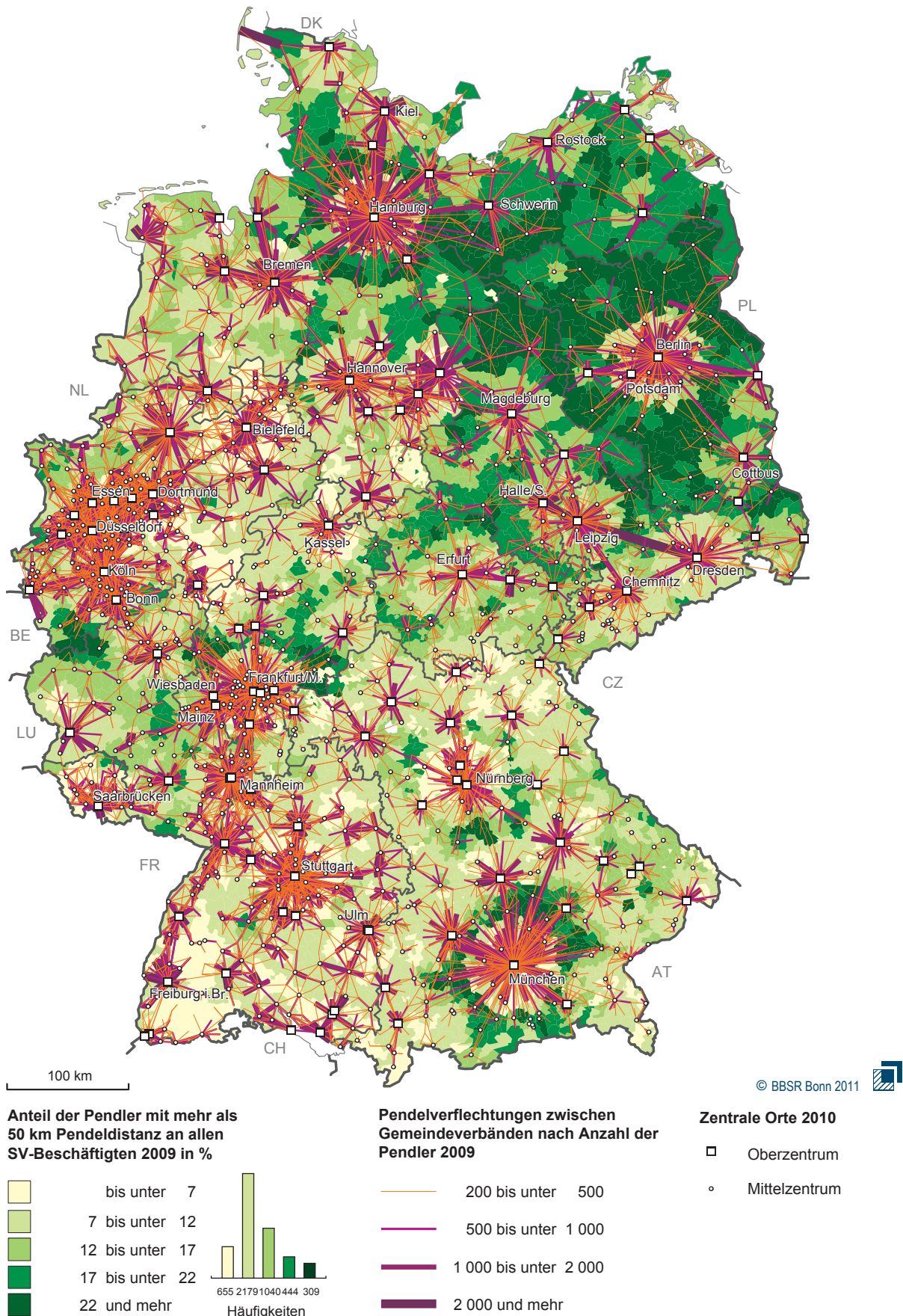
grenzenden großen Arbeitsmarktzentren, die überwiegend in Westdeutschland liegen.

Lange Pendeldistanzen sind aber nicht nur ein Indikator für schwache Arbeitsmärkte. Sie sind auch in den sehr weitflächigen Pendlereinzugsräumen der großen Arbeitsmarktzentren anzutreffen. Außerdem neigen vor allem Beschäftigte mit hoher Qualifikation zu weiten Pendelwegen. In Deutschland bieten insbesondere die Oberzentren hochqualifizierte Arbeitsplätze. Gute Verkehrsverbindungen zwischen

den Oberzentren ermöglichen zudem auch die tägliche Bewältigung langer Pendeldistanzen.

Da für immer mehr Beschäftigte der Aktionsraum zwischen Wohnen und Arbeiten nicht mehr auf eine Gemeinde beschränkt ist und die Pendelverflechtungen sich weiterhin intensivieren, verbunden mit zunehmenden Pendeldistanzen, dehnen sich die Pendlereinzugsräume der großen Arbeitsmarktzentren immer weiter aus und bilden immer größere Stadtregionen als funktionale Verflechtungsräume der Beschäftigten.

Karte 37
Pendlerverflechtungen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR; Datengrundlage: Pendlermatrizen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesagentur für Arbeit; Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, Gemeindeverbände, 31. 12. 2009

2.4.3 Öffentlicher Personennahverkehr

Eine wichtige Stütze, insbesondere für den Ausbildungsverkehr, für mobilitätseingeschränkte Personen und Menschen ohne Pkw-Verfügbarkeit, aber auch für den Berufsverkehr, ist das Angebot im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Deutschlandweit können 94 % der Bevölkerung die nächstgelegene Haltestelle des ÖPNV innerhalb eines 15-minütigen Fußweges (1-km-Entfernung) erreichen. Im ländlichen Raum muss dagegen nahezu ein Fünftel der Bevölkerung (etwa zwei Millionen Einwohner) weitere Zugangswege zum ÖPNV in Kauf nehmen. In Kernstädten ist aufgrund der größeren Haltestellendichte die Situation dagegen deutlich besser zu bewerten. Nahezu die gesamte Bevölkerung lebt hier innerhalb eines 15-minütigen Fußwegradius um Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel. Die Angebotsqualität im ÖPNV wird darüber hinaus natürlich auch über die Anzahl der Verbindungen und Halte pro Tag bestimmt.

Die Raumordnung hat mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG das politische Ziel der Sicherung der Daseinsvorsorge explizit mit der Sicherung der Erreichbarkeit von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur verknüpft. Die vom Gesetzgeber angestrebte Chancengerechtigkeit ist nur zu realisieren, wenn Personen, die nicht über Pkw oder andere individuelle Fortbewegungsarten Zugang zu Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erhalten, mit dem öffentlichen Verkehr ihre gewünschten Ziele zu einem verträglichen Zeitaufwand erreichen können.

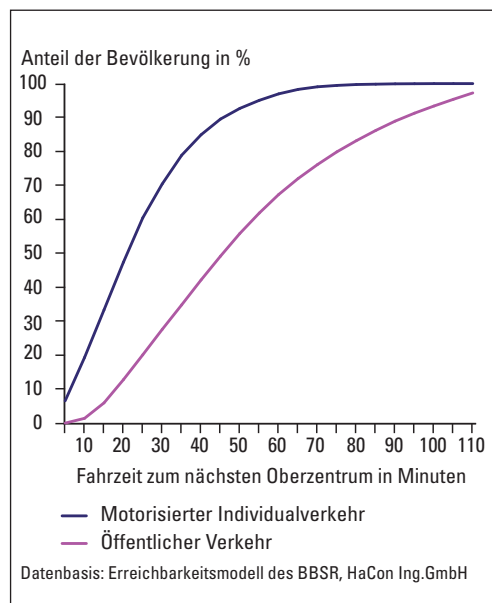
Der Grad der Erreichbarkeit wird durch den benötigten zeitlichen Aufwand quantifiziert. Durch Erreichbarkeitsanalysen kann so die Versorgungsqualität der Bevölkerung mit Infrastrukturanlagen bewertet werden. Vereinfachend wird dabei unterstellt, dass sich diese Einrichtungen, ebenso wie Handels- und Arbeitsplatzschwerpunkte, in raumordnerisch festgelegten Mittel- und Oberzentren befinden. Der benötigte zeitliche Aufwand (Fahrzeiten) für die Erreichbarkeit dieser Zentren im ÖPNV kann darüber hinaus als ein Indikator zur Bewertung eines öffentlichen Verkehrsangebotes (ÖV) genutzt werden. Bisher wurden aufgrund fehlender flächendeckender Daten diese Erreichbarkeiten in der Regel nur als Pkw-Erreichbarkeiten abgebildet. Hier können nun erstmalig nahezu flächendeckende deutschlandweite ÖV-Erreichbarkeiten ermittelt und mit den Pkw-Erreichbarkeiten verglichen werden.

Erreichbarkeit von Oberzentren – ÖPNV und MIV im Vergleich

Die Erreichbarkeit von Oberzentren als Arbeitsmarktzentren und Standorte der Infrastruktureinrichtungen sind für die meisten regelmäßigen täglichen Verkehrszwecke wie den Berufs-, Geschäfts-, Versorgungs- und Freizeitverkehr von großer Bedeutung. Der größte Anteil der Quell- und Zielverkehre in Bezug auf die Oberzentren ist Nahverkehr unter 50 km. Im motorisierten Individualverkehr (MIV) erreichen etwa zwei Drittel der Bundesbevölkerung das nächste Oberzentrum innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit und 97 % der Bundesbevölkerung innerhalb einer Stunde. Eine ungünstigere Lage zu Oberzentren mit Fahrzeiten von mehr als 45 Minuten weisen vor allem einige Mittelgebirgs- und Küstenregionen auf. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind die Oberzentren von nahezu allen Räumen deutlich langsamer zu erreichen. Innerhalb von 30 Minuten Reisezeit erreicht weniger als ein Drittel der Bundesbevölkerung das nächstgelegene Oberzentrum, ein Drittel der Bevölkerung benötigt sogar mehr als eine Stunde.

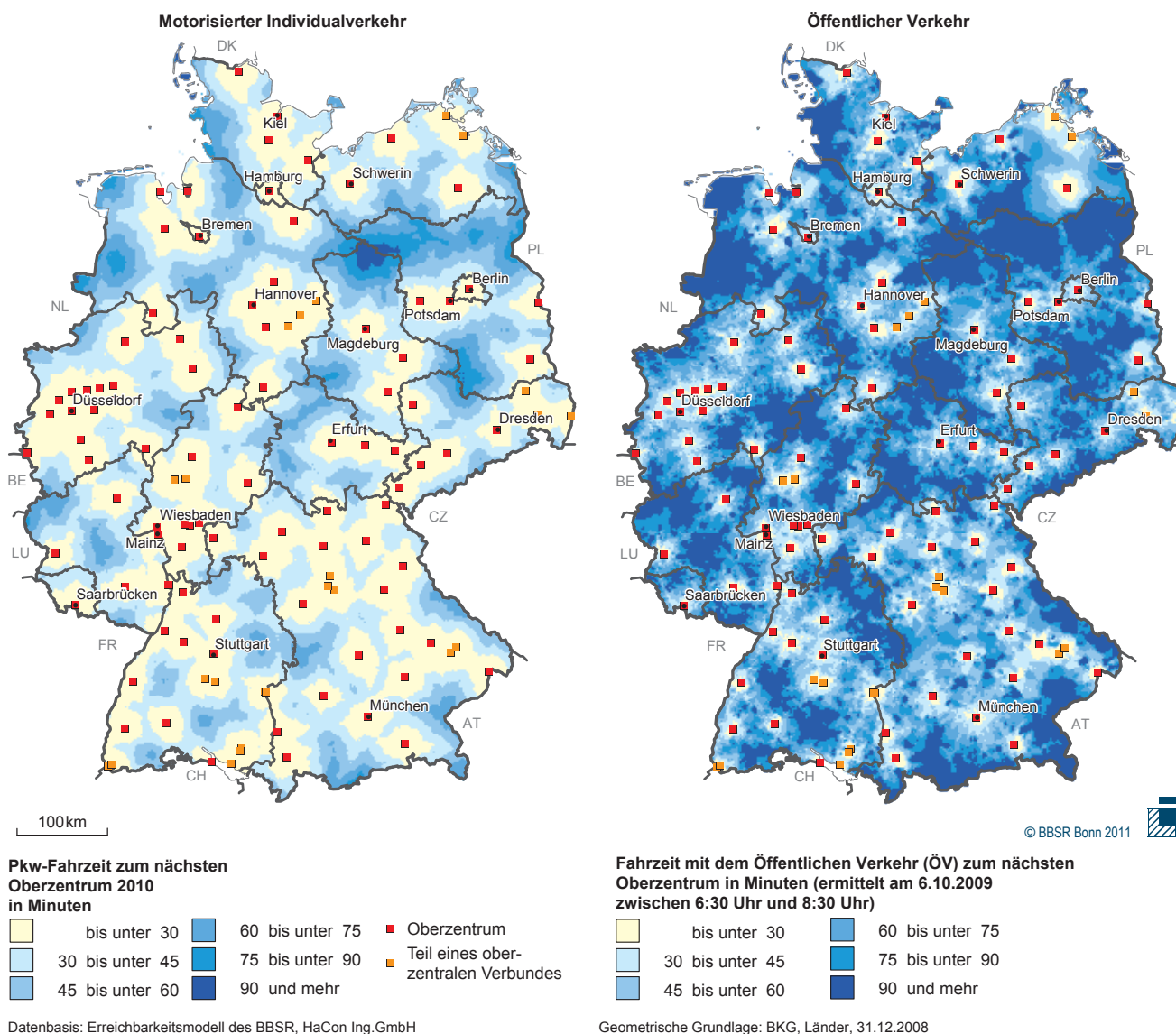
Für die unterschiedlichen Raumtypen wird besonders bei der Analyse der Fahrzeitleistungen des MIV gegenüber dem ÖV deutlich, dass jenseits der Kernstädte und des verdichteten Umlands mehr als die Hälfte der Bevölkerung einen Reisezeitnachteil mit öffentlichen Verkehrsmitteln von mehr als 30 Minuten hat. Vor dem Hintergrund der Forderungen der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung³³, nach denen im ländlichen Raum das nächste Oberzentrum

Abbildung 12
Erreichbarkeit von Oberzentren



Quelle: BBSR 2011

(33) FGSV = Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.): Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN). Ausgabe 2008.

Karte 38**Erreichbarkeit von Oberzentren**

innerhalb von 90 Minuten erreicht werden soll, ist allerdings der überwiegende Anteil der Bewohner des ländlichen Raumes noch gut mit öffentlichem Verkehr versorgt.

2.4.4 Räumliche Erschließungsqualität der Fernverkehrsinfrastruktur

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur in Deutschland für den Personen- und Güterverkehr bildet eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung aller Teilräume des Landes und ist Voraussetzung für eine ausreichende Mobilität von Menschen und Gütern. Unter dem Begriff der Verkehrsinfrastruktur werden alle Verkehrswege, Verkehrsanlagen und Verkehrsstationen zusammengefasst. Zu den Verkehrswegen gehören das Schienen- und Straßennetz sowie die Wasserstraßen.

Verkehrsanlagen sind Steuerungselemente und können beispielsweise Ampeln oder Verkehrsschilder sein. Verkehrsstationen liefern die baulichen Zugangsmöglichkeiten zu den im Personen- und Güterverkehr genutzten Verkehrsmitteln und ermöglichen intra- und intermodale Umsteige- und Umschlagsvorgänge. Zu diesen Stationen gehören Bahnhöfe, Flughäfen, Häfen, Haltestellen und Güterverkehrszentren.

Ein charakteristisches Merkmal der Verkehrsinfrastruktur ist ihre lange Lebensdauer. Mit zunehmendem Alter von Infrastrukturen erhöht sich allerdings auch deren Störanfälligkeit und nimmt der Bedarf an Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen zu. Dies gilt insbesondere für die Verkehrswege in Deutschland. Die Verkehrsinfrastruktur kann angesichts ihres hohen Baulters und ihres sich verschlechternden

Modernitätsgrades langfristig nur dann funktionsfähig erhalten werden, wenn ausreichende Investitionen in die Bestandspflege und Modernisierung fließen. Zukünftig erhält deshalb die Abwägung, ob Erhaltungsmaßnahmen gegenüber einem weiteren Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur einzuplanen sind, ein höheres Gewicht.

Fernstraßennetz

Deutschland weist im europäischen Vergleich ein sehr dichtes Fernstraßennetz (Bundesstraßen und Autobahnen) auf. Der Ausbau des Autobahnnetzes in Deutschland (auf heute rd. 12 600 km) hatte mit dem Beginn der 1990er Jahre im Zuge der Wiedervereinigung und dem nachholenden Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen in Ostdeutschland noch einmal an Fahrt gewonnen, so dass allein in den vergangenen zehn Jahren weitere rund 1 200 km durch Neubau dazugekommen sind. Der zur Angleichung der Infrastrukturversorgung in den neuen Ländern erforderliche Ausbau der Verkehrsnetze durch die „Verkehrsprojekte

Deutsche Einheit“ ist nun weitgehend abgeschlossen. Der Schwerpunkt der Investitionen liegt daher in Zukunft, neben der Fertigstellung noch laufender Vorhaben, vor allem in der Erhaltung und der Kapazitätserweiterung vorhandener Strecken. Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem Ausbau der europäischen Fernverkehrssysteme, insbesondere mit den östlichen Nachbarstaaten. Die Erschließung durch das bestehende Autobahnnetz in Deutschland hat bezogen auf die Erreichbarkeit von Autobahnen mittlerweile ein sehr hohes Versorgungsniveau erreicht. Aktuell können 94 % der Bevölkerung innerhalb von 30 Minuten Pkw-Fahrzeit den nächsten Autobahnanschluss erreichen, immerhin 85 % der Bevölkerung sogar innerhalb von 20 Minuten. Gegenüber 1992 konnte durch den umfangreichen Ausbau des Autobahnnetzes das innerhalb von 30 Minuten Pkw-Fahrzeit erreichbare Bevölkerungspotenzial um rund drei Prozentpunkte gesteigert werden.

Bei der hohen Autobahn-Netzdichte in Deutschland führt ein weiterer Neubau kaum noch zu Verbesserungen der Erreichbarkeitsverhältnisse im Straßenfernverkehr. Die noch vorhandenen Defizite hinsichtlich des Zugangs zu Autobahnen bestehen inzwischen meist nur noch in sehr dünn besiedelten Regionen wie z.B. in Teilen Brandenburgs und der Altmark an der äußeren Peripherie des Bundesgebietes wie z.B. an den Küsten und bei Insellagen und in einigen Mittelgebirgsregionen wie z.B. der Schwäbischen Alb und dem Bayerischen Wald. Im Zuge der Ausweitung des Straßengüterverkehrs hat sich in den vergangenen Jahren der sprunghaft angestiegene Lkw-Parkraumbedarf

Karte 39

Erreichbarkeit von Autobahnen

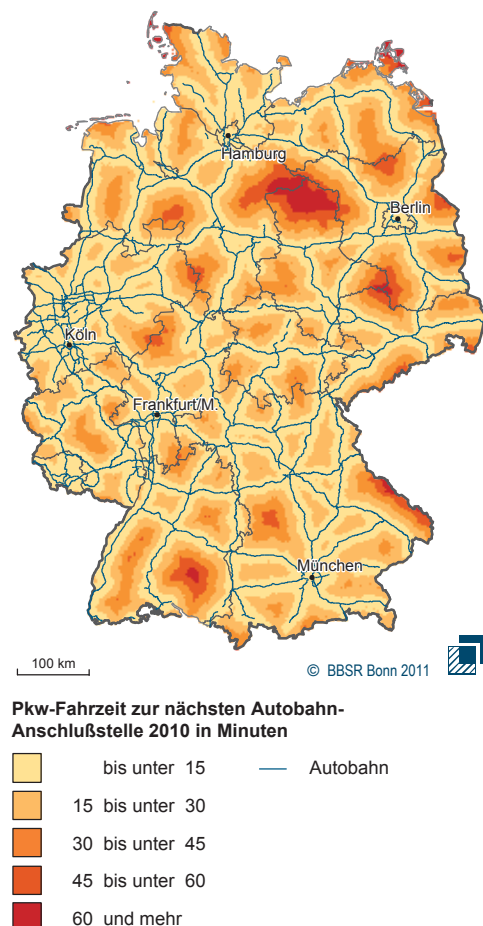
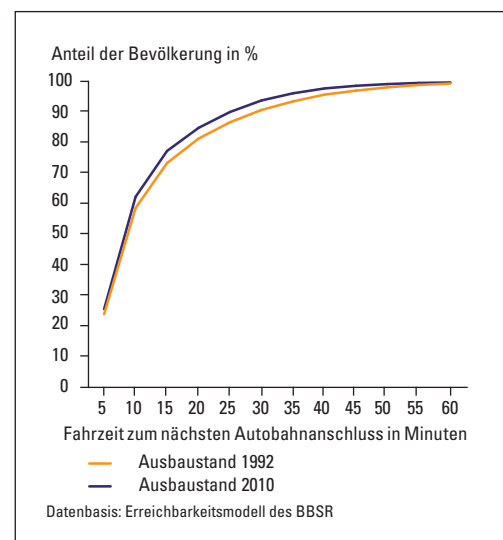


Abbildung 13

Erreichbarkeit von Autobahnen



Quelle: BBSR 2011

als Kapazitätsgrenze der deutschen Autobahninfrastruktur erwiesen. Die Autobahnabschnitte, auf denen sich die Lkw-Transitverkehre bündeln, sind von dieser Problematik am stärksten betroffen. Um eine Verbesserung der Situation zu erzielen, beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen des Aktionsplans Güterverkehr und Logistik neben den bereits 2008/2009 errichteten 3 000 Parkplätzen weitere 8 000 zusätzliche Parkplätze bis zum Jahr 2012 zu schaffen.

Neben den Investitionen zur Verbesserung der Parkplatzsituation wurden allein im Jahr 2008 auf den Bundesfernstraßen rund 2 637 Mio. Euro für Kapazitätserweiterung aufgewendet. Hierdurch entstanden 120,9 km Neubaustrecken sowie 63,7 km Erweiterungsstrecken (Erweiterung auf sechs und mehr Fahrstreifen) im Bereich der Bundesautobahnen. Die Zahl der Bundesautobahnen mit einer Fahrbahnbreite von 20 m und mehr wuchs damit in den letzten zehn Jahren um insgesamt 571 km. Ferner wurden auf den Bundesstraßen 109,9 km zweistreifig und 21,4 km vierstreifig neu gebaut bzw. erweitert.

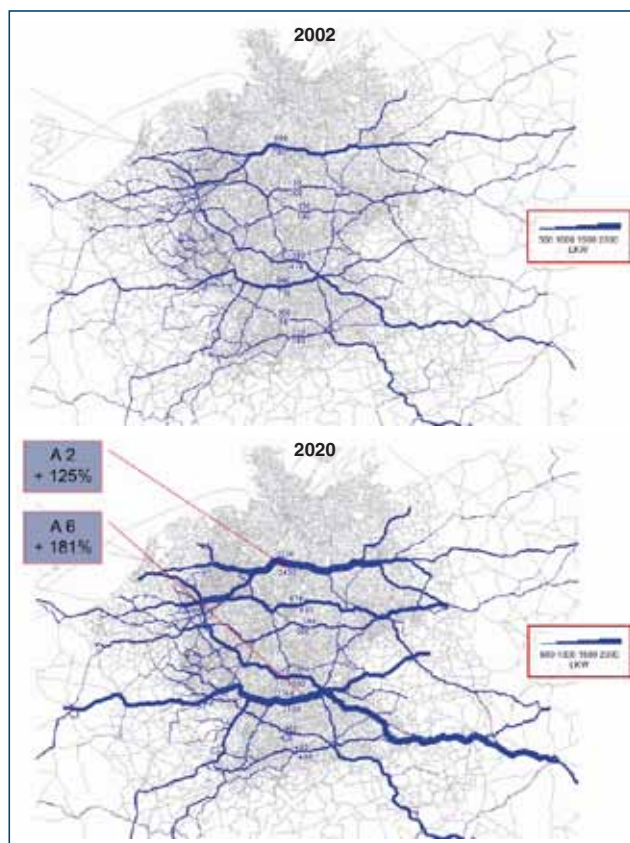
Fernschienennetz

Die Flächenerschließung durch die rund 220 Haltepunkte im IC-, ICE- und EC-Verkehr ist insgesamt schlechter als die durch das Autobahnnetz, da die Zahl der direkten Zugangsmöglichkeiten wesentlich geringer ist. Allerdings ist durch die Ausrichtung der Haltepunkte auf die Bevölkerungskonzentrationen im Raum der Versorgungsradius der Bevölkerung annähernd gleich gut. Im MIV können über 85 % der Bevölkerung einen Fernbahnhof innerhalb von 30 Minuten Pkw-Fahrzeit erreichen. Obwohl der öffentliche Personennahverkehr wesentlicher Zubringer zum Schienenfernverkehr ist, können hier nur rund 50 % der Bevölkerung innerhalb von 30 Minuten Reisezeit einen Fernbahnhof erreichen. Während bei einer Reisezeitschwelle von 60 Minuten zum nächsten Fernbahnhof im MIV nahezu 100 % der Bevölkerung erreicht werden, sind es im ÖV immerhin noch 83 %, da die Fernbahnhöfe als Umsteigepunkte zwischen Nah- und Fernverkehr in den Zentren liegen.

Insgesamt ist festzustellen, dass besonders in dünner besiedelten ländlichen Räumen das Angebot an Verbindungen in die nächstgelegenen Oberzentren oder zu Fernbahnhöfen mit öffentlichen Verkehrsmitteln und die realisierbaren Fahrzeiten schlecht sind. Dies trifft insbesondere Personengruppen, die von öffentlichen Verkehrsmitteln abhängig sind. Diese Benachteiligung ist in der Realität sogar noch größer,

Karte 40

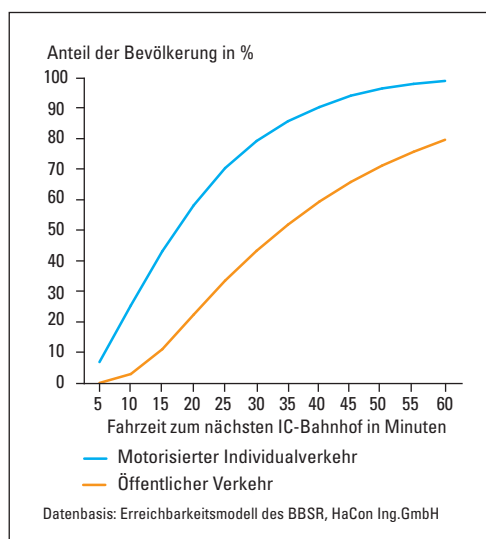
Lkw-Transitverkehre Ost-West 2002 und 2020



Quelle: acatech (2006): „Mobilität 2020“

Abbildung 14

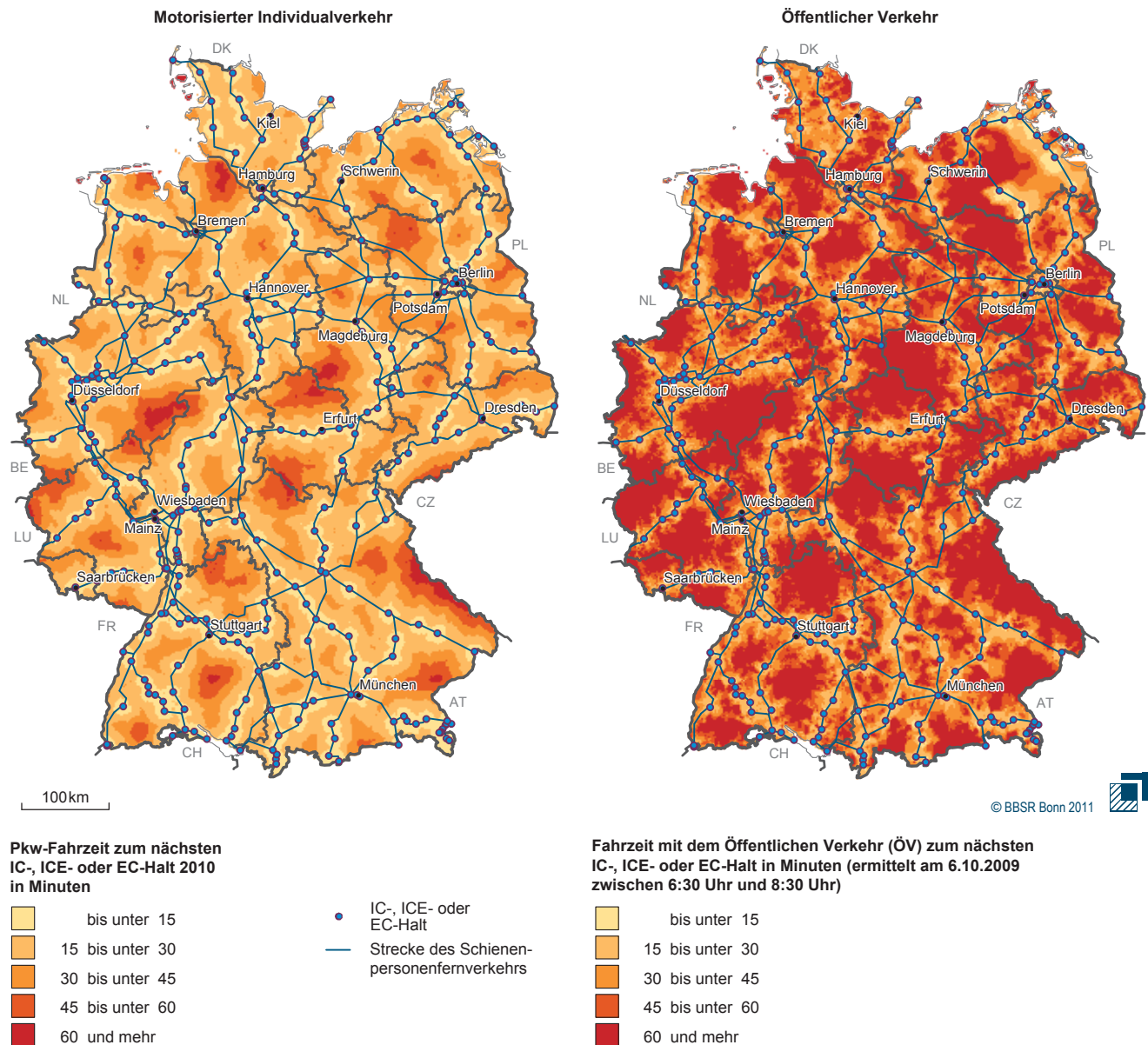
Erreichbarkeit von IC-Bahnhöfen



Quelle: BBSR 2011

da die Zugangszeiten zu öffentlichen Verkehrsmitteln, also der Fußweg zur ersten Haltestelle, in den hier berechneten Fahrzeiten noch nicht berücksichtigt sind.

Trotz der hohen Bedeutung des Schienennetzes für die Raumerschließung im öffentlichen

Karte 41**Erreichbarkeit von IC-Bahnhöfen**

Datenbasis: Erreichbarkeitsmodell des BBSR, HaCon Ing.GmbH

Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2008

Verkehr sind zahlreiche Strecken seit 1994 stillgelegt worden. Während 1994 das bundesweite Netz (inkl. Privatbahnen) eine Streckenlänge von 44 620 km umfasste, sind es im Jahr 2006, obwohl zahlreiche Neubaustrecken realisiert werden konnten, nur noch 41 340 km. Insgesamt wurden 484 Strecken mit einer Gesamtlänge von rund 5 179 km außer Betrieb genommen.

Luftverkehr

Der Luftverkehr weist seit Jahren einen enormen Zuwachs auf. Auch wenn 2009 bedingt durch die weltweite Wirtschaftskrise ein leichter Rückgang der Passagierzahlen zu ver-

zeichnen war, stieg das weltweite Passagieraufkommen zwischen 1999 und 2009 von insgesamt 3,4 Mrd. auf 4,8 Mrd. Personen. Im ersten Halbjahr 2010 wurde ein weiterer Anstieg verzeichnet.

Europa hat aufgrund seiner geographischen Lage, seiner politischen und wirtschaftlichen Strukturen und Verflechtungen mit einem Passagieraufkommen von 1,4 Mrd. Personen einen erheblichen Anteil am weltweiten Luftverkehr. Dies spiegelt sich auch in der Bedeutung des Flughafensystems in Europa wider: Der Flughafen London-Heathrow gilt mit rund 66 Mio. Passagieren pro Jahr als zweitgrößter Flughafen, Paris-Charles de Gaulle mit 58 Mio. als

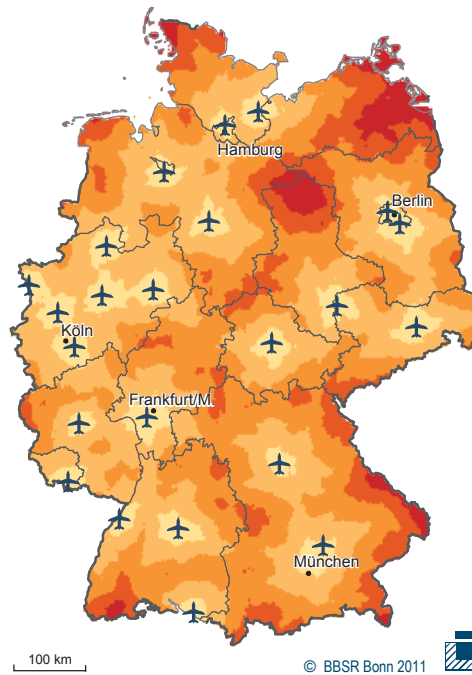
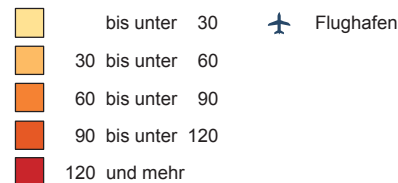
sechstgrößter und Frankfurt-Rhein-Main mit 51 Mio. als neuntgrößter Flughafen der Welt. Diese Flughäfen bilden die großen Drehkreuze im globalen Flugverkehr. Sie übernehmen im sogenannten „Hub-and-Spoke“-Prinzip, nach dem das Standortsystem der Flughäfen weltweit organisiert ist, eine europaweite Sammel- und Verteilungsfunktion. Die Flughäfen in den großen Ballungsräumen geraten durch die Erfüllung ihrer Sammel- und Verteilungsfunktion zunehmend an Kapazitätsgrenzen. Ein weiterer Ausbau an den bisherigen Standorten ist nicht immer möglich und stößt in der Regel auf politische Widerstände.

Das Flughafensystem in Deutschland ist im internationalen Vergleich sehr dezentral organisiert. Derzeit wird es von 23 internationalen Flughäfen, darunter die beiden großen Drehkreuze Frankfurt und München, und weiteren acht bedeutenden Regionalflughäfen gebildet. Abgesehen vom neuen Flughafen Berlin International besteht in Deutschland, trotz des weiterhin steigenden Passagier- und Luftfrachtaufkommens, kein Bedarf nach weiteren Flughafenstandorten. Bereits jetzt sind insbesondere kleine Regionalflughäfen auf Subventionen durch die jeweiligen Bundesländer angewiesen. Bei der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der bestehenden Flughäfen ist neben dem Kapazitätsausbau und der Verbesserung der verkehrlichen Anbindung daher vor allem die nachhaltige Sicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der bestehenden Flughäfen eine Herausforderung.

Ein zentrales Kriterium für die Standortplanung und die räumliche Erschließungsqualität der Flughäfen in Deutschland ist ihre Erreichbarkeit. Dabei gilt eine Reisezeitspanne von 90 Minuten im MIV zum nächsten internationalen Flughafen als vertretbar. Die Berechnungsergebnisse der erreichbaren Bevölkerungspotenziale innerhalb bestimmter Reisezeitschwellen zeigen, dass die Erreichbarkeit von Flughäfen mit dem MIV bereits in hohem Maße gewährleistet ist. Über 70 % der Bevölkerung erreichen einen internationalen Flughafen innerhalb von 60 Minuten Pkw-Fahrzeit. Bezieht man zusätzlich die bedeutenden Regionalflughäfen und die Flughäfen im grenznahen benachbarten Ausland wie Strasbourg, Salzburg und Basel-Mulhouse in die Analysen mit ein, so sind es sogar rund 80 % der Bevölkerung. Bei einer Reisezeitschwelle von 90 Minuten ist mit weit über 90 % nahezu eine Vollversorgung der Bevölkerung erreicht. Lediglich einige sehr dünn besiedelte Regionen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie extreme Randlagen sind weiter vom nächsten Flughafen entfernt.

Karte 42

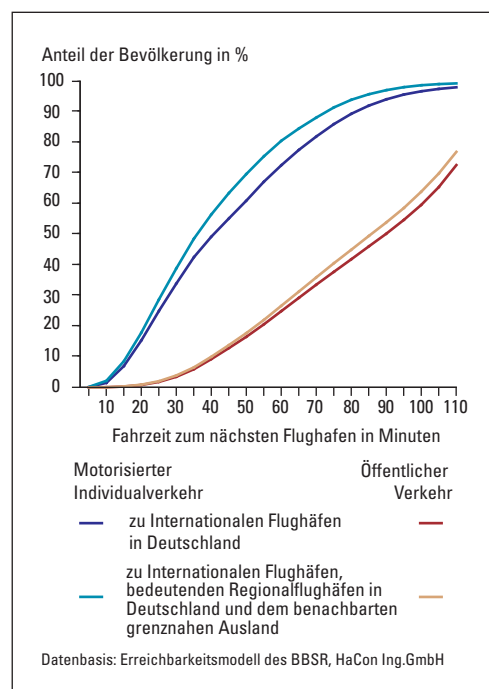
Erreichbarkeit von Flughäfen

**Pkw-Fahrzeit zum nächsten internationalen Flughafen 2010 in Minuten**

Datenbasis: Erreichbarkeitsmodell des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2008

Abbildung 15

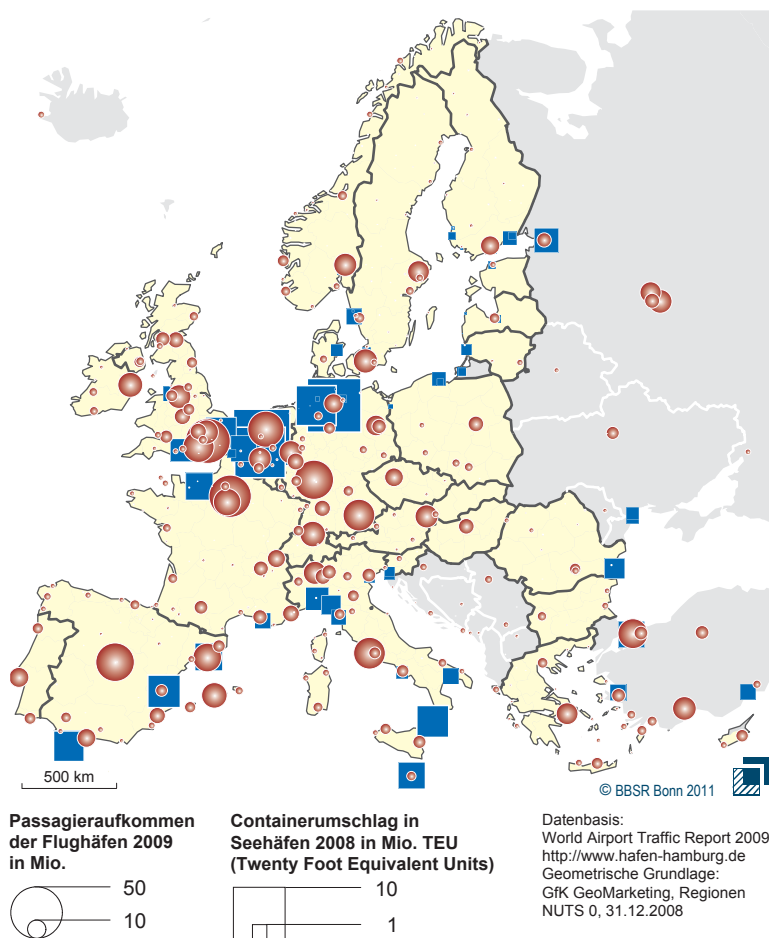
Erreichbarkeit von Flughäfen



Quelle: BBSR 2011

Karte 43

Flughäfen und Seehäfen in Europa



Im Öffentlichen Verkehr (ÖV) ist die Versorgungssituation wesentlich schlechter. Nur rund 25% der Bevölkerung erreichen einen internationalen Flughafen innerhalb von 60 Minuten Reisezeit, und auch bei 90 Minuten Reisezeit im ÖV sind nur knapp über 50% der Bevölkerung versorgt. Diese Anteile lassen sich auch durch die Einbeziehung der Regionalflughäfen und der Flughäfen im grenznahen benachbarten Ausland nicht spürbar erhöhen, so dass hier ein gravierendes Versorgungsdefizit besteht. Die Verbesserung der ÖV-Anbindung ist daher vor allem für Flughäfen ein wichtiges Ziel der Verkehrsplanung.

Seeverkehr

Eine ähnlich bedeutende Rolle, wie der Luftverkehr im globalen Personenverkehr einnimmt, kommt im globalen Güterverkehr dem Containerseeverkehr zu. Mittlerweile wird über ein Drittel aller Güter im Seeverkehr mit Containern abgewickelt; weltweit hat sich der Containerumschlag von 88 Mio. TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) im Jahre 1990 auf 525 Mio. TEU im Jahre 2008 versechsfacht.

Auch wenn 2009 bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise weltweit ein starker Rückgang des Transportaufkommens zu verzeichnen war, lässt sich an den aktuellen meist zweistelligen jährlichen Zuwachsraten ablesen, dass die globalen Vernetzungen immer weiter zunehmen. 80% des Containerseeverkehrs in Europa konzentrieren sich in nur 18 Häfen, vor allem an einigen wenigen historisch gewachsenen Hafenstandorten (Rotterdam, Hamburg, Antwerpen, Le Havre, Barcelona, Genua). Innerhalb Deutschlands werden über 98% des Containerseeverkehrs über den Hafen Hamburg und die Bremischen Häfen abgewickelt. Wichtigster Handelspartner im Containerverkehr ist dabei mit großem Abstand die Volksrepublik China, der 2009 etwa jeder Dritte der im Hafen Hamburg umgeschlagenen rund 7 Mio. Container (in TEU) zuzuschreiben ist. Dies ist mehr als das Dreißigfache gegenüber dem Jahr 1995.

Nicht alle Häfen sind für die Anforderungen des heutigen Seeverkehrs mit immer größeren Schiffen und höherem Tiefgang geeignet. So entstanden nach und nach auch abseits der Ballungsräume, aber günstig an den großen Schifffahrtsrouten gelegen, neue Umschlagplätze für den globalen Containerseeverkehr, so z.B. die Häfen Gioia Tauro in Süditalien und Marsaxlokk auf Malta. Das enorme Wachstum im Containerseeverkehr war auch Anlass für die Planung des Tiefwasser-Containerhafens in Wilhelmshaven, den JadeWeserPort. Durch die Ausweitung der Kapazitäten in den deutschen Seehäfen soll der hohen Bedeutung Deutschlands als Export- und zunehmend auch als Transitland Rechnung getragen werden.

Wasserstraßennetz

Das Wasserstraßennetz in Deutschland besteht neben den Seeschifffahrtswegen aus den Binnenwasserstraßen. Die in Europa bedeutendsten Binnenwasserstraßen sind der Rhein und die Donau. In Abhängigkeit von ihrer Befahrbarkeit durch verschiedene Schiffstypen bzw. Schiffsformationen werden die europäischen Binnenwasserstraßen in sieben Hauptklassen eingeteilt. Das deutsche Binnenwasserstraßennetz ist 7 309 km lang und besteht aus natürlichen sowie künstlichen Verkehrswegen (Flüsse/Kanäle).

Die Kapazität der Binnenwasserstraßen ist neben ihrer Breite vor allem durch die Wassertiefe bestimmt. Viele Flüsse sind in Deutschland nur aufgrund einer ausgebauten Schleuseninfrastruktur schiffbar. Zurzeit sind keine Kapazitätsengpässe auf den wichtigen Korridoren des

Binnenwasserstraßennetzes erkennbar.³⁴ Neubauprojekte im Bereich der Verkehrswege sind daher nicht erforderlich. Angesichts der Altersstruktur müssen zukünftig jedoch verstärkt Erhaltungs- bzw. Ersatzinvestitionen getätigt werden.

Das nationale Hafenkonzept des Bundes formuliert als ein zentrales Ziel, den Ausbau der hafenrelevanten Verkehrsachsen und -knoten voranzutreiben und Kapazitätsengpässe in den Häfen zu beseitigen.³⁵ Maßnahmen zur Erfüllung dieses Zieles betreffen primär die Verkehrsträger Straße sowie Schiene und nicht die Wasserstraßen selbst.

2.4.5 Schaffung eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T)

Die gemeinsame europäische Verkehrspolitik verfolgt nach Art. 90 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Entwicklung eines effizienten, effektiven und nachhaltigen europäischen Verkehrssystems als Ziel, das

- ein hohes Maß an Mobilität bietet und dabei möglichst negative Nebeneffekte minimiert sowie
- die Umwelt schützt, Energiesicherheit gewährleistet und geringe Treibhausgasemissionen ausstößt.

Eine zentrale Rolle kommt in diesem Zusammenhang dem Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-T) zu, das sowohl für den Binnenmarkt als auch für den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt wichtige infrastrukturelle Voraussetzungen schafft. Dieses Netz soll nach und nach durch die Integration von Transportinfrastrukturen zu Land, Wasser und Luft geschaffen werden. Neben den physischen Netzen sind auch intelligente Verkehrsmanagementsysteme und das Galileo-Navigationssystem vorgesehen. Komponenten des Netzes sind Schiene, Straße, Binnenwasserstraßen und „Meeresautobahnen“, die untereinander über Knotenpunkte wie (Flug-)Häfen verknüpft werden.

Das transeuropäische Schienennetz z.B. besteht aus Hochgeschwindigkeitsverbindungen, Ausbaustrecken und konventionellen Strecken. Im Bereich Straße ist es ein wichtiges Anliegen, Engpässe (sog. „Flaschenhälse“) auszubauen, so dass der Verkehr zukünftig reibungslos abgewickelt werden kann. Eine strategische Grundlage für die Entwicklung der europäischen Verkehrsnetze bildet das

Weißbuch zur Zukunft der europäischen Verkehrspolitik, das für einen Zeitraum von zehn Jahren Schwerpunkte und konkrete verkehrspolitische Maßnahmen definiert. Das aktuelle Weißbuch Verkehr wurde im März 2011 von der europäischen Kommission veröffentlicht. Dabei wurde der Schwerpunkt auf einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum gelegt, der die Entwicklung hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem vorantreiben soll.³⁶

Im Rahmen der bisherigen und noch gültigen TEN-T ist geplant, 30 prioritäre Projekte, die eine zentrale Rolle im Aufbau des Verkehrsnetzes spielen, vorrangig zu realisieren (Zeithorizont bis 2020). Es handelt sich hierbei um Projekte aus allen Verkehrsbereichen (Schiene, Wasserstraßen, Luftverkehr sowie Satellitennavigation). Die Konzentration erfolgt auf wichtige europäische Achsen sowie Hochgeschwindigkeitsnetze. Viele der Projekte sind bereits in der Förderperiode bis 2006 begonnen worden und werden in der Periode 2007 bis 2013 fortgeführt. Einige Projekte sind bereits abgeschlossen, andere sollen bis spätestens 2020 realisiert werden.

In das gesamte TEN-T Netz wurden seit 1996 bereits 400 Mrd. Euro investiert. Für 2007 bis 2013 werden weitere 330 Mrd. Euro veranschlagt und vorwiegend auf grenzüberschreitende Abschnitte konzentriert. Allein für die prioritären Projekte, die bis 2020 realisiert werden sollen, besteht noch ein Investitionsbedarf in Höhe von 270 Mrd. Euro. Angesichts dieses Investitionsvolumens ist der TEN-T-Haushalt für diesen Zeitraum mit 8 Mrd. Euro eher gering bemessen. Der Rest soll aus den Strukturfonds (44 Mrd. Euro), von der Europäischen Investitionsbank (52,5 Mrd. Euro) sowie den nationalen Haushalten beigesteuert werden.

Derzeit managt die mit der technischen und finanziellen Abwicklung der Projekte betraute Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA) über 400 Projekte. 113 Projekte werden noch aus der vorigen Förderperiode bis 2006 (427,2 Mio. Euro) und 291 Projekte bereits in der neuen Förderperiode finanziert (7 109 Mio. Euro). Der größte Teil der Projektmittel fließt in die prioritären Projekte (rund 84 %). Hierbei ist anzumerken, dass nur gut die Hälfte des Projektbudgets für tatsächliche Bauarbeiten aufgewendet wird (56,6 %), der Rest wird für Studien (17,6 %) oder kombinierte Studien-/Umsetzungsprojekte (25,9 %) eingesetzt.

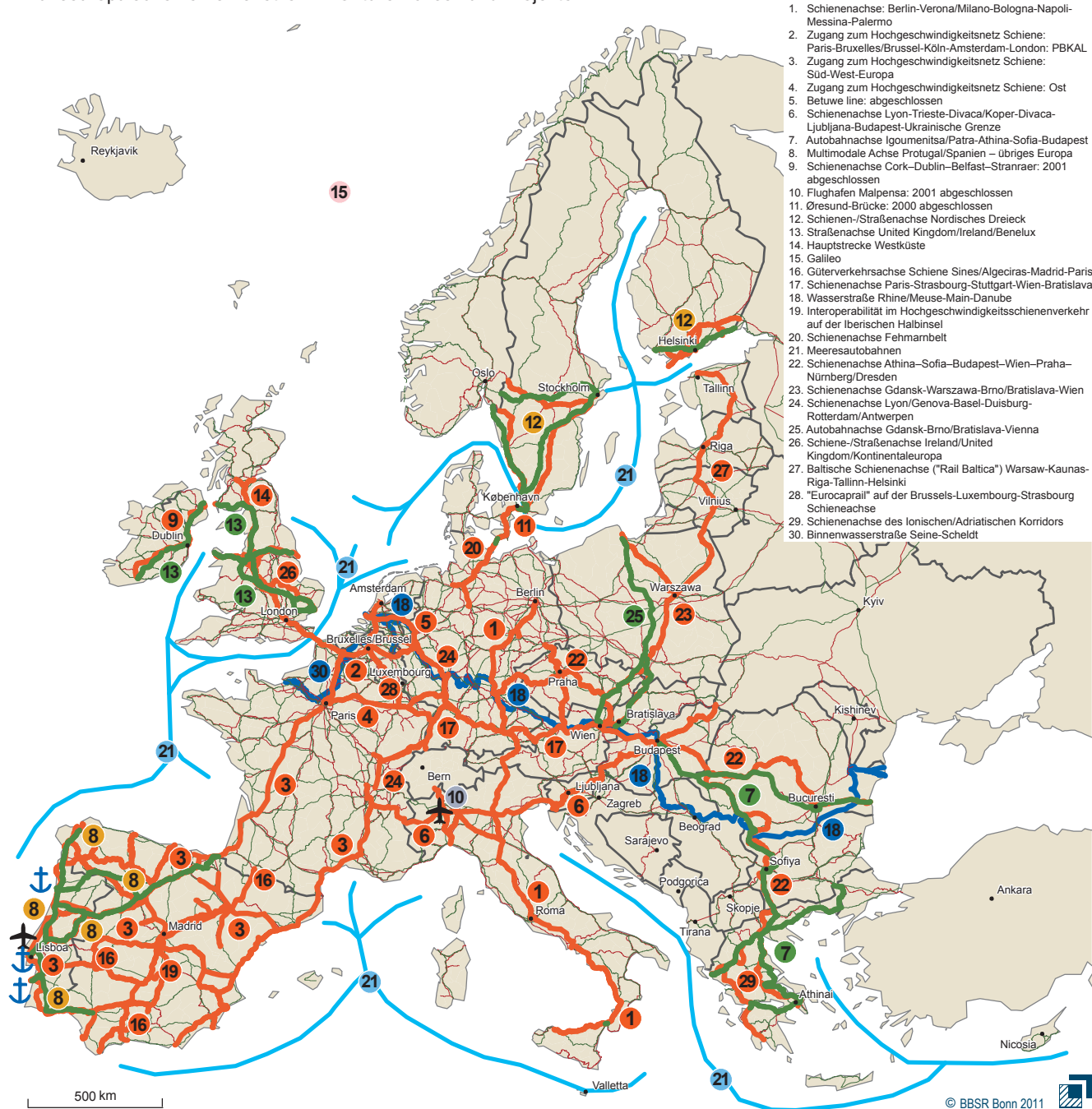
(34) BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Nationales Hafenkonzept für See- und Binnenhäfen: Entwurf, Juni 2009.

(35) PLANCO/bfg: Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße, 2007.

(36) Europäische Kommission: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Weissbuch der Europäischen Kommission. Brüssel, 28. März 2011, KOM(2011) 144 endg..

Karte 44

Transeuropäische Verkehrsnetze – Prioritäre Achsen und Projekte



© BBSR Bonn 2011

Prioritäre Achsen und Projekte

- Straße
- Schiene
- "Motorway of the sea"
- Binnenwasserstraßen
- Seehafen
- Flughafen

Transeuropäische Verkehrsnetze

- Straße
- Schiene

Prioritäre Projekte

- Straße
- Schiene
- Multimodal
- Binnenwasserstraße
- "Motorway of the sea"
- Flughafen
- Galileo

Datenbasis: RRG Büro für Raumforschung,
 Raumplanung und Geoinformation
 Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing,
 Regionen NUTS 0, 31.12.2008

Zukunft der TEN-T

Im Einklang zu den Arbeiten zum Weißbuch Verkehr wurde von der Europäischen Kommission ein Konsultationsverfahren über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse dieses zweijährigen Konsultationsprozesses sind im Oktober 2011 durch einen Vorschlag für eine neue Verordnung bekannt gemacht worden.³⁷ Gegenüber der bisherigen Vorgehensweise wird damit ein deutlich abweichender Ansatz verfolgt. Werden diese neuen Leitlinien für die Entwicklung eines transeuropäischen Netzes wie geplant verabschiedet und umgesetzt, ergeben sich hieraus grundlegende methodische und organisatorische sowie finanzierungstechnische Veränderungen.

Mit der neuen Verordnung soll das angestrebte einheitliche europäische Verkehrssystem schneller realisiert werden. Eingeleitet wurde der Prozess durch eine Bestandsaufnahme der TEN-T im März 2007 sowie durch das Grünbuch zur Zukunft der TEN-T³⁸ Anfang 2009. Beide Dokumente gehen insbesondere auf die Verzögerungen und Schwierigkeiten der Umsetzung der 30 prioritären Projekte ein.

Mit Hilfe einer zielgenauen Konzentration der EU-Verkehrsfinanzierung auf ein viel kleineres und enger gefasstes Verkehrsnetz für Europa soll der EU-Mehrwert maximiert werden. Das neue TEN-V-Netz soll zukünftig aus zwei Ebenen bestehen. Zum einen soll es ein Kernnetz geben, dessen Vollendung bis zum Jahre 2030 geplant ist. Zum anderen wird bis 2050 ein Gesamtnetz angestrebt, das die EU vollständig abdeckt und die Erreichbarkeit aller Regionen gewährleistet. Durch die geplante Verordnung sollen die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet werden, die Vorhaben tatsächlich zu realisieren, damit 2030 ein uneingeschränkt funktionsfähiges Kernnetz zur Verfügung steht. Das Kernnetz wird durch das Gesamtnetz unterstützt, welches weitgehend von den Mitgliedstaaten finanziert wird. Der Finanzierungsbedarf für das Kernnetz bis zum Jahr 2030 wird auf 500 Mrd. Euro geschätzt. Angesichts dieser großen finanziellen Herausforderung plant die EU, innovative Finanzierungsinstrumente einzusetzen.

Ein Korridorkonzept soll die Errichtung des Kernnetzes erleichtern. Um den Ausbau der Infrastruktur im Kernnetz zügig voranzutreiben, sollen zehn definierte Korridore jeweils durch einen europäischen Koordinator betreut werden. Ein Korridor umfasst mindestens drei Verkehrsträger, drei Mitgliedstaaten und zwei grenzübergreifende Abschnitte.

Karte 45

Entwurf eines Trans-Europäischen Verkehrsnetzes 2030 – Kernnetz



- 1) Baltic - Adriatic Corridor
- 2) Warsawa - Berlin - Amsterdam Corridor
- 3) Mediterranean Corridor
- 4) Hamburg - Lefkosia Corridor
- 5) Helsinki - Valetta Corridor
- 6) Genova - Rotterdam Corridor
- 7) Atlantic Corridor
- 8) Dublin - London - Paris - Brussels Corridor
- 9) Antwerp - Lyon - Basel Corridor
- 10) Seine - Danube Corridor

Geometrische Grundlage: GfK Macon
Datengrundlagen: European Commission 2011

2.4.6 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Die raum- und umweltverträgliche Bewältigung des prognostizierten zukünftigen Wachstums der Verkehrsmenge und -leistung wird eine zentrale Herausforderung für die Raumordnungsplanung von Bund, Ländern und Regionen darstellen. Bereits heute ist allerdings absehbar, dass sich die Aufgabenschwerpunkte von der Planung und Sicherstellung neuer Verbindungen und Achsen immer mehr in Richtung des Bestandserhaltes und der vorsichtigen Kapazitätserweiterung verschieben werden. Volkswirtschaftlich ist es sinnvoller, die staubedingten Reisezeitverluste auf hochbelasteten Strecken und Knoten durch Ausbau

(37) European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Union Guidelines for the Development of the Trans-European Transport Network. Brussels 2011, COM (2011) 650/2.

(38) Europäische Kommission: TEN-V: Überprüfung der Politik – ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik. Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 2009, KOM(2009) 44 endg., Ratsdok. 6135/09, S. 18.

zu reduzieren, als durch Neubauten großräumige Erreichbarkeitsverbesserungen zu erzielen. Insbesondere im nachgeordneten Bundesstraßennetz können durch die Entschärfung von Verkehrsengpässen und Ortsumgehungen noch größere Reisezeiteffekte bei der Ver- und Anbindung von Zentren erzielt werden.

Die Raumordnungspolitik muss sich darauf einstellen, dass wir am Beginn einer neuen Mobilitätsepoche stehen: der postfossilen Mobilität. Schon bald werden fossile Energieträger nicht mehr im heute bekannten Umfang und zu den gewohnten Preisen zur Verfügung stehen. Mit der Verknappung und Verteuerung des Energieträgers Öl sind neben technischen (z. B. Elektroautos) auch Verhaltensanpassungen zu erwarten, die sich auf den allgemeinen Wachstumstrend im Verkehrsbereich auswirken werden. Eine Übertragung schon heute bekannter Ausprägungen des Verkehrs auf die mittelfristige Zukunft ist somit sehr risikobehaftet.

Mit Sicherheit kann allerdings erwartet werden, dass sich die Schere zwischen Räumen mit hoher Verkehrsbelastung und Gebieten, in denen die Verkehrsleistung demographisch bedingt rückläufig ist, noch weiter auseinander bewegen wird. Dies erfordert von der Raumordnungspolitik sehr unterschiedliche Strategien – je nachdem, ob hohe Verkehrsbelastungen in betroffenen Räumen abgemildert werden müssen oder unter erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen eine öffentliche Verkehrsinfrastruktur für immer weniger Menschen bereitzustellen ist.

Der Raumordnungsplanung kommt hingegen – im Sinne einer Langfriststrategie – eine entscheidende Rolle bei der Förderung verkehrssparsamer und -vermeidender Siedlungsstrukturen zu. Schon immer gehörte es zu ihrer Aufgabe, die Entwicklung neuer Wohn- und Gewerbegebiete auf die raumordnerisch tragfähigen Standorte zu lenken. Eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung durch die Raumordnung von Bund, Ländern und Regionen fördert die Konzentration von Siedlungsflächen an Verkehrsachsen und -knoten und richtet die Neubautätigkeit verstärkt auf die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs aus. So kann das Verkehrswachstum gemindert werden. Bundes- und Landespolitik verlangen daher von der Raumordnung, in Zukunft verstärkt die städtebauliche Innenentwicklung vor der Außenbereichsentwicklung zu fördern, so dass die bereits bestehende Verkehrsinfrastruktur insbesondere in Räumen schrumpfender Nachfrage effektiver ausgenutzt werden kann.

Verkehrsbedingte Luftschadstoff- und Lärmemissionen und somit die Verbesserung der Luftqualität und Lärmsituation werden auch in den kommenden Jahren nicht nur die Umweltpolitik beschäftigen. Auch die Raumordnung muss ihren Beitrag zur Vermeidung von Umweltbelastungen und zur Verbesserung der Lärm- und Luftschadstoffsituationen leisten. Wesentliche Potenziale zur Minderung von Luftschadstoffbelastungen liegen – insbesondere in Städten mit stark belasteten Straßenschluchten – in der lokalen und regionalen Verringerung von Kfz-Emissionen. Die wesentlichen Handlungsfelder sind bei der Luftreinhaltung und der Lärminderung nahezu identisch, weil die Verursacher die gleichen sind. Luftreinhalte-, Lärminderungs- und Verkehrsentwicklungsplanung sollten deshalb zukünftig besser aufeinander abgestimmt werden. Gefordert sind horizontal und vertikal koordinierte Vorgehensweisen, die an den Ursachen der Verkehrsentstehung ansetzen und sowohl die Attraktivitätssteigerung des nicht motorisierten und öffentlichen Verkehrs als auch die Effektivität des Kfz-Verkehrs fördern. Im Idealfall findet diese Abstimmung im Rahmen eines integrierten Raumentwicklungs- und Verkehrskonzeptes statt, das Stadt und Umland sowie die ländlichen Räume umfasst.

Eine besondere Herausforderung für die Landes- und Regionalplanung stellt die Anpassung von Leistungen des öffentlichen Verkehrs an eine sinkende Nachfrage dar. Gerade in Regionen mit einer geringen und zurückgehenden Bevölkerungsdichte, also aus nahverkehrsplanerischer Sicht nachfrageschwachen Räumen, gilt es Mindeststandards des öffentlichen Personenverkehrs auch zukünftig zu gewährleisten. Dies hat die MKRO bereits erkannt und in ihren Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung von Deutschland durch entsprechende Ziele für die Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen verankert. Da die Gewährleistung einer Mindestversorgung für die betroffenen Räume eine erhebliche Kostenbelastung darstellt, zumal diese besonders mit knappen öffentlichen Kassen, rückläufigen Erwerbstätigenzahlen und sinkenden Steuereinnahmen zu kämpfen haben, kann selbst eine Mindestversorgung hier vielfach nur noch unter erheblichen Schwierigkeiten finanziert werden.

(39) BMWi / BMU = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010. Berlin 2010.

(40) BMWi: Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich. Berlin, 6.6.2011

(41) Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie gemäß der Richtlinie 2009/28/EG

zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Berlin 2010.

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nationaler_aktionsplan_ee.pdf, [Stand 16.8.2010]

(42) Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Oktober 2009 <http://www.cdu.de/doc/pdf/c/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf>

(43) Deutsche Energieagentur: Dena Netzstudie II. Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015–2020 mit Ausblick 2025. Berlin 2011

2.5 Energie und Klima

Die EU verfolgt das strategische Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Wichtigster Baustein der europäischen Klimaschutzbemühungen ist das Klima- und Energiepaket der EU vom Dezember 2008, mit dessen Hilfe bis zum Jahr 2020 folgende Teilziele erreicht werden sollen:

- Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 % im Vergleich zu 1990 (um 30 % im Falle eines internationalen Post-Kyoto-Übereinkommens)
- Senkung des Energieverbrauchs/Steigerung der Energieeffizienz um 20 %
- Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % des Gesamtenergieverbrauchs (Bruttoendenergieverbrauch).

Innerhalb des Klima- und Energiepakets werden unterschiedliche Zielwerte für die Mitgliedstaaten definiert, sowohl für die Senkung der Treibhausgasemissionen als auch für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien. Das damalige Bundeskabinett hat 2007 mit dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) erstmals die energie- und klimapolitischen Ziele der EU konkretisiert. Mit dem im September 2010 verabschiedeten Energiekonzept geht die Bundesregierung einen wesentlichen Schritt weiter, besonders im Ausbau der erneuerbaren Energien.³⁹ Mit dem im Juni 2011 beschlossenen Ausstieg aus der Atomenergie wird der Handlungsbedarf bezüglich der ambitionierten Zielsetzungen zur Energiewende verstärkt. Die Bundesregierung unterstreicht diesen Handlungsbedarf in ihren Eckpunkten für ein energiepolitisches Konzept.⁴⁰ Die eingeleitete Energiewende wird durch sieben Gesetzesinitiativen des Bundes flankiert:

- Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (EEG)
- Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (NABEG)
- Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften (EnWGÄndG)
- 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (AtomG)
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG-ÄndG)
- Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden (EStG)

- Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden (BauGB).

Gegenüber der europäischen Kommission hat sich Deutschland im nationalen Aktionsplan Erneuerbare Energien⁴¹ das Ziel gesetzt, 18 % erneuerbare Energien am Bruttoenergieverbrauch bis 2020 zu erreichen. Der hohe Stellenwert von Energieeffizienz und Klimaschutz wird im Koalitionsvertrag der 17. Bundesregierung⁴² betont.

Der geforderte Ausbau erneuerbarer Energien stellt die Raumordnung vor eine ihrer größten Herausforderungen. Der geplante Umbau des Energiesystems geht mit einer starken Dezentralisierung einher und zieht einen erheblichen Flächenbedarf für Energieträgeranbau, Anlagen und Leitungsinfrastrukturen nach sich. Allein für den notwendigen Netzausbau und -ausbau gehen Schätzungen von bis zu 3 600 km aus.⁴³ Aufgabe der Raumordnung ist, diesen Umbauprozess möglichst raumverträglich zu flankieren.

Die Europäische Kommission stellt im Weißbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Ein europäischer Aktionsrahmen“ insbesondere in den Erläuterungsdokumenten einen Aktionsrahmen vor⁴⁴, zu dessen Umsetzung ein Aktionsplan Anpassung 2011 in Erarbeitung ist. Weiterhin hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zu „Raumordnung und Klimawandel“⁴⁵ im Juni 2009 ein Handlungskonzept zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien im Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels vorgelegt, das derzeit weiterentwickelt wird. Sollen die

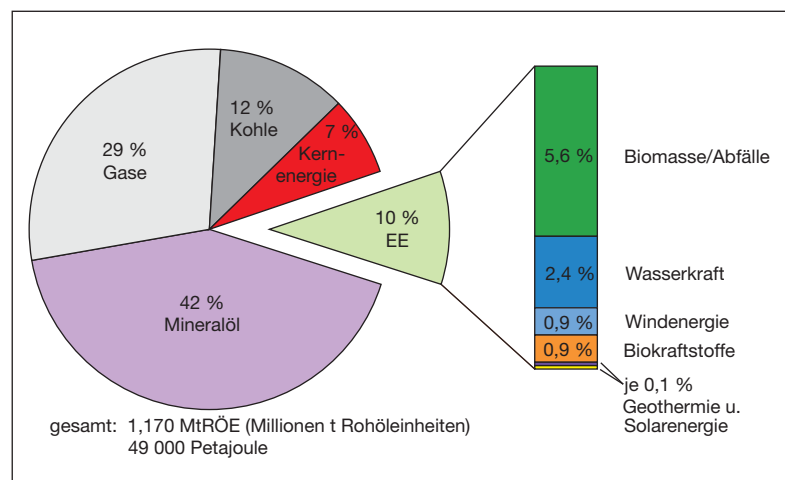
(44) Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch – Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen. KOM/2009/0147, 2009. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0147:EN:NOT \(09.10.2009\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0147:EN:NOT (09.10.2009))

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2009 – Berlin 2010 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_hintergrund_2009_bf.pdf [Stand 13.07.10]

(45) MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung: Raumordnung und Klimawandel; Anlage zur 36. Ministerkonferenz vom 10. Juni 2009, Berlin 2009.

Abbildung 16

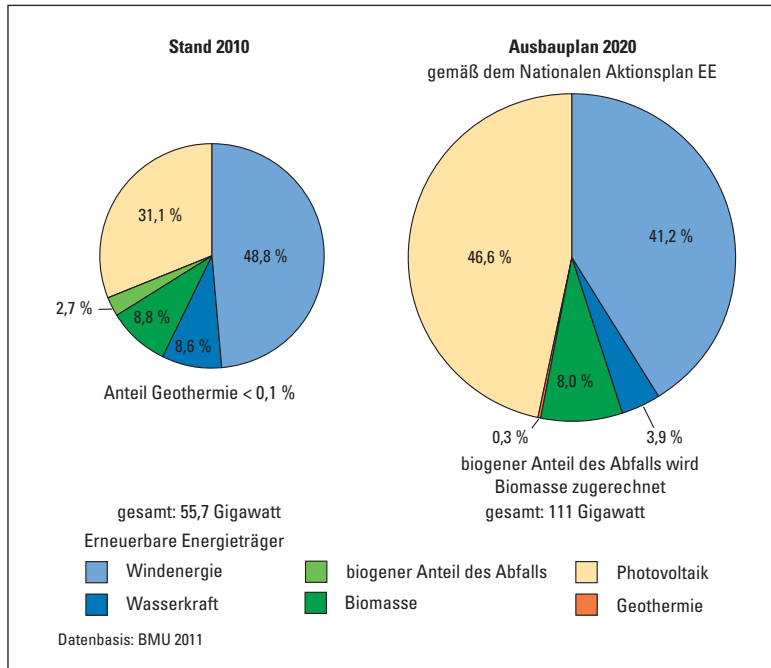
Anteile erneuerbarer Energien (EE) am gesamten Endenergieverbrauch in der EU 2008



Quelle: BMU 2010

Abbildung 17

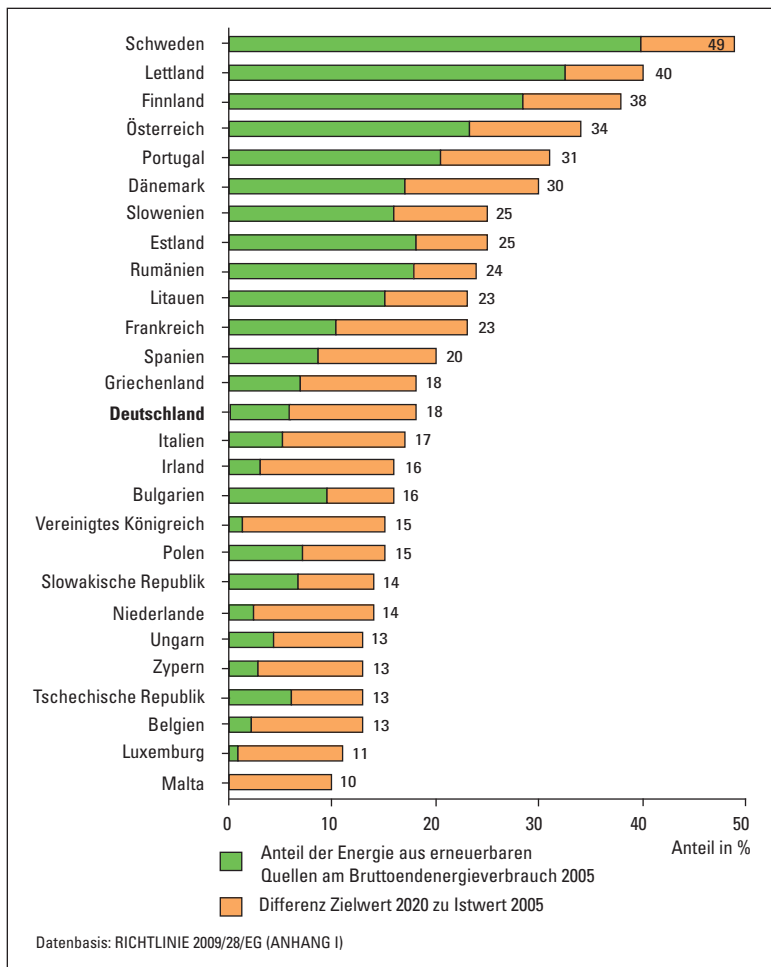
Struktur der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nach installierter Leistung



Quelle: BBSR 2011

Abbildung 18

Nationale Zielwerte für den Anteil erneuerbarer Energien



Quelle: BBSR 2011

europäischen und deutschen Energie- und Klimaziele erreicht werden, muss auch die Raumordnung einen Beitrag leisten.

2.5.1 Ziele der Energiepolitik

Die Zunahme erneuerbarer Energien in Deutschland wird durch Ziele und Initiativen auf internationaler, europäischer, Bundes- und Länderebene beeinflusst. Insbesondere (internationale) Vereinbarungen zur Minderung des CO₂-Ausstoßes, die im Rahmen von Klimaschutzzielen getroffen wurden, setzen auf CO₂-neutrale bzw. -minimierende regenerative Energien. 2008 haben die erneuerbaren Energien bereits 10 % am gesamten Endenergieverbrauch in der EU erreicht und damit die Hälfte des Zielwertes des 20%-Ziels, welches bis 2020 erreicht werden soll, bereits umgesetzt.

Über die im IEKP festgelegten Ziele hat die Bundesregierung den Ausbau der erneuerbaren Energien als ein Kernelement der energiepolitischen Strategie Deutschlands festgelegt und die EU-Vorgaben berücksichtigt. Deutschland ist gefordert, bis 2020 den Anteil erneuerbarer Energien auf 18 % am Bruttoendenergieverbrauch zu steigern. Perspektivisch soll ihr Anteil bis 2050 auf 60 % ansteigen.

Langfristszenarien halten die Realisierung eines Energiesystems, das zu 100 % auf erneuerbaren Energien basiert, in Deutschland bis 2050 für möglich.^{46, 47} In dem von der EU von jedem Mitgliedstaat geforderten Nationalen Aktionsplan Erneuerbare Energie geht die Bundesregierung davon aus, dass das verbindliche nationale Ziel von 18 % erneuerbare Energien am Bruttoendenergieverbrauch 2020 nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen werden kann. Für die einzelnen Sektoren ergeben sich nach der Schätzung im Aktionsplan für das Referenzjahr 2020 Anteile erneuerbarer Energien von:

- 38,6 % im Stromsektor
- 15,5 % im Bereich Wärme/Kältesektor
- 13,2 % im Verkehrssektor.

Der politisch anvisierte Umbau der Energieversorgung auf solch hohe Anteile erneuerbarer Energien ist für die Raumordnung eine außerordentliche Herausforderung. In den nächsten Jahren werden die Raumordnung von Bund und Ländern vor allem folgende Aufgaben beschäftigen:

- Ausbau der erneuerbaren Energien als Alternative zu fossilen Energieträgern (Öl, Kohle, Erdgas) und Kernbrennstoffen (Uran)
- Ausbau und die Modernisierung der Energienetze und der Energiespeicher

- energiesparende Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur und des Gebäudebestandes
- Erhöhung der Energieeffizienz der Verkehrsinfrastruktur und Flankierung des Ausbaus der Infrastruktur für die Elektromobilität und andere postfossile Mobilitätsformen
- Steigerung der Flächeneffizienz erneuerbarer Energien.

2.5.2 Erneuerbare Energien

Der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch stieg in Deutschland von 1999 bis 2010 von 2,8 auf 11 %. An der Stromerzeugung betrug der Anteil erneuerbarer Energien 2010 etwa 16,8 %, an der Wärmebereitstellung 9,8 % und am Kraftstoffverbrauch 5,8 %. Den größten Anteil an der Stromerzeugung haben die Windenergie (6,0 %) und Biomasse (5,5 %). Bei der Wärmebereitstellung dominiert die Biomasse mit 9,0 %. Im Jahr 2010 konnten durch den Einsatz erneuerbarer Energien rund 120 Mio. t CO₂-Emissionen vermieden werden.

Mehr als 70 % der ca. 100 Gigawatt (GW) installierten Leistung konventioneller Kraftwerke befindet sich in städtischen Räumen, während rund zwei Drittel der elektrischen Leistung erneuerbarer Energieträger im ländlichen Raum installiert sind. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der dichtbesiedelte Raum nur unbedeu-

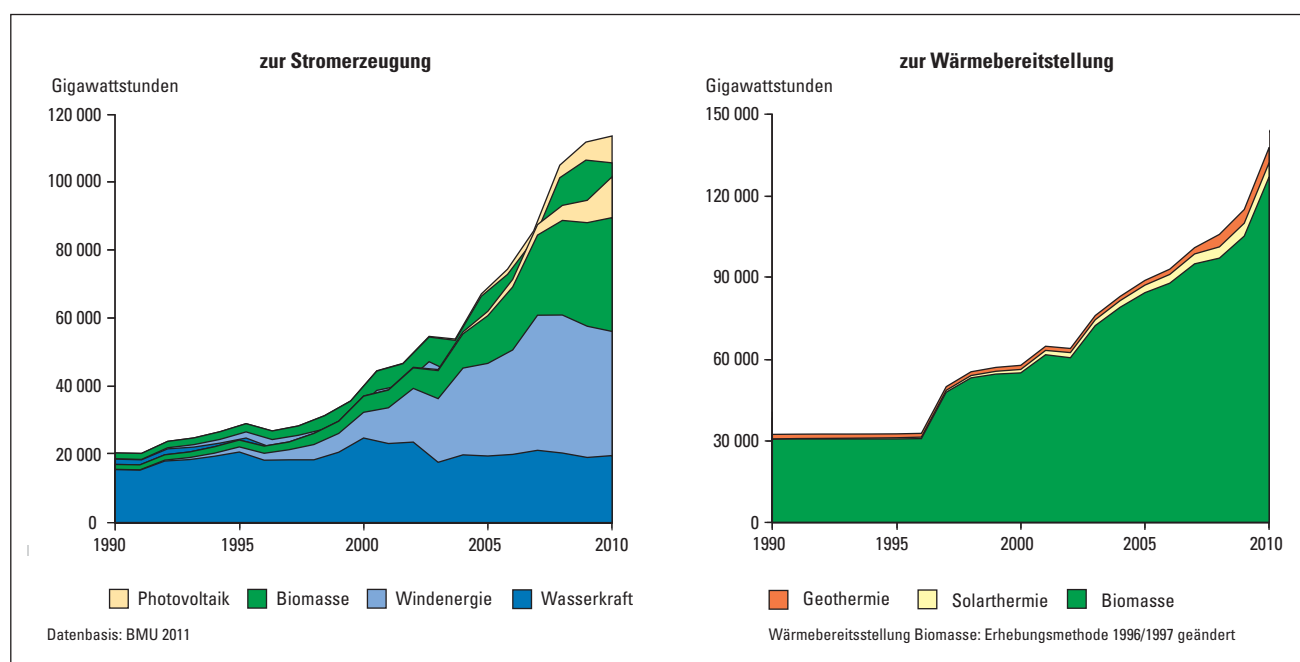
tende Potenziale für die Erschließung erneuerbarer Energien aufweist. Geht man nämlich davon aus, dass die wichtigste Energiequelle der Zukunft die Energieeinsparung ist, wird deutlich, welches große Potenzial der Gebäudebestand in Deutschland für die Energieeinsparung durch verbesserte Wärmedämmung bietet. Auch das bisher nicht genutzte Solarpotenzial von Gebäudedächern und Fassaden sollte nicht unterschätzt werden. Im Gegensatz zum Ausbau der Windenergienutzung und der energetischen Nutzung von Biomasse geht dessen intensivierte Mobilisierung nicht mit einer Zunahme der ökologisch und ernährungspolitisch problematischen Flächeninanspruchnahme einher.

Für viele erneuerbaren Energien sind die energetischen Potenziale allerdings dort besonders groß, wo umfangreiche land- und forstwirtschaftliche Flächen und günstige Bedingungen für die Errichtung von Anlagen bestehen. Bioenergieanlagen finden sich zwar auch im städtischen Raum, mit mehr als 60 % sind diese Anlagen aber überwiegend im ländlichen Raum vorzufinden. Begründet liegt dies in der Nähe zu den notwendigen Substraten aus der Landwirtschaft. Im ländlichen Raum konzentrieren sich auch die meisten Windenergieanlagen, da Windparks umfangreiche Abstände zum Siedlungsraum einhalten müssen.

(46) Forschungsverbunds Erneuerbare Energien – Fachausschuss „Nachhaltiges Energiesystem 2050“ (2010): Energiekonzept 2050. Eine Vision für ein nachhaltiges Energiekonzept auf Basis von Energieeffizienz und 100 % erneuerbaren Energien. Ein Beitrag für das Energiekonzept der Bundesregierung. http://www.fvee.de/fileadmin/politik/10.06.vision_fuer_nachhaltiges_energiekonzept.pdf, Zugriff am 18.7.2010

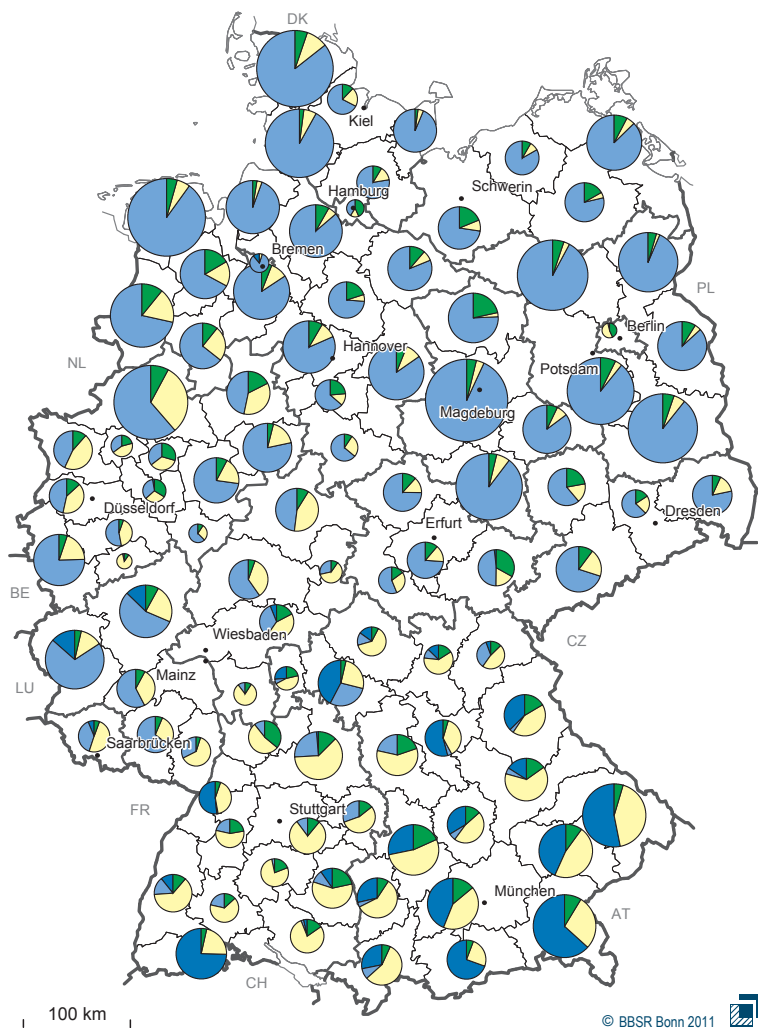
(47) Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.): 100 % erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar. Stellungnahme (Vorläufige Fassung vom 5. Mai 2010) – Berlin 2010

Abbildung 19
Beitrag der erneuerbaren Energien



Quelle: BBSR 2011

Karte 46
Erneuerbare Energien



**Installierte elektrische Leistung erneuerbarer Energieträger
2010 in Megawatt**



Hinweis: Geothermie nicht erfasst. Installierte elektrische Geothermieleistung 2009 220 kW. Wasserkraft ohne Pumpspeicherkraftwerke.



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Betreiberdatenbasis, DBFZ, E.on, RWE, Vattenfall, EnBW
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Raumordnungsregionen, 31.12.2008

In Deutschland zeigt die Verteilung erneuerbarer Energien im Strombereich nach Typ und installierter Leistung große räumliche Unterschiede. Die in der Summe höchste installierte elektrische Leistung aller Energieträger erreicht die Windenergie. Der Ausbau der Windenergienutzung ist vor allem im norddeutschen Raum weit fortgeschritten. Das ausgeprägte Nord-Süd-Gefälle der installierten Leistung spiegelt allerdings nicht nur die höhere Windhöffigkeit wider, sondern auch den Umfang der Standortvorsorge durch die Raumordnungsplanung. Die Regionalplanung in den

süddeutschen Planungsregionen stellt deutlich weniger Eignungs- oder Vorranggebiete für die Windenergienutzung bereit (vgl. Kap. 3.3.3).

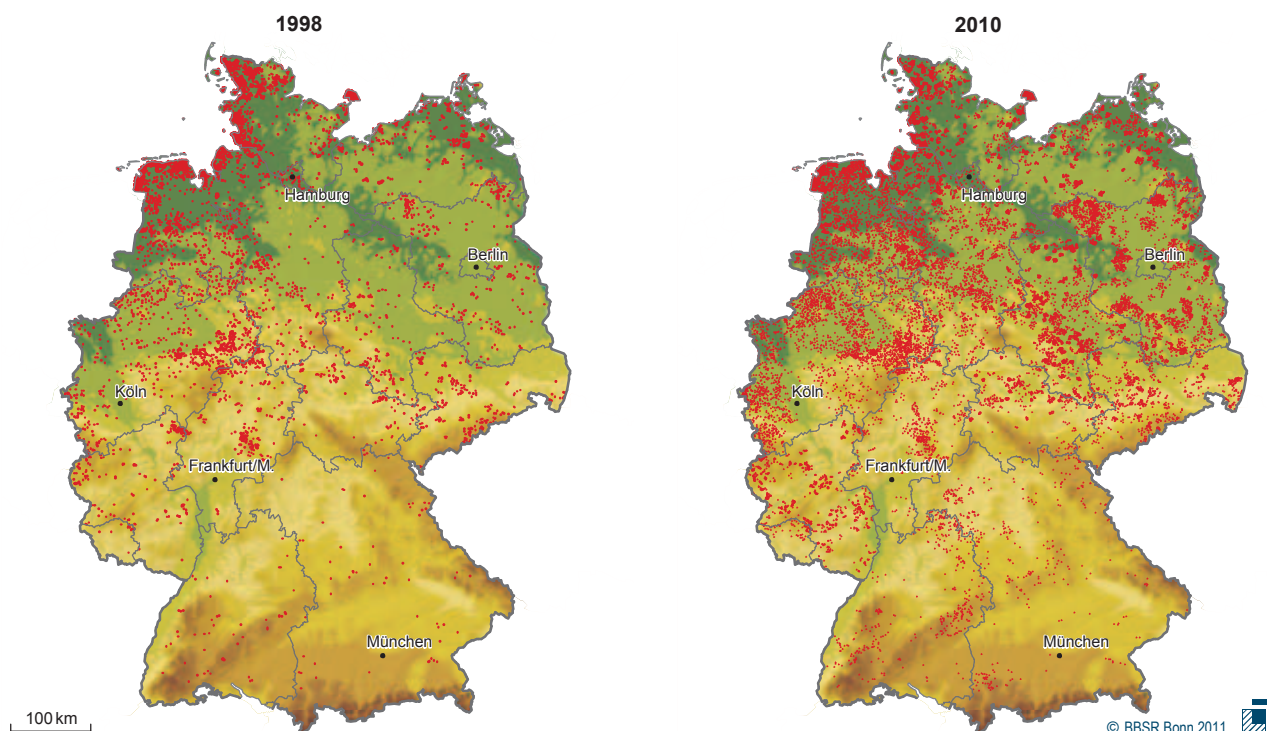
Der überwiegende Teil der Wasserkraftleistung ist topographisch bedingt entlang der Flüsse Isar, Inn, Main, Donau, Rhein und Mosel installiert. Bioenergieanlagen gibt es vorrangig im ländlichen Raum, besonders in Regionen mit Intensivtierhaltung und großflächigem Anbau nachwachsender Rohstoffe.

Die Photovoltaik (PV) unterscheidet sich in der Struktur grundlegend von den übrigen Energieträgern. Charakteristisch ist ihre disperse Verbreitung. Eine Abhängigkeit der Anlagenverteilung nach Sonnenscheindauer bzw. -intensität ist nicht erkennbar. Stark ausgeprägt ist die installierte Leistung bei der Photovoltaik in Süddeutschland, aber auch im Westen und Nordwesten Deutschlands. Grund hierfür ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Die Förderung ermöglicht es einer Vielzahl von Kleinanlagenbetreibern, den selbst erzeugten Strom in die Netze einzuspeisen.

Windenergie

Die Windenergienutzung erlebt seit den 1990er Jahren einen enormen Boom. Das Stromeinspeisungsgesetz von 1991 bzw. das darauf aufbauende EEG aus dem Jahr 2000 führten zu einem starken Windenergieausbau. Es kam zu einer räumlichen Standortkonzentration im Küstenbereich, da hier die günstigsten Windverhältnisse herrschen. Die durchschnittliche Windgeschwindigkeit nimmt in Richtung Binnenland ab. Allerdings können Standorte in den Mittelgebirgen ebenfalls sehr hohe Windhöffigkeiten erreichen.

Im Vergleich 1998 bis 2010 ist eine räumliche Ausbreitung von den Gunststandorten an der Küste hin zu weniger optimalen Standorten im Binnenland erkennbar. Deutschlandweit erhöhte sich die Anlagenzahl von 1998 bis 2010 von ca. 6 000 um das 2,5-Fache auf über 21 500 Anlagen. Der technische Fortschritt hat dazu geführt, dass sich die Leistung je Anlage immer weiter erhöht hat. Während die durchschnittliche Anlage 1998 noch eine installierte elektrische Leistung von 500 kW hatte, lag der Durchschnitt 2010 über alle installierten Anlagen bei 1,26 MW. Aktuell ist der Bau von 2,5 MW-Anlagen die Regel. Die tatsächlich produzierte Strommenge nahm im Zeitraum 1998 bis 2010 von 5 200 Gigawattstunden (GWh) auf 36 500 GWh zu – also um das 6-Fache. Die Windenergie leistete 2010 einen Beitrag von 28,3 Mio. t zur CO₂-Minderung.

Karte 47**Standorte von Windenergieanlagen****Verteilung der Windenergieanlagen**

- 1 Windenergieanlage

Hinweis: Bislang liegen flächendeckend nur Angaben zur Anlagenzahl je Gemeinde vor. Diese aggregierten Werte wurden mit der Punktdichte-Methode nach dem Zufallsprinzip über das Gemeindegebiet verteilt. Der in der Karte verzeichnete Punkt stellt daher nicht den exakten Anlagenstandort dar.

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Betreiber-Datenbasis

Geometrische Grundlage: BKG, DGM, Gemeinden, 31.12.2009

Bis 2020 soll die Windenergie von derzeit 25 000 MW (Stand 2009) auf 55 000 MW installierte Leistung ausgebaut werden. Große Ausbaupotenziale bieten die Windenergienutzung im Offshore-Bereich sowie das Ersetzen von Altanlagen an Land durch neue leistungsfähigere Anlagen (Repowering). Der Ausbau im Offshore-Bereich steckt jedoch noch in den Anfängen. Erst 2009 nahm der erste deutsche Offshore-Windpark Alpha Ventus in der Nordsee seinen Betrieb auf. Die ursprüngliche Prognose einer installierten Leistung von 10 000 MW bis 2020 wird aktuell für unrealistisch gehalten. Wahrscheinlicher erscheinen Vertretern der Windkraftbranche 6 500 bis 7 000 MW.⁴⁸ An Land gehen Schätzungen davon aus, dass eine gesamte installierte Leistung von bis zu 45 000 MW erreicht wird.⁴⁹ Im Zuge der technologischen Entwicklung wird die Errichtung von großen leistungsfähigen Windenergieanlagen auch an Standorten mit niedrigerer Windhöflichkeit zunehmend wirtschaftlich in-

teressant, so dass beispielsweise bisher unerschlossene Standorte in Süddeutschland für den Bau von Windenergieanlagen zukünftig in Frage kommen werden.

Der Ausbau der Windenergienutzung ist allerdings zum Teil mit erheblichen Nutzungskonflikten verbunden. Mit der weiterentwickelten Technik und Nabenhöhen von über 130 m nimmt die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu. Zudem eignen sich große Anlagen für Standorte in Waldflächen. Dies führt zu neuen naturschutzrechtlichen wie kulturlandschaftsästhetischen Fragestellungen. Der starke Ausbau der Windenergieanlagen sowie die divergierende Stromerzeugung und -abnahme ziehen automatisch auch einen Ausbau der Stromleitungen nach sich, der ebenfalls mit problematischen Folgen für Landschaftsbild und Naturhaushalt verbunden ist. Diese Beeinträchtigungen können sich auch in Bezug auf militärische Belange ergeben.

(48) Köpke, R.: Das (Ausbau-) Tempo zieht an. In: Energie und Management, H. 1. Juni 2011, S.10.

(49) Bundesverband Wind-Energie e.V. (BWE) (Hrsg.) (2009): Repowering von Windenergieanlagen. Effizienz, Klimaschutz, regionale Wertschöpfung, Berlin

Biomasse- und biogene Reststoffpotenziale

Biomasse ist der erneuerbare Energieträger mit den wohl vielseitigsten Einsatzmöglichkeiten und zeichnet sich durch eine hohe Regelfähigkeit aus. Durch ihre energetische Nutzung können sowohl Strom, Wärme als auch Kraftstoffe erzeugt werden.

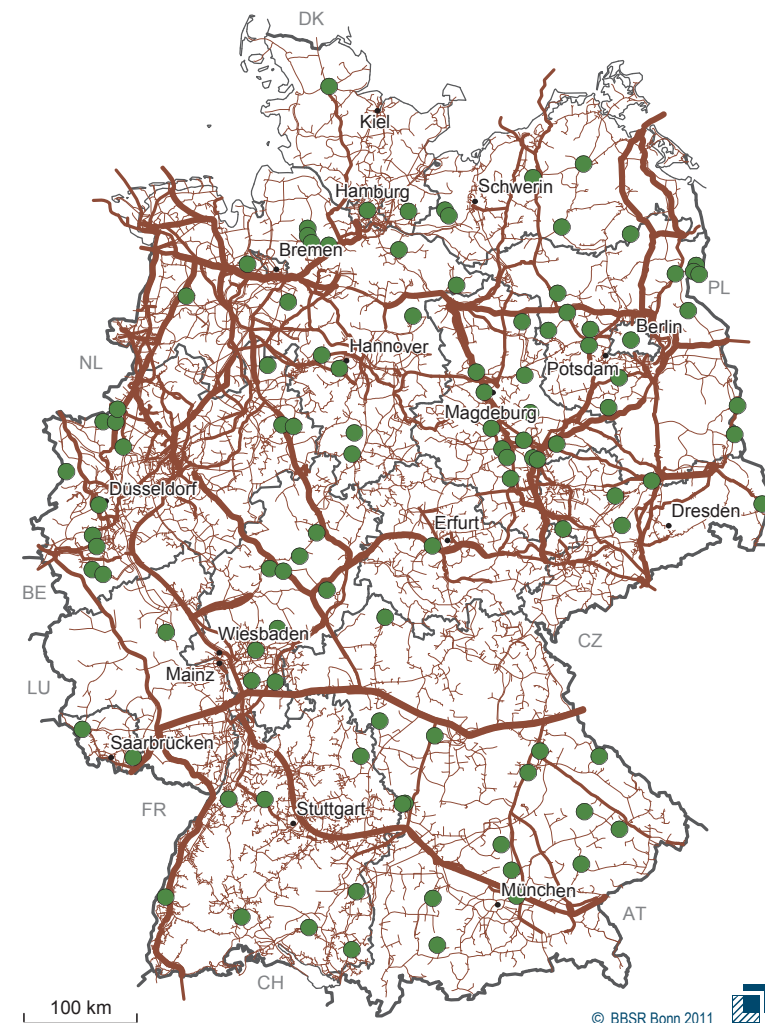
Der Ausbau der Biomasse hat zu einer Verschärfung von Flächennutzungskonflikten mit anderen land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen geführt. Gegenwärtig wird in Deutschland auf ca. 1,8 Mio. ha Landwirtschaftsfläche Biomasse zur energetischen Verwertung angebaut. Dies entspricht ca. 9,5% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Schätzungen

gehen davon aus, dass mit Erfüllung der bundespolitischen Ziele im Jahr 2020 der energetische Biomasseanbau je nach Szenario eine Fläche von ca. 2,7 bis 3,9 Mio. ha bzw. 15,9 bis 23,0% der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Anspruch nehmen wird.

Die Intensität der Nutzungskonkurrenz fällt räumlich sehr unterschiedlich aus, da einige Teilräume ein höheres Biomassenutzungspotenzial aufweisen als andere. Im ländlichen Raum kumulieren die Problemlagen. Konfliktlagen bestehen u. a. darin, ob Agrarprodukte energetisch oder als Nahrungs- bzw. Futtermittel genutzt bzw. industriell verwertet werden. Die Entwicklung großer monotoner Landwirtschaftsflächen, eine Verringerung der Biodiversität sowie Einbußen im Tourismus werden als negative Effekte einer ausgeweiteten energetischen Biomassenutzung erwartet.

Die größten landwirtschaftlichen Potenziale finden sich in Gebieten mit einem hohen Anteil

Karte 48
Biogaseinspeisung



Gasleitungsnetz nach Nenndurchmesser in mm

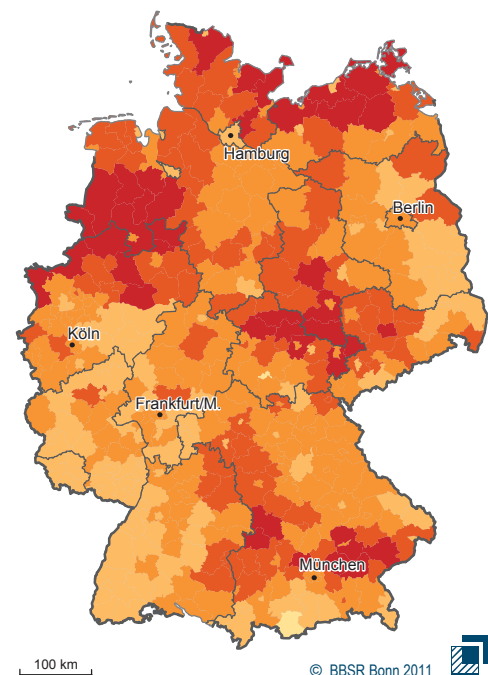
- bis < 300
- 300 bis < 600
- 600 bis < 1000
- 1000 und mehr

Biogaseinspeisung

- Biogaseinspeisepunkte

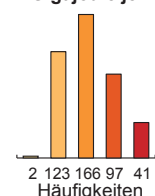
Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, Lutum + Tappert, DBFZ, biogaspartner.de
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2009

Karte 49
Landwirtschaftliche Biomasse- und Reststoffpotenziale



Brennstoffpotenzial landwirtschaftlicher Biomasse und biogener Reststoffe 2007 in Gigajoule je ha

- bis unter 1
- 1 bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 und mehr



Landwirtschaftliche Biomassen: Energiepflanzen und Grünland
Biogene Reststoffe: Summe aus Stroh, tierischen Exkrementen und Bio- und Grünabfall

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, DBFZ

an landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die Verwendung von Reststoffen in Biogasanlagen ist eine Option zur Ergänzung land- und forstwirtschaftlicher Energiepflanzen. Zu den Reststoffen gehören u. a. Stroh und Exkremente aus der Nutztierhaltung sowie Bio- und Grünabfälle.

Entsprechend finden sich Biogasanlagen vorrangig im ländlichen Raum, besonders in Regionen mit Intensivtierhaltung und großflächigem Anbau nachwachsender Rohstoffe. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen werden im Durchschnitt größere Bioenergieanlagen betrieben.

Biogas wird in der Regel direkt vor Ort in einem Blockheizkraftwerk zur Gewinnung von Strom und Wärme genutzt. Vielfach allerdings fehlt es an Abnehmern für die gewonnene Wärme. Wenn außerdem kein Nah- bzw. Fernwärmenetz vorhanden ist, kann die erzeugte Wärme auch nicht von anderen Abnehmern (wie Industriebetrieben oder Wohnsiedlungen) sinnvoll verwendet werden. Eine Alternative bietet die Direkteinspeisung von Biogas in das Erdgasnetz. Aufgrund von geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen (u. a. EEG, GasNZV) hat sie sich zu einer realistischen Option entwickelt. Bis zum Jahr 2020 sollen 6 % des gegenwärtigen Erdgasverbrauchs über die Einspeisung von Bioerdgas erreicht werden. Für 2030 sind 10 % vorgesehen.⁵⁰ Anfang 2011 waren in Deutschland insgesamt 44 Anlagen zur Biogaseinspeisung in das Erdgasnetz im Betrieb. Durch Substitution des (konventionellen) Erdgases durch regenerativ erzeugtes Bioerdgas können die CO₂-Emissionen um bis zu 60 % reduziert werden. Biogaseinspeisung leistet somit auch einen Beitrag zum Klimaschutz.

Die Biogaseinspeisepunkte sind über ganz Deutschland mit Schwerpunkten in Ostdeutschland verteilt. Demgegenüber ist das entsprechende landwirtschaftliche Biomaspotenzial in Nordwestdeutschland zwar hoch, bislang existieren aber – trotz eines gut ausgebauten Gasnetzes – nur wenige Biogaseinspeisepunkte. Teile Mittel- und Norddeutschlands weisen hohe Biomaspotenziale auf. Dort existieren allerdings kaum Einspeisepunkte, so dass hier noch ungenutzte Potenziale zu erschließen sind.

Solarenergie, Wasserkraft und Geothermie

Die Solarenergienutzung konnte dank der Förderung durch das EEG und sinkender Modulpreise erheblich ausgebaut werden. Der Beitrag der Solarenergie zur Stromerzeugung stieg von 42 GWh im Jahr 1999 auf 12 000 GWh

in 2010. Der Umfang der Wärmebereitstellung stieg von 1 021 GWh im Jahr 1999 auf 5 200 GWh bis 2010 an.⁵¹ Jedoch zeigt sich, dass der Anteil der Solarenergie am Endenergieverbrauch im Jahr 2010 im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien sowohl im Strom- (2,0 %) als auch im Wärmebereich (0,4 %) relativ gering ausfällt. Im Gegensatz zur Bio- und Windenergie kann Solarenergie aber auch zu großen Teilen im bebauten Siedlungsraum genutzt werden. Durch die Nutzung von Dächern, Fassaden oder Lärmschutzwänden ist hier das Flächenpotenzial besonders groß.

Durch Wasserkraft konnte 2010 bei der Strombereitstellung ein Anteil von 3,3 % am gesamten Endenergieverbrauch gedeckt werden. Vor allem Bayern und Baden-Württemberg verfügen über günstige Voraussetzungen für eine energetische Nutzung der Wasserkraft. Sie erzeugen 90 % des bundesweit aus Wasserkraft gewonnenen Stroms.⁵² Das Wasserkraftpotenzial großer Flüsse ist in Deutschland weitgehend erschlossen. Steigerungen können vor allem über die Anlagenmodernisierung und die Reaktivierung von Altanlagen mit neuer Technik erzielt werden.

Bei der Geothermie sind die oberflächennahe und die Tiefengeothermie zu unterscheiden. Im Falle der oberflächennahen Geothermie wird die Erdwärme aus Tiefen bis 400 m mit Hilfe von Wärmepumpen zur Wärmebereitstellung genutzt. Bei der Tiefengeothermie (über 400 m Tiefe) wird sowohl Wärme als auch Strom erzeugt. Sie ist auf geologische Formationen mit heißem Wasserangebot angewiesen.

Günstige Bedingungen für die Tiefengeothermie finden sich in den norddeutschen und oberrheinischen Tiefebene sowie im süddeutschen Molassebecken. Die mehr als 200 installierten tiefengeothermischen Anlagen dienen vorrangig der Wärmeproduktion. Insgesamt fünf geothermische Kraftwerke produzieren Strom, zehn weitere sind im Bau. Die Geothermieanlagen sind überwiegend in Süddeutschland zu finden. Im norddeutschen Becken existieren erst 22 Anlagen.

Raumanspruch erneuerbarer Energien

Ein wesentlicher Unterschied eines auf erneuerbaren Energien basierenden Energiesystems zu einem System, das auf fossilen Energieträgern mit einem konventionellen Kraftwerkspark basiert, besteht im Flächenbedarf. Gelingt es nicht, Flächen für die Produktion erneuerbarer Energien im nötigen Umfang raumverträglich bereitzustellen, wird die Etablie-

(50) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm. – Berlin 2007 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf [Stand 07.07.2010].

(51) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): Erneuerbare Energien – 2010. Berlin 2011. http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschüre_ee_zahlen.pdf [Stand 23.08.10].

(52) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): Erneuerbare Energien – Innovationen für eine nachhaltige Energiezukunft – Berlin 2009a.

Die Erreichung einer nachhaltigeren Energieversorgung misslingen. Langfristszenarien, die von 100 % erneuerbaren Energien in 2050 für Deutschland ausgehen, müssen räumliche Standortvorteile ebenso wie räumliche Restriktionen einbeziehen, sonst bleiben sie spekulative Schätzungen.

Der große Flächenbedarf der erneuerbaren Energien ist in den letzten Jahren insbesondere an der umfangreichen Flächeninanspruchnahme durch Freiflächen-Photovoltaikanlagen, landwirtschaftliche Kulturen zur Bioenergieerzeugung sowie PV- und Solarthermieanlagen auf Dächern deutlich geworden. In der Stromerzeugung weisen Photovoltaik und Windener-

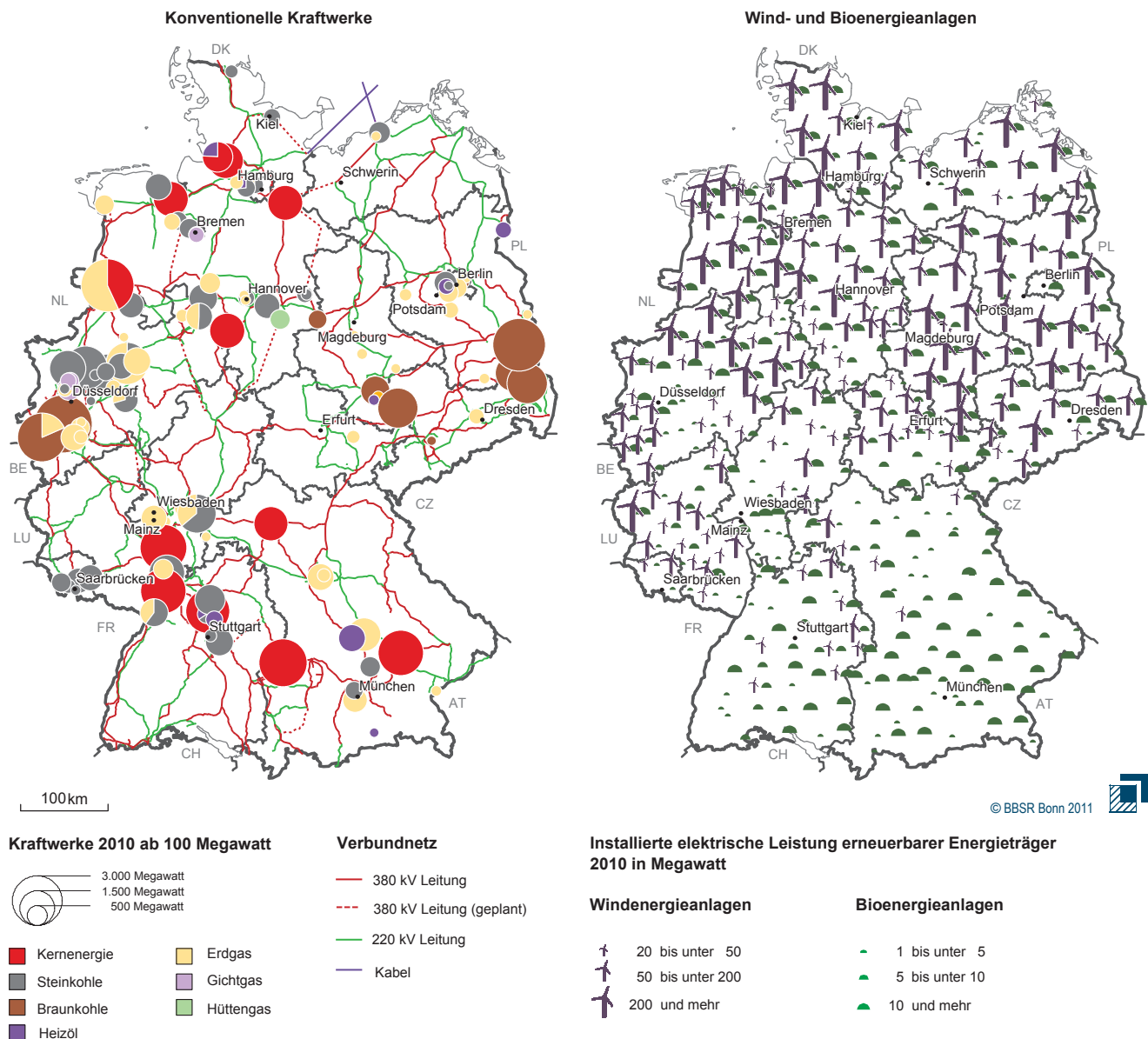
gie eine geringere Flächeninanspruchnahme pro erzeugter GWh auf als die Bioenergie. Erfolgt eine Installation auf Dächern, Fassaden oder auf Halden, ist keine direkte Inanspruchnahme von knappen Bodenressourcen damit verbunden. In der Wärmebereitstellung ist die Flächeninanspruchnahme bei Geothermie sowie bei der Solarthermie und der Nutzung der Umgebungswärme am geringsten. Der Flächenanspruch der Biomasse ist im Strom- wie im Wärmebereich am höchsten.

Infrastruktureller Anpassungsbedarf

Der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien für die Stromerzeugung stellt besondere An-

Karte 50

Konventionelle und erneuerbare Energieerzeugung im Raum



forderungen an die Anpassung der Infrastruktur. Der starke Ausbau erneuerbarer Energien in Norddeutschland, der zukünftig durch den Ausbau der Offshore-Windenergie noch verstärkt wird, erfordert eine Erweiterung des Verbundnetzes. Ein weiterer Anpassungsbedarf der Infrastruktur resultiert aus dem Kompensationsbedarf von Schwankungen der Stromproduktion aus Wind- und Solarenergie. Neben Spitzenlast- und „Schattenkraftwerken“ kommen als Ausgleichstechnologien vor allem Speicher infrage. Ausbauziele erneuerbarer Energien können nur dann realistisch diskutiert werden, wenn ihr Flächenbedarf und die Möglichkeiten der verträglichen Realisierung der Energienutzungen im Raum berücksichtigt werden. Die DENA geht in der Netzstudie II von einem zusätzlichen Bedarf von 3 600 km Hochspannungsleitungen aus. Über das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (NABEG) und das Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften (EnWGÄndG) soll der Ausbau des Leitungsnetzes beschleunigt vorangetrieben werden.

Die niedrige Energiedichte der erneuerbaren Energien hat eine große Zahl von Kleinkraftwerken zur Konsequenz. Es entstehen mehr und mehr Anlagen an Orten, die die entsprechenden physischen Voraussetzungen zur Produktion erneuerbarer Energien bieten. Jeder Teilraum in Deutschland kann nur entsprechend seiner natürlichen Begabung zur Produktion erneuerbarer Energien beitragen. Flussgebiete fördern Wasserkraft, sonnenreiche Gebiete konzentrieren sich auf Solarenergie, Gunsträume für die Biomasseproduktion erzeugen Biogas, Wärme und Strom, windhöfliche Räume spezialisieren sich auf Windenergienutzung.

Die Energiemenge, die diese Anlagen erzeugen, unterliegt tages-, jahreszeitlichen und wetter- sowie technologiebedingten Schwankungen. Das Angebot an Biomasse differiert nach der Wachstumsphase der entsprechenden Energiepflanzen. Im Winter muss auf Lagerbestände und Holz zurückgegriffen werden. Solarstrom wird nur bei ausreichendem Tageslicht erzeugt. In der Windenergie zeigt sich die Anfälligkeit der bestehenden Netz- und Speicherinfrastruktur vor allem in den norddeutschen Küstenregionen. Bei starkem Wind kommt es zu einer Überproduktion, für die die existierenden Netzkapazitäten nicht ausreichen. Dies führt u. a. zur Abschaltung von Windenergieanlagen. Deshalb ist der weitere Ausbau des Stromnetzes unumgänglich.

2.5.3 Klimawandel und -folgen

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat die globale Jahresmitteltemperatur um 0,7 °C zugenommen, besonders stark seit Beginn der 1980er Jahre. So gehören die Jahre 2001 bis 2009 mit dem Rekordsommer 2003 ausnahmslos zu den zehn wärmsten Jahren bezogen auf die 159-jährige Messreihe des Deutschen Wetterdienstes von 1850 bis 2009. Auch in Europa sind die Folgen des Klimawandels bereits spürbar und werden sich in Zukunft deutlich verschärfen. Hier ist eine Erwärmung von 1 °C bzw. 1,2 °C, besonders für den Südwesten, den Nordosten und die Bergregionen festzustellen. Prognosen sagen – je nach Szenario – eine globale Erwärmung von 1,8 bis 4,0 °C und für Europa von 1,0 bis 5,5 °C voraus.⁵³

In Deutschland ist die Jahresdurchschnittstemperatur seit 1901 mit 1,0 °C noch etwas deutlicher angestiegen als die weltweite Durchschnittstemperatur. Die Niederschlagsmenge hat im Sommer um etwa 10 % leicht abgenommen, während die Winter um etwa 10 bis 20 % niederschlagsreicher geworden sind. Witterungsextreme nehmen zu.

Der Klimawandel wirkt sich in Deutschland regional sehr unterschiedlich aus. So gibt es in Westdeutschland mehr Regen, in Sachsen sind die Niederschläge zurückgegangen. Gerade im Westen ist es deutlich wärmer geworden als im Nordosten. So stiegen die Temperaturen etwa im Saarland seit 1881 um knapp 1,4 °C, in Mecklenburg-Vorpommern nur um 0,6 °C. Auffällige Differenzen gibt es auch bei den Niederschlägen, die im Jahresdurchschnitt in Deutschland insgesamt um 11 % zunahmen, aber höchst ungleich verteilt waren. So fiel in westlichen Ländern wie Bremen bis zu 17 % mehr Regen. In den ostdeutschen Ländern gab es nur einstellige Zuwächse, in Sachsen hingegen sogar einen Rückgang von 4 % im Jahresmittel, im Sommer sogar um 14 %.

Die gravierenden Folgen des Klimawandels wie steigende Hochwasserrisiken sowie Trockenheits- und Hitze Probleme stellen eine zentrale Herausforderung für die Raumordnung in Deutschland dar.⁵⁴ Von der Bundesraumordnung und der Raumordnung der Länder wird die Umsetzung von Strategien zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel erwartet. Es gilt, sowohl klimaschädliche Einflüsse möglichst zu vermeiden oder drastisch zu reduzieren als auch Anpassungsmaßnahmen an die bereits eingetretenen oder noch zu erwartenden Folgen des Klimawandels planerisch vorzubereiten und deren Umsetzung zu fördern.

(53) Europäische Umweltagentur: Impacts of Europe's changing climate – 2008 indicatorbased Assessment. Report No 4/2008, 2008.

(54) MKRO: Ministerkonferenz für Raumordnung: Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien im Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels, Berlin 2009.

Das Raumordnungsrecht des Bundes hat die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes bereits umfassend als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG normiert. Da der Klimawandel in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland der MKRO noch nicht seiner Bedeutung entsprechend berücksichtigt werden konnte, gilt es dieses zentrale Zukunftsthema bei der geplanten Fortschreibung und Aktualisierung der Leitbilder ab 2011 ausführlich zu behandeln.

Klimaszenarien

Mit dem Begriff „Klima“ wird die Gesamtheit aller meteorologischen Vorgänge bezeichnet, die für den Zustand der Erdatmosphäre verantwortlich sind. Das Klima ist keine beständige Größe. Veränderungen vollziehen sich allerdings meist in langen Zeiträumen von Jahrhunderten oder Jahrtausenden. Beim Klimaschutz steht die Reduktion des schädlichen Einflusses des Menschen im Vordergrund. Um Aussagen über die zukünftige Klimaentwicklung zu erhalten, werden Klimamodelle verwendet. Auf der Grundlage von Computermodellen werden das Klima und seine räumliche Ausprägung für einen bestimmten Zeitabschnitt berechnet. Klimaszenarien liefern Aussagen darüber, wie sich das Klima unter den im Modell enthaltenen Voraussetzungen und Annahmen jeweils verändert. Die räumliche Auflösung globaler Klimamodelle reicht nicht aus, um die Unterschiede in den Ausprägungen des Klimawandels in einer Region zu erkennen. Deshalb werden regionale Klimamodelle entwickelt.

Nach dem regionalen Klimaatlas Deutschland (Stand: Ende 2010)⁵⁵ werden bei den wichtigsten meteorologischen Parametern im Vergleich bis Ende des 21. Jahrhunderts (2071–2100) zu heute (1961–1990) die folgenden Veränderungen bundesweit erwartet:

- eine höhere durchschnittliche Temperatur von + 3,2 °C (Schwankungsbreite von + 2,1 bis + 5,5 °C)
- eine Zunahme der Sommertage um 31 Tage (Schwankungsbreite 17 bis 62 Tage)
- eine Zunahme der heißen Tage um 16 Tage (Schwankungsbreite 7 bis 36 Tage)
- eine Zunahme der tropischen Nächte um 14 Tage (Schwankungsbreite 2 bis 36 Tage)
- eine Abnahme der Frosttage um 36 Tage (Schwankungsbreite –20 bis –50 Tage)
- kaum Änderungen bei der durchschnittlichen Niederschlagsmenge bundesweit, aber leichte Abnahme der Regentage

- deutliche Änderungen der saisonalen Regenmenge: mehr Regen im Winter, weniger im Sommer mit Auswirkungen auf die hydrologische Wasserbilanz
- eine sehr starke Abnahme der mittleren Schneedecke und Tage mit Schnee
- kaum Änderungen in den mittleren Windgeschwindigkeiten und bei Tagen mit Stürmen.

Regional und – noch wichtiger – saisonal wird der Klimawandel deutlich unterschiedlich ausfallen. Bei insgesamt etwa gleichbleibenden Jahresniederschlägen wird davon ausgegangen, dass die Niederschläge im Sommer abnehmen (um bis zu 40 %), im Winterhalbjahr jedoch zunehmen, letzteres v. a. im Süden und Südosten Deutschlands, und dort durch die Temperaturzunahme größtenteils in Form von Regen. Gleichzeitig sind Veränderungen weiterer Klimakenngrößen (z. B. Strahlung) und mehr Extremwetterereignisse wie Starkregen, Stürme und Hitzewellen zu erwarten. Laut Deutschem Wetterdienst (DWD) werden im Winter bis zum Jahr 2100 in weiten Teilen Deutschlands mehr Starkniederschläge erwartet. Deren Häufigkeit nimmt ab etwa 2040 deutlich zu. In küstennahen Gebieten könnte sich die Anzahl extremer Niederschläge gegenüber dem Zeitraum 1960 bis 2000 verdoppeln, in den Alpenregionen nahezu konstant bleiben. In den Sommermonaten dürfte die Häufigkeit von Starkniederschlagsereignissen bis auf den Nordosten um bis zu 50 % zunehmen. Zusätzlich können bis Ende des Jahrhunderts bundesweit die Sturmstärken zunehmen, besonders im Nordosten.

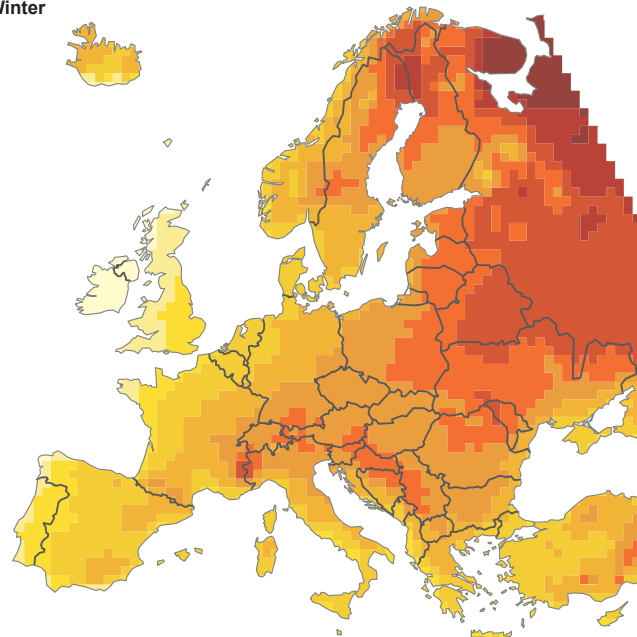
Die Raumordnung benötigt fundierte Entscheidungsgrundlagen, auf deren Basis sie Strategien für die Anpassung an den Klimawandel entwickeln kann. Regionale Klimamodellierungen sind damit grundlegend für die Entwicklung regionaler Raumentwicklungsstrategien und die daraus abgeleiteten Anpassungsmaßnahmen.

Nur eine Kombination der Analysen von Klimafolgen, Vulnerabilitäten und Anpassungsfähigkeiten ermöglicht die Entwicklung eines planerischen Konzeptes für die Bewältigung des Klimawandels im regionalen Kontext. Eine gute Abstimmung an der Schnittstelle zwischen Modellierung, d. h. räumlicher und zeitlicher Auflösung der Klimamodelle, und Planung ist deshalb unabdingbar. Zudem sollten regionale Betroffenheiten, Datengrundlagen, Methodik und Modellunsicherheiten transparent und klar verständlich kommuniziert und nutzerspezifisch aufbereitet werden. Die Aussagen der regionalen Klimamodelle sollten trotz ihrer Unsicherheiten „richtungssicher“ sein, so dass in

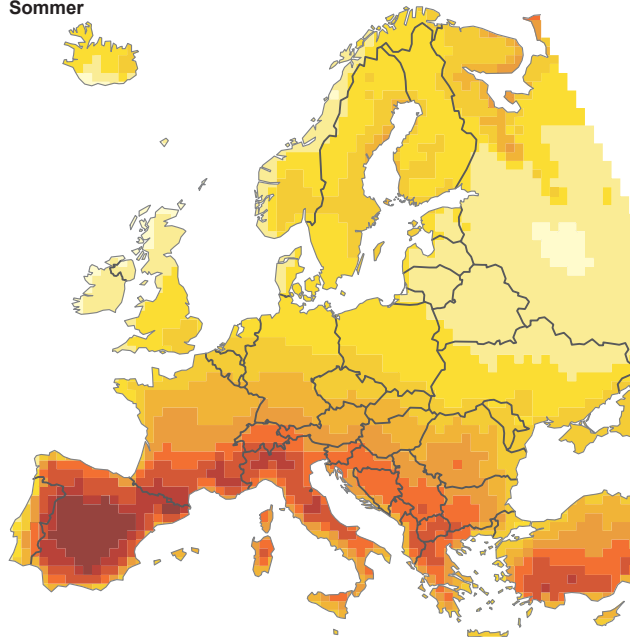
(55) www.regionaler-klima-atlas.de.

Karte 51**Klimawandel – Temperatur- und Niederschlagsentwicklung****Klimawandel – Temperaturentwicklung bis zum Ende des 21. Jahrhunderts**

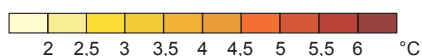
Winter



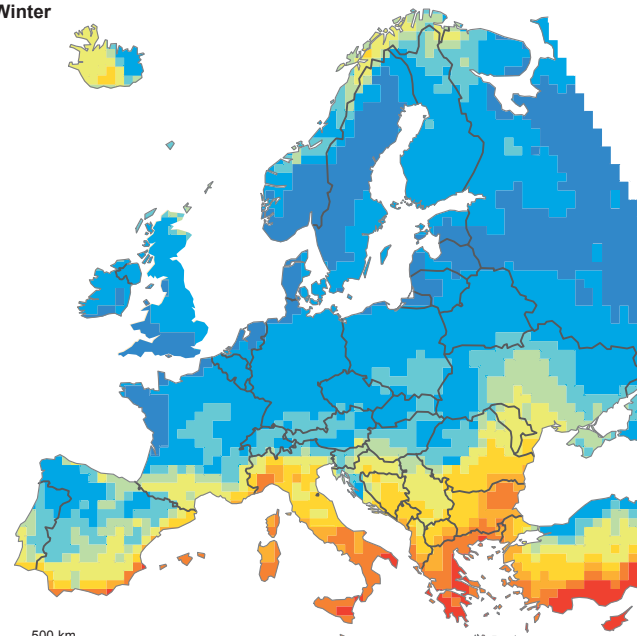
Sommer

**Oberflächennahe Veränderung der Temperaturen im Szenario A1B**

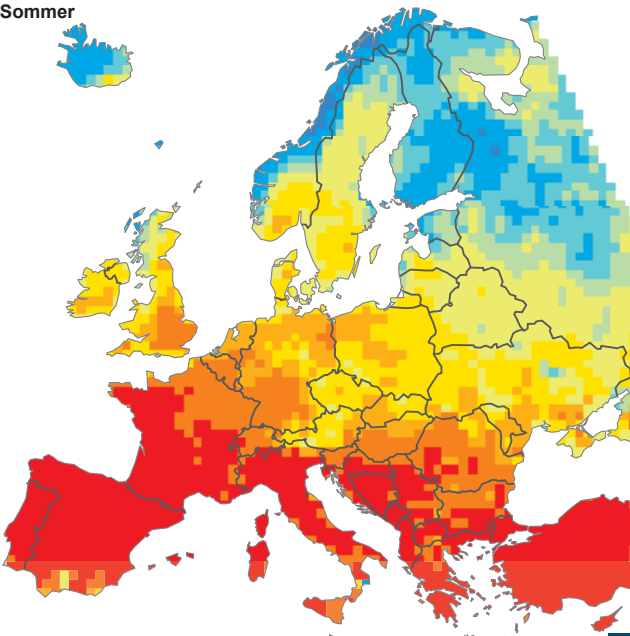
Angegeben wird die Differenz aus der Durchschnittstemperatur in Grad Celsius der 30-Jahres-Zeiträume 2071-2100 minus 1961-1990.

**Klimawandel – Niederschlagsentwicklung bis zum Ende des 21. Jahrhunderts**

Winter



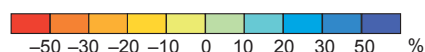
Sommer



500 km

Veränderung der Niederschlagsmengen im Szenario A1B

Angegeben werden die relativen Veränderungen der jährlichen Durchschnittsmengen in den 30-Jahres-Zeiträumen 2071-2100 und 1961-1990.



© BBSR Bonn 2011



Die im Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) erarbeiteten Szenarien für den Zeitraum 2071 bis 2100 basieren auf verschiedenen Annahmen hinsichtlich des demografischen, sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Wandels. Die Szenarien A2, A1B und B1 aus dem 4. Sachstandsbericht des IPCC basieren auf den folgenden Annahmen: Die Szenarienfamilie A1 beschreibt eine zukünftige Welt mit einem schnellen Wirtschaftswachstum, einer bis Mitte des 21. Jahrhunderts wachsenden und danach schrumpfenden Weltbevölkerung sowie mit einer schnellen Einführung neuer und wirksamer Technologien. Die drei A1-Gruppen unterscheiden sich nach ihren technologischen Schwerpunkten: intensive Nutzung fossiler Brennstoffe (A1F1), nicht-fossile Energieressourcen (A1T) und Gleichgewicht aller Energieressourcen (A1B).

Quelle: Max-Planck-Institut für Meteorologie Hamburg
Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing, Regionen NUTS 0

Tabelle 5

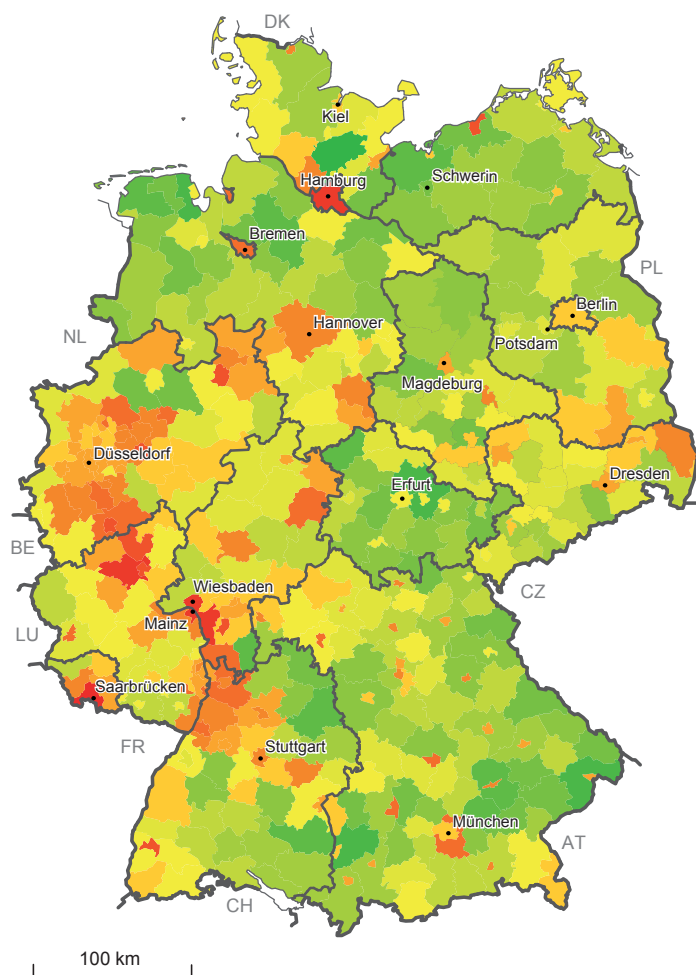
Raumordnerisch relevante Wirkfolgen des Klimawandels

Schleichende Veränderungen	Zunehmender Verlust des Oberbodens durch Wassererosion Steigende Gefährdung der Artenvielfalt Zunehmende Schwankung des Grundwasserspiegels Einschränkung der als Brauchwasser nutzbaren Wasserressourcen
Extremereignisse	Häufigere Hitzeperioden oder Hitzewellen Häufigere Starkregenereignisse und Sturzfluten Veränderung von Frequenz und Stärke von Flusshochwässern Häufigere und höhere Sturmwasserstände Steigende Gefahr von gravitativen Massenbewegungen Steigende Waldbrandgefahr Häufigere Beeinträchtigung und Zerstörung der Infrastruktur

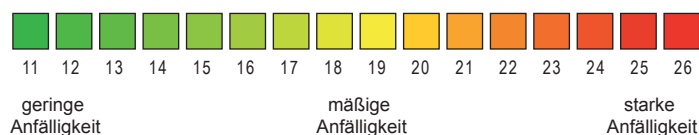
Quelle: BBR 2008, S. 3 und Rannow et al. 2010, S. 162

Karte 52

Klimawandel-Anfälligkeit



Kumulierte Werte für die Anfälligkeit durch raumordnungsrelevante Wirkfolgen des Klimawandels für die Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland



Räumliche Einheit: NUTS3

Datengrundlage: Einschätzung der Anfälligkeit für 11 raumordnungsrelevante Wirkfolgen des Klimawandels. Bearbeitung: Rannow, Meyer, Fleischhauer, Greiving, Gruethn
 Erstellt im Auftrag des BMVBS/BBRS

den Regionen ein Trend für die jeweiligen Entwicklungen abgeleitet werden kann. Wertvoll für die planerische Praxis sind außerdem Aussagen zur jahreszeitlichen Ausprägung und zu Extremereignissen (Starkregen, Hitzewellen).

Klimafolgen: Identifizierung der regionalen Betroffenheit

In Deutschland gibt es vielfältige Untersuchungen zu Klimaänderungen, Klimafolgen und Vulnerabilität. Kürzlich startete das Potsdam Institut für Klimaforschung (PIK) im Auftrag des Umweltbundesamtes/Bundesumweltministeriums ein größeres Forschungsvorhaben, um eine integrierte Vulnerabilitätsbewertung für Deutschland durchzuführen. Speziell für die Raumordnung wurde 2008 eine räumliche Typisierung von Klimaänderungen und -folgen zur Identifikation von Klimawandel-Betroffenheits-Raumtypen erarbeitet.⁵⁶ Ziel der räumlichen Typisierung war es, aus Sicht der Raumentwicklung einen – seinerzeit fehlenden – bundesweit einheitlichen Überblick über die regionalen Ausprägungen und die Folgewirkungen des Klimawandels sowie die Betroffenheit der Teilräume in Deutschland zu erhalten.⁵⁷

In Anlehnung an das Vulnerabilitätskonzept des Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC),⁵⁸ bei dem sich die Verwundbarkeit eines Raumes gegenüber Klimaänderungen aus der Exposition bzw. den Wirkfolgen (exposure), der Anfälligkeit (sensitivity), der Betroffenheit (Kombination aus Wirkfolgen und Anfälligkeit) sowie der zukünftigen Anpassungsfähigkeit (coping capacity) ableitet, erfolgte die Ermittlung, Darstellung und Bewertung raumplanungsrelevanter regionaler Klimawirkfolgen in drei Schritten:

- Exposition – Wirkfolgen: Ziel der Typisierung ist die planungsrelevante Beschreibung der regionalen Klimaänderungen in Deutschland. Klimawandel-Regionstypen bilden dabei zusammenfassende und systematisierende Darstellungen von Klimaänderungen und ihrer Wirkfolgen. Diese Analysen geben die o.g. Klimaprojektionen für die meisten Parameter von DWD und Klimaatlas regionalisiert wieder.
- Klimawandel-Anfälligkeits-Raumtypen: Sie beschreiben die Prädisposition einzelner Räume gegenüber den Wirkfolgen des Klimawandels. Voraussetzung dazu ist die Bestimmung raumordnerisch relevanter Wirkfolgen des Klimawandels.
- Klimawandel-Betroffenheits-Raumtypen: Sie sind eine räumliche Auswertung des Zusammentreffens aus den prognostizierten

Veränderungen raumplanungsrelevanter Klimaparameter und der lokalen Anfälligkeit.

Die Klimawandel-Anfälligkeits-Raumtypen stützen sich auf elf raumordnerisch besonders relevante Wirkfolgen. Davon wurden die Indikatoren, mit deren Hilfe die jeweilige Wirkfolge erfasst werden kann, abgeleitet. Im Ergebnis zeigt die kartographische Darstellung räumliche Schwerpunkte der kumulierten Anfälligkeit durch raumordnungsrelevante Wirkfolgen des Klimawandels vor allem entlang der Siedlungsschwerpunkte. Diese Häufung der Anfälligkeit ist vielfach auf den hohen Flächenanteil von Siedlungs- und technischer Infrastruktur in den Verdichtungsräumen zurückzuführen.

Der deutliche Schwerpunkt der Anfälligkeit gegenüber raumordnungsrelevanten Wirkfolgen spiegelt den Fokus des raumordnerischen Handlungsbedarfs und der Regelungskompetenz in den Verdichtungsräumen mit ihren sensiblen Infrastruktureinrichtungen und einem hohen Anteil empfindlicher Bevölkerungsgruppen wider. Zusätzlich verstärkt die Bebauungsdichte viele der raumplanungsrelevanten Wirkfolgen, wie z. B. den Grad der Hitzebelastung oder die Stärke von Sturzfluten und lokalen Überschwemmungen.

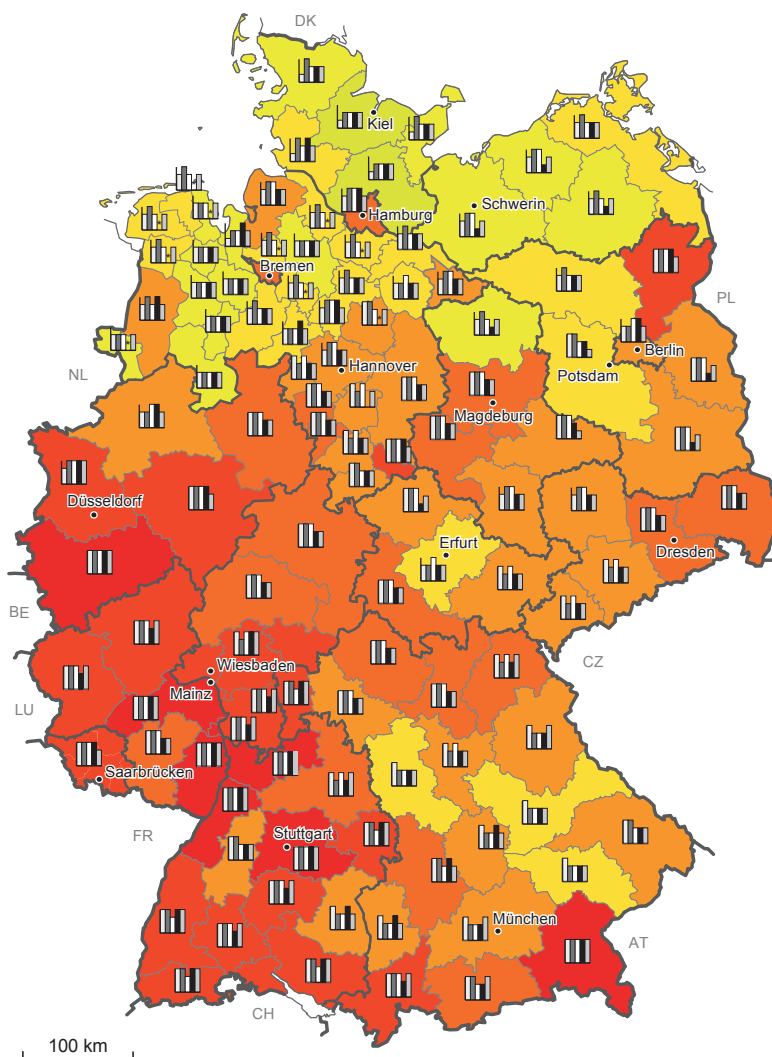
Die Klimawandel-Betroffenheits-Raumtypen sind eine räumliche Auswertung des Zusammentreffens aus den prognostizierten Veränderungen raumplanungsrelevanter Klimaparameter und der lokalen Anfälligkeit auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte (NUTS 3-Level) in Deutschland. Der Begriff der Betroffenheit bezeichnet hier die Kombination aus dem Auftreten raumplanungsrelevanter Veränderungen des regionalen Klimas und der Anfälligkeit der Gebietseinheit.

Über eine Verflechtungsmatrix werden klimatische Veränderungen und Anfälligkeiten in drei Stufen für jeden Indikator bewertet. Aufbauend auf der Auswertung der Klimawandel-Regionstypen lässt sich z.B. die Häufung von Wirkfolgen, die vermehrt im Sommer auftreten (Problemkomplex 1), von den Wirkfolgen, die vermehrt im Winter auftreten (Problemkomplex 2), unterscheiden. Da die Infrastruktur (Problemkomplex 3) sowohl durch Extremsituationen im Sommer als auch im Winter beeinträchtigt werden kann, zeigt die räumliche Verteilung eine hohe Kongruenz zur Anfälligkeit.

Problemkomplex 1 kennzeichnet insbesondere steigende Sommertemperaturen und sinkende Sommerniederschläge. Die Auswertung lässt einen Schwerpunkt der Betroffenheit entlang

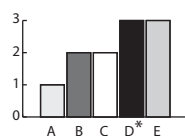
Karte 53

Regionale Betroffenheit „Sommertyp“



Ausprägung des Problemkomplexes 1 der Klimawandel-Betroffenheits-Raumtypen für Szenario A1B im Zeitraum 2071-2100

Bewertung einzelner Wirkfolgen:



- A - Häufigere Hitzeperioden oder Hitzewellen
- B - Steigende Waldbrandgefahr
- C - Zunehmende Schwankungen des Grundwasserspiegels
- D* - Einschränkung der als Brauchwasser nutzbaren Wasserressourcen
- E - Steigende Gefährdung der Artenvielfalt

* In 11 Planungsregionen lagen keine ausreichenden statistischen Daten zur Ermittlung des Brauchwasserbedarfes vor.

Kumulierte Bewertung aller 5 Wirkfolgen:



Räumliche Einheit: Regionalplanungsregionen
 Datengrundlage: Bewertung einzelner raumplanungs-
 relevanter Wirkfolgen des Klimawandels
 Bearbeitung: Rannow, Meyer, Fleischhauer, Greiving,
 Gruethn
 Erstellt im Auftrag des BMVBS/BBSR

des Rheins und im Alpenvorland erwarten, aber auch in Ostdeutschland ist mit dem Entstehen erheblicher Betroffenheiten zu rechnen. Bei der Betrachtung einzelner Wirkfolgen wie z. B. der steigenden Waldbrandgefahr treten diese Betroffenheiten noch deutlicher hervor und lassen vermuten, dass die Probleme, die hierdurch in einzelnen Regionen entstehen, alle anderen der dort auftretenden Wirkfolgen in den Schatten stellen werden.

(56) BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung. In: BMVBS-Forschungen Heft 144. Berlin 2010.

Tabelle 6
Reaktionsmöglichkeiten auf Klimawandelfolgen

Klimaänderung	Wirkung	Regionale Betroffenheit	Betroffener Raumtyp/betroffene Raumnutzung	Relevanz für Raumordnung
Zunehmende Temperaturen; extreme Hitzeperioden	Hitzebelastung	Besondere Betroffenheit von Süd- und Westdeutschland	Besondere Betroffenheit von Ballungsräumen	Sicherung von Kalt- und Frischluftentstehungsgebieten und Abflussbahnen
Sinkende Niederschläge im Sommer	Wassermangel in der Fläche	Besondere Betroffenheit in Nordostdeutschland	Alle wasserabhängigen Funktionen und Nutzungen (naturbetonte Gebiete, land- und forstwirtschaftliche Nutzung)	Vorsorgende Sicherung von Wasserressourcen; Berücksichtigung bei Standortplanung
Zunehmende Gefahr von Extremniederschlagsereignissen	Steigende Gefahr von lokalen Überflutungen	Ubiquitär	Siedlungen und (kritische) Infrastruktur	Vorsorgender Hochwasserschutz
Zunehmende Gefahr von extremen Abflüssen in Flussgebieten	Steigende Gefahr von Flusshochwassern	Flussauen	Siedlungen und (kritische) Infrastruktur	Vorsorgender Hochwasserschutz
Steigender Meeresspiegel in Verbindung mit zunehmender Gefahr extremer Sturmereignisse	Steigende Überflutungsgefahr an Küsten	Küstengebiete	Siedlungen und (kritische) Infrastruktur	Vorsorgender Hochwasserschutz
Änderung klimatischer Parameter allg.	Verschiebung von Arealen; Veränderung von Lebensgemeinschaften	Besondere Betroffenheit von Hoch- und Mittelgebirgen	Naturbetonte Ökosysteme	Vorsorgende Sicherung von naturschutzrelevanten Flächen

Quelle: AK Klimawandel und Raumplanung der ARL, Diskussionspapier 8, 07/2010, S.10

Quelle: BBSR 2011

(57) BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel – Vorstudie für Modellvorhaben. BBR-Online-Publikation 19/08, Bonn 2008.

(58) IPCC: Climate change 2007: The Physical Science Basis. WG1 of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

(59) BMVBS (Hrsg.): Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung, Forschungen Heft 144, Berlin 2010.

(60) Arbeitskreis (AK) Klimawandel und Raumplanung der ARL: Planungs- und Steuerungsinstrumente zum Umgang mit dem Klimawandel. In: Diskussionspapier 8, 07/2010, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin 2010, S. 22.

Im Gegensatz dazu treten die Betroffenheiten durch den Problemkomplex 2, d.h. durch zunehmende Winter- und Extremniederschläge ausgelöste Probleme, vor allem im Nordwestdeutschen Tiefland und an der Nordseeküste auf. Gerade hier erhöht die Kombination aus der Gefährdung durch Sturmfluten und einer wahrscheinlichen Zunahme von Extremniederschlägen (v.a. in Folge von Winterstürmen) die potenzielle Betroffenheit.

Dieses Bild gilt nur für die Gesamtschau aller betrachteten raumordnungsrelevanten Wirkfolgen. Im Einzelnen können die Betroffenheiten einzelner Wirkfolgen hiervon deutlich abweichen und regional erheblichen Handlungsbedarf auslösen, wie z.B. die zunehmende Waldbrandgefahr im Osten Deutschlands.

Raumplanungsrelevante Klimafolgen

Folgen des Klimawandels können positive (z.B. die Verlängerung der Vegetationsperiode) oder negative Wirkungen für Raumnutzungen nach sich ziehen.⁵⁹ Die negativen Folgen des Klimawandels bestimmen nicht nur die Wahrnehmung, sondern auch das planerische Handeln. Aus Sicht der Raumordnung weisen die folgen-

den negativ bewerteten Klimafolgen für die praktische Planung eine besonders hohe Relevanz auf.⁶⁰

Temperaturerhöhungen in Agglomerationen

Höhere Temperaturen infolge des Klimawandels führen zu einer Verstärkung von Wärmeinseln insbesondere in den Kernstädten der Agglomerationsräume. In Agglomerationsräumen liegen die Temperaturen bereits heute 4 bis 10 °C höher als in den umliegenden ländlichen Räumen. Dieser Effekt kann durch den mit einem Klimawandel verbundenen Anstieg der Durchschnittstemperaturen noch verstärkt werden.

Verringerung von Wasserressourcen

Wasserressourcen können sich infolge des Klimawandels durch eine Zunahme lang anhaltender Dürreperioden insbesondere in den Sommermonaten verknappen, da einerseits eine hohe Verdunstung und ein erhöhter Bewässerungsbedarf bestehen, gleichzeitig eine sinkende Grundwasserneubildungsrate die Wasserressourcen verringert.

Verstärkung von Naturgefahren

Mit dem Klimawandel wird auch eine Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Extremwetterlagen erwartet (s.o.). Aus Sicht der Raumordnung ist bei denjenigen klimabezogenen Naturgefahren der größte Handlungsbedarf zu erwarten, die eine hohe Standortgebundenheit aufweisen und deren Eintreten mit hoher Schadwirkung verbunden ist. Dies sind in erster Linie Flussüberschwemmungen, Sturzfluten, Murgänge, Berg- und Erdrutsche, Sturmfluten sowie Waldbrände.

Mit Ausnahme des vorbeugenden Hochwasserschutzes werden die meisten der hier aufgeführten Klimafolgen von der Raumordnungspraxis bisher erst am Rande thematisiert.⁶¹ So verfolgt die Regionalplanung meistens keine großräumig angelegten lufthygienischen Steuerungsansätze zur Dämpfung des Wärmeinselleffektes von Städten und Agglomerationen. Bis auf wenige Regionen, die aufgrund ihrer Lage in Gebirgsregionen häufiger mit Naturgefahren konfrontiert sind, besteht bei der überwiegenden Zahl der Regionalplanungsorganisationen keine längere Tradition bei der Abwehr von Naturgefahren wie Erdrutsche, Sturmfluten oder Waldbrände durch Festlegungen im Regionalplan. Risikoanalysen, beispielsweise in Bezug auf die Anfälligkeit kritischer Infrastrukturen durch Extremwetterereignisse und andere klimabedingte Naturgefahren, gehören noch nicht zum Standardrepertoire. Vulnerabilitätskartierungen, die die Grundlage von Festlegungsansätzen der Raumordnung zur Steuerung des Schadenspotenzials von Raumnutzungen in gefährdeten Gebieten darstellen, sind ebenfalls in der Landes- und Regionalplanungspraxis noch eine Seltenheit. In Zukunft muss die Raumordnung sich deshalb systematischer mit der Abschätzung potenziell negativer Klimafolgen auseinandersetzen.

2.5.4 Klimaschutz durch Emissionshandel

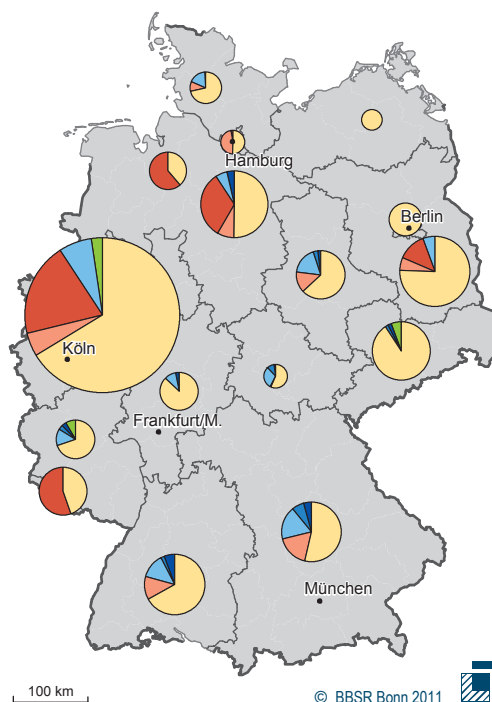
Deutschland hat sich mit seinem zweiten Nationalen Allokationsplan für die Jahre 2008 bis 2012 (NAP 2008–2012/NAP II) auf eine deutliche Reduzierung der CO₂-Emissionen gegenüber der ersten Handelsperiode festgelegt. Während die Festlegungen im NAP I gegenüber der Basisperiode 2000 bis 2002 zu einer Emissionsverminderung von 2 Mio. t CO₂ auf 499 Mio. t (-0,5%) beitragen sollten, legt der NAP II eine weitere Reduktion der CO₂-Emissionen um 43 Mio. t auf 453,07 Mio. t CO₂ fest. Mit dieser Emissionsobergrenze hat Deutschland die Voraussetzungen deutlich verbessert, seine im Kyoto-Protokoll festgelegten Klima-

schutzziele einzuhalten. Die bis 2012 gegenüber dem Basisjahr 1990 angestrebte Reduktion der Treibhausgasemissionen um 21 % wurde inzwischen nahezu erreicht.

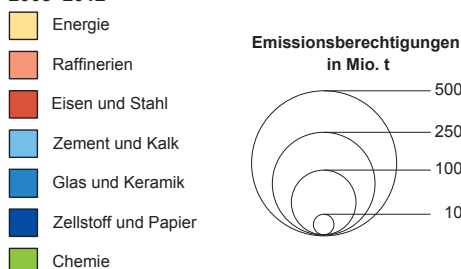
Zum Januar 2008 ist die zweite Handelsperiode des Europäischen Emissionshandelssystems gestartet. Der Emissionshandel erfasst in Deutschland gut die Hälfte aller CO₂-Emissionen, da nach dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) nicht alle Verursachergruppen zur Teilnahme verpflichtet sind. Basierend auf den tatsächlichen Emissionen der Jahre 2002–2005 wurden den Unternehmen, die aufgrund ihrer spezifischen Emissionsintensität am Emissionshandel teilnehmen müssen, unter Berücksichtigung von sog. Erfüllungsfaktoren Emissionsberechtigungen überwiegend kostenlos zugeteilt. Falls diese Zuteilungsmenge für

(61) BBSR = Bundesforschungsinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Querschnittsauswertung von Status-quo Aktivitäten der Länder und Regionen zum Klimawandel – Auswertung der Befragung der Länder und ausgewählter Regionen. BBSR-Online-Publikation xx/11, Bonn 2011.

Karte 54
Emissionsberechtigungen für CO₂



Sektorale Struktur der Emissionsberechtigungen 2008–2012



Anmerkung: Es werden für jedes Land maximal nur die fünf größten Wirtschaftsbereiche dargestellt. Die Größe des Kreissektors entspricht dem Anteil der Emissionsberechtigungen des Wirtschaftsbereichs an allen Emissionsberechtigungen des jeweiligen Landes.

Datenbasis: DEHST
Geometrische Grundlage: BKG, Länder, 31.12.2008

die geplante Produktion nicht ausreicht, können die Unternehmen versuchen, die fehlenden Berechtigungen entweder am Markt zu ersteigern oder durch technischen Fortschritt ihre Emissionen zu senken. Unter ökonomischen Aspekten führt der Emissionshandel bei den einbezogenen Branchen dazu, dass die angestrebten Emissionsminderungen zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden.

Der Emissionshandel hat sich als das zentrale deutsche Klimaschutzpolitische Instrument etabliert, das ohne regionale Differenzierung der rechtlichen Vorgaben bundesweit eingesetzt wird. Aufgrund der regionalen Verteilung der mittel- und unmittelbar betroffenen Akteure und ihrer unterschiedlichen Anpassungsfähigkeit besitzt der Emissionshandel gleichwohl räumlich differenzierte Wirkungen. Je nach der CO₂-Intensität der Wirtschaft und des privaten Konsums variieren die Steuerungswirkungen des Emissionshandels gemessen am Anteil der vom Emissionshandel erfassten Emissionen nach Ländern.

Erwartungsgemäß wurden die meisten Emissionsberechtigungen für Anlagen zur Erzeugung von Energie sowie von Eisen und Stahl zugeteilt. Entsprechend liegt der regionale Schwerpunkt der zugeteilten Emissionsrechte in Nordrhein-Westfalen, das rund 43 % aller bundesweit zugeteilten Emissionsberechtigungen hat. Mit deutlichem Abstand folgt an zweiter Stelle Brandenburg mit rd. 169 Mio. Emissionsberechtigungen, wofür insbesondere die Energiewirtschaft ursächlich ist. Auf den nächsten Plätzen folgen die Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hamburg und Rheinland-Pfalz sind aufgrund ihrer wirtschaftsstrukturellen Ausrichtung am geringsten in den Emissionshandel eingebunden. Darüber hinaus schlagen einzelne Besonderheiten in der Wirtschaftsstruktur der Länder zu Buche.

Da die in den Emissionshandel einbezogenen Sektoren regional konzentriert sind, weisen die deutschen Regionen eine unterschiedlich starke Einbindung in den Emissionshandel auf. Im gesamtdeutschen Durchschnitt wurden für den Zeitraum 2008 bis 2012 je Erwerbstätigen Emissionsberechtigungen an CO₂ in Höhe von 50 t vergeben. Allerdings ist die Streuung der Regionalwerte sehr groß. In den Energieregionen mit einer hohen CO₂-Intensität wird ein Großteil des Stroms produziert, den private oder gewerbliche Verbraucher in anderen Regionen mit einer starken Ausrichtung auf Investitions- oder Verbrauchsgüterindustrien benötigen. Insofern ist die niedrige CO₂-Intensität

mancher deutscher Regionen der regionalen Konzentration der Energiewirtschaft geschuldet, da dort die bei der Stromerzeugung anfallenden CO₂-Emissionen verbucht werden.

Mit dem europäischen Emissionshandel haben sich Mengenlösungen als Klimaschutzpolitisches Instrument etabliert. Angesichts der Tatsache, dass ab 2013 der Versteigerung von Emissionsberechtigungen eine größere Bedeutung zukommt, wird sich der Druck zur Emissionsverminderung in der zweiten Handelsperiode erhöhen. Insbesondere bei der Energiewirtschaft unterstützt dies den Trend hin zu einem klimafreundlicheren Energiemix. Zugleich steigen die Anreize für die regionalen Akteure vor Ort, verstärkt auf erneuerbare Energien umzusteigen.

2.5.5 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Der Ausbau erneuerbarer Energien und die Anpassung an den Klimawandel sind zentrale Herausforderungen wie auch eine neue Chance für die Raumordnung zur Koordinierung konkurrierender Raumnutzungsansprüche und Förderung einer effizienten Raumentwicklung. Beide Herausforderungen erfordern ausreichend Fläche. Nur wenn der Ausbau erneuerbarer Energien, Klimaschutzmaßnahmen und die Anpassung an den Klimawandel flächeneffizient umgesetzt werden, können die bundespolitischen Zielvorgaben mit einer ressourcenschonenden Raumentwicklung einhergehen. Energie- und Flächeneffizienz bei der Raumentwicklung gehen Hand in Hand. Beides ist gleichzeitig ein Beitrag zum Klimaschutz. Eine energieeffiziente und klimawandelangepasste Raumentwicklung zielt darauf ab, durch einen sparsameren Umgang mit natürlichen Ressourcen diese sowohl produktiver zu nutzen als auch Kosten zu sparen. Effizienz setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz insgesamt absolut rückläufig ist und nicht durch Mehrverbräuche („Rebound“-Effekte) aufgezehrt wird.

Allein die Landes- und Regionalplanung – und eingeschränkt auch die Bundesraumordnung – sind als integrierende Gesamtplanungen in der Lage, die im Raum häufig miteinander kollidierenden vielfältigen Belange in einen Ausgleich zu bringen und den erzielten Interessenausgleich rechtsverbindlich durch Festlegungen in einem Raumordnungsplan zu fixieren. Damit der Ausbau erneuerbarer Energien im politisch gewünschten Umfang gelingen kann, muss die Raumordnung in ihren Plänen ausreichende

Raumpotenziale für eine energetische Nutzung und die technische Infrastruktur zu ihrer angemessenen Erschließung sichern.

Windenergieanlagen werden immer höher und leistungsfähiger und benötigen daher größere Abstandsflächen zum bebauten Siedlungsraum. Die Regionalplanung verfügt über leistungsfähige Instrumente in Form von Raumordnungsgebieten, um diesen Flächenbedarf verträglich zu befriedigen und Windenergieanlagen auf die raumordnerisch geeigneten Standorte zu lenken.

Die energetische Biomassenutzung basiert ebenfalls auf der Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen. Der Ausbau des Energiepflanzenbaus für energetische Zwecke wird bereits als gravierender Konkurrenzfaktor für die klassische Landnutzung zur Futter- und Nahrungsmittelproduktion wahrgenommen. Sollte sich die Forstwirtschaft in nächster Zukunft vermehrt auf eine energetische Verwertung ihrer Produkte um-

stellen, erhöht sich der Umnutzungsdruck auf Bestände und traditionelle Nutzungsformen. Da die Raumordnung über keinen bodenrechtlichen Kompetenztitel verfügt, kann sie die Art und Intensität der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung nicht direkt steuern. Bisher beschränkt sich die Raumordnung deshalb auf eine Standortsteuerung der Anlagen zur energetischen Biomasseverwertung.

Für einen großmaßstäblichen Ausbau der Wasserkraftnutzung fehlen die Potenziale in Deutschland, so dass in Zukunft vor allem die Modernisierung von Altanlagen zur Diskussion steht. Auch hier ist die Raumordnung nicht der zentrale Ansprechpartner. Die Zulässigkeit von Vorhaben der Wasserkraftnutzung wird nach den Vorschriften des Landeswasserrechts geregelt.

Photovoltaikmodule werden im kleinen Maßstab auf vorhandenen baulichen Anlagen und auf städtischen Freiflächen installiert. Große Solarkraftwerke benötigen dagegen ausge-

Beispiel: MORO Regionale Energiekonzepte

Regionale Energiekonzepte stimmen die Energieproduktion, insbesondere den Mix erneuerbarer Energien, der in der Region zukünftig erzeugt werden soll, mit dem regionalen Ausbaupotenzial, der dortigen Energienachfrage und ihrer absehbaren Entwicklung ab. Sie dienen somit vor allem der Definition gemeinsamer Entwicklungsziele, der Initiierung von Maßnahmen zum Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion, der Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur und natürlich der allgemeinen Verbesserung der Energieeffizienz und des Energiesparens in der Region. Die Koordination der Ausbaupläne lokaler, regionaler und überregionaler Akteure der Energiewirtschaft steht häufig im Vordergrund. Mit Hilfe von regionalen Energiekonzepten kann der Umbau des nationalen Energiesystems im regionalen Maßstab in eine nachhaltigere Richtung gesteuert werden. Regionale Energiekonzepte basieren auf einem kooperativen Planungsansatz und dienen in erster Linie dem Netzwerkmanagement. In dem MORO „regionale Energiekonzepte“ werden vier Modellregionen bei der Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung regionaler Energiekonzepte unterstützt.

Steuerung durch Information spielt in der Region Nordschwarzwald eine wesentliche Rolle. Auf Basis des Informationsangebots werden die Potenziale aller erneuerbaren

Energien in der Region dargestellt und stehen für politische Entscheidungsträger wie Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Verfügung.

In der Region Friesland ist der Ausbau erneuerbarer Energien Teil eines 2010 erstellten Klimaschutzkonzeptes. Der Rückhalt aus der Politik und eine offene und breit geführte Kommunikation waren ausschlaggebend für den dynamischen und erfolgreichen Prozess sowie die Ableitung zukünftiger Ausbaupläne.

In der Region Hannover werden aus einem regionalen Klimaschutzrahmenprogramm konkrete Umsetzungsschritte für die Steuerung des Ausbaus von erneuerbaren Energien abgeleitet. Eine offene Umsetzungsstrategie in Verbindung mit einem klar umrissenen Klimaschutzziel half dabei, zahlreiche Akteure einzubinden. Bis 2011 ist vorgesehen einen „klimaoptimierten Regionalplan“ zu erarbeiten.

Das regionale Energiekonzept der Planungsgemeinschaft Region Trier ist weit fortgeschritten. In einem dialogorientierten Prozess konnte eine breite Beteiligung aller in der Region für den Ausbau der erneuerbaren Energien relevanten Akteure erreicht werden. Die Ergebnisse des Konzeptes fanden Eingang in die formelle Regionalplanung.

Detaillierte Informationen zum MORO „Regionale Energiekonzepte“ finden sich auf der Homepage des BBSR, www.bbsr.bund.de.

dehnte landwirtschaftlich genutzte Flächen als Standort. Wenn Anlagen die Schwelle der Raumbedeutsamkeit überschreiten, kann die Raumordnung eine Standortlenkung der Anlagen durchführen. Um unverträgliche Konzentrationen von Kleinkraftwerken in Teilräumen zu verhindern, gilt es frühzeitig und in angemessenem Umfang Eignungs- und Vorranggebiete insbesondere für Biogas- und Windenergieanlagen auszuweisen. Darüber hinaus stellt das Repowering neue Anforderungen an die Steuerung durch Raumordnungspläne. Der Ausbau erneuerbarer Energie geht aber auch einher mit einem wachsenden Bedarf an Energiespeichern. Unterirdische Anlagen können durch Raumordnungspläne gegenüber konkurrierenden Nutzungen gesichert werden.

Mit der Ausweitung der Flächennutzung für energetische Zwecke erhöht sich insbesondere der Bedarf an Leitungen für den Transport von Strom, Wärme oder Gas. Die Raumordnung wird in Zukunft verstärkt Korridore für Leitungen eruieren und gegenüber konkurrierenden Nutzungen freihalten müssen. Raumordnungsverfahren können auf der Grundlage partizipativer Beteiligungsansätze Trassenalternativen mit ihren Vor- und Nachteilen vergleichen und raumverträgliche und von der Bevölkerung akzeptierte Varianten aufspüren. Durch Ausweisung von Raumordnungsgebieten können sowohl Leitungskorridore als auch Anlagenstandorte gesichert werden.

Neben den formellen Instrumenten der Raumordnung kann durch den Einsatz informeller Instrumente die Koordination des Transformationsprozesses des Energiesystems produktiv flankiert werden. Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang regionale Energiekonzepte. Dieses informelle Instrument hat in den vergangenen Jahren eine neue Renaissance erfahren. Allerdings machen noch nicht alle Träger der Regionalplanung von diesem kooperativen Instrument Gebrauch. Informationen über ihre Organisation, Methodik und Inhalte stellt das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionale Energiekonzepte“ bereit.

Bei der Bewältigung des Klimawandels spielt die Raumordnung in der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) eine zentrale Rolle.⁶² Der „Aktionsplan Anpassung“ der Bundesregierung betont ihre integrative Funktion. Mittlerweile wird der Klimawandel auch von der Raumordnungspraxis als wichtige Aufgabe anerkannt. Ihr komplexer Instrumentenverbund wird von der Regionalplanung allerdings noch sehr uneinheitlich zu Klimaschutz- und Klimaanpassungszwecken eingesetzt. Verschiedene Gründe erklären dies:

- Unterschiedliche Betroffenheiten: Das Thema Siedungsklimaschutz ist vor allem für verdichtete Regionen relevant, während vorbeugender Hochwasserschutz in Regionen mit überschwemmungsgefährdeten Siedlungsbereichen eine wichtige Rolle spielt.
- Unterschiedliches Alter der Regionalpläne: Etwa seit 2007 ist zu beobachten, dass das Thema Klimawandel in Regionalplänen systematischer thematisiert wird.
- Grundsätzliche Unterschiede in den politischen Handlungsspielräumen, die der Regionalplanung in den Ländern und Regionen eingeräumt werden.
- Unterschiedliche Impulse, die die Bundesländer ihren Regionen zur Bearbeitung des Themas Klimawandel geben.

Es ist davon auszugehen, je mehr das Klimaargument in der politischen Wahrnehmung an Gewicht gewinnt, desto eher kann die Raumordnung die Koordination unterschiedlicher Raumansprüche und raumbedeutsamer Vorhaben und Maßnahmen an Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ausrichten.

Dem Klimawandel kann auf unterschiedlichen Ebenen durch Maßnahmen zur Vermeidung (Mitigation) sowie zur Anpassung (Adaptation) durch die Raumordnung begegnet werden. Auch nach Auffassung der MKRO erfüllt die Raumordnung als fachübergreifende Planung eine koordinierende und vermittelnde Querschnittsfunktion, sowohl beim Klimaschutz als auch für wirksame Vermeidungs- und Minderungsstrategien. Unsicherheit über die regionalen Klimaänderungen und deren Wirkfolgen limitieren die Raumordnung allerdings in ihren verbindlichen Festsetzungen.

(62) Die Bundesregierung: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. Berlin 2008.

Für den Steuerungserfolg der Raumordnung ist entscheidend, dass ihre planerischen Konzepte zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung möglichst in eine integrierte Strategie eingebettet sind. Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung lassen sich erfolgreicher umsetzen, wenn die Raumordnung Ziele einer verkehrssparenden Siedlungsentwicklung, eines ressourceneffizienten Umgangs mit der Fläche, einer nachhaltigen Energiepolitik sowie eines vorbeugenden Hochwasserschutzes konsequenter verfolgt.

Vermeidungsmaßnahmen zum Klimaschutz setzen häufig beim Emittenten an. Durch Beeinflussung der Siedlungsstruktur kann aber auch die Raumordnung einen nicht unerheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Durch eine vorsorgeorientierte Raumordnungspolitik wird die Entstehung von Klimaschadgasen durch eine intelligente räumliche Anordnung von Nutzungen im Raum eingeschränkt. Nutzt die Raumordnung ihren Kompetenztitel zur bewussten Förderung kompakterer und maßvoll verdichteter Siedlungsformen und setzt sie sich gegen eine disperse Weiterentwicklung des Siedlungsraumes und eine Eindämmung der baulichen Freirauminanspruchnahme ein, werden Siedlungsräume gefördert, die energieeffizientere Bebauungsformen mit höherer Dichte und eine geringere Autoorientierung aufweisen, einfacher durch den ÖPNV erschlossen werden können und durch Sicherung breiter Frischluftschneisen leichter mit Kaltluft zu versorgen sind.

Für Maßnahmen zur Klimaanpassung ist die Regionalplanung prädestiniert. Die Auswirkungen des Klimawandels sind in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt und erfordern dementsprechend individuelle Lösungsansätze. Auf regionaler Ebene sind zum einen die spezifischen Gegebenheiten und möglichen Risiken des Klimawandels mittels Vulnerabilitätsanalysen abzuschätzen. Zum anderen sind erforderliche Maßnahmen wie ein vorbeugender Hochwasserschutz oder lufthygienische Freiraumkonzepte zur Sicherung der Kaltluftversorgung von Städten in einem größeren regionalen Gesamtzusammenhang einzusetzen.

Bei der Entwicklung und Implementierung regionaler Anpassungsstrategien geht es darum, die Nutzungsansprüche an den Raum untereinander abzuwägen und das Ergebnis des Interessenausgleichs durch Ziel- und Grundsatzfestlegungen in Landes- und Regionalplänen so zu konkretisieren, dass die Verwundbarkeit eines Teilraumes gegenüber Klimafolgen möglichst gering bleibt oder verringert wird.

Daneben ist zu prüfen, wie weit eine klimangepasste Planung (Climate Proofing) formalisiert im Rahmen räumlicher Planung wie auch Umweltprüfung eingeführt wird.

Das Politikfeld des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ist so weit abgesteckt und berührt so viele unterschiedliche Aspekte, dass die Raumordnung ohne integrierte Strategien keine umfassenden Erfolge verzeichnen wird. Gefordert ist ein Strategiemix, der Vermeidungs- und Anpassungsstrategien verfolgt, die Festlegungskonzepte der Raumordnung zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur integriert und Fachpolitiken und weitere Akteure sinnvoll miteinander vernetzt.

Der Steuerungserfolg der Raumordnung hängt damit entscheidend von der Kompetenz zum Netzwerkmanagement der praktischen Raumordner ab, d. h. von deren Vermögen, zahlreiche Akteure bei der Bestimmung von Zielen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung einzubinden und zu Maßnahmen des praktischen Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu motivieren.

Die Bundesraumordnung kann bei der Anpassung an den Klimawandel die Entwicklung guter Beispiele und gewisser Standards bei Vulnerabilitätsanalysen fördern. Die durch den Klimawandel neu hinzugekommenen Herausforderungen für die Raumordnung haben deren Aufgabenspektrum thematisch erweitert und ziehen einen Fortschreibungsbedarf der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ nach sich. Zahlreiche Anregungen, wie Regionen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung positiv beitragen können, gibt das MORO „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“.

Beispiel: KlimaMORO

Im Modellvorhaben „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMoro) werden regionale Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien mittels Anwendung und Weiterentwicklung des raumordnerischen Instrumentariums in acht Modellregionen sowohl integriert als auch sektorspezifisch entwickelt. Ziele sind die Formulierung regionaler Klimawandelstrategien, die Entwicklung planerischer Ansätze zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel zusammen mit der Praxis und erste Umsetzungsschritte:

- Vorpommern: Küstenregion mit drohendem Meeresspiegelanstieg und dadurch notwendiger Anpassung der Siedlungsstrukturen
- Havelland-Fläming: breite Öffentlichkeitsarbeit und Konzentration auf Bewusstseinsbildung
- Westsachsen: Bergbaufolgelandschaft und Abgrenzung von Handlungsräumen mit Vulnerabilitätsindikatoren, Fokusregionen
- Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Vertiefende Untersuchung in zwei Teilregionen zur Analyse von Änderung von Flächennutzungsstrukturen und zur Initiierung von Projekten zum vorbeugenden Hochwasserschutz
- Mittel- und Südhessen: breite Betroffenheit mit Ermittlung von Hot-Spots zur Überprüfung

von neuen Instrumenten und Planungskategorien

- Mittlerer Oberrhein/Nordschwarzwald: Mittelgebirgsregion mit spezifischen Vulnerabilitäten in den Bereichen Siedlung und Hochwasser sowie Bioklima und Tourismus
- Region Stuttgart: Thematisierung der Standortqualitäten (Wärmebelastung, Lebensqualität) und ökonomischen Risiken (z.B. Produktionsausfall, Schiffbarkeit Kühlung von Kraftwerken) im Ballungsraum mit Initiierung eines Interessen-/Lastenausgleichs
- Landkreis Neumarkt: Ausrichtung auf informelle Instrumente auf Basis des bayerischen Planungssystems.

Das KlimaMORO hat bereits wichtige Erkenntnisse erzielt, beispielsweise wie sich Regionen auf den Klimawandel proaktiv vorbereiten können, mit welchen pragmatischen Konzepten die regionale Vulnerabilität (Exposition, Anfälligkeit) einschätzbar ist, wie sich Akteursnetzwerke initiieren und verstetigen lassen (Governanceformen) und mit welchen formalen und informellen Instrumenten Klimaschutz und Klimaanpassung auf regionaler Ebene erfolgreich betrieben werden können. Detaillierte Informationen zum KlimaMORO finden sich unter www.klima-moro.de.

2.6 Wohnungsbautätigkeit und Immobilienmärkte

In Deutschland ist die Bautätigkeit insgesamt seit 2001 rückläufig. Bereits ab Mitte der 1990er Jahre waren nach einer Phase hoher Bautätigkeit deutliche Rückgänge erkennbar. Die hier betrachtete Entwicklung zeigt, dass die Bautätigkeit im Jahr 2009 nur noch etwa knapp die Hälfte des Volumens von 2001 umfasste. Während 2001 etwa 326 000 Wohnungen fertiggestellt wurden, liegt dieser Wert 2009 nur noch bei knapp 160 000 Wohnungen.

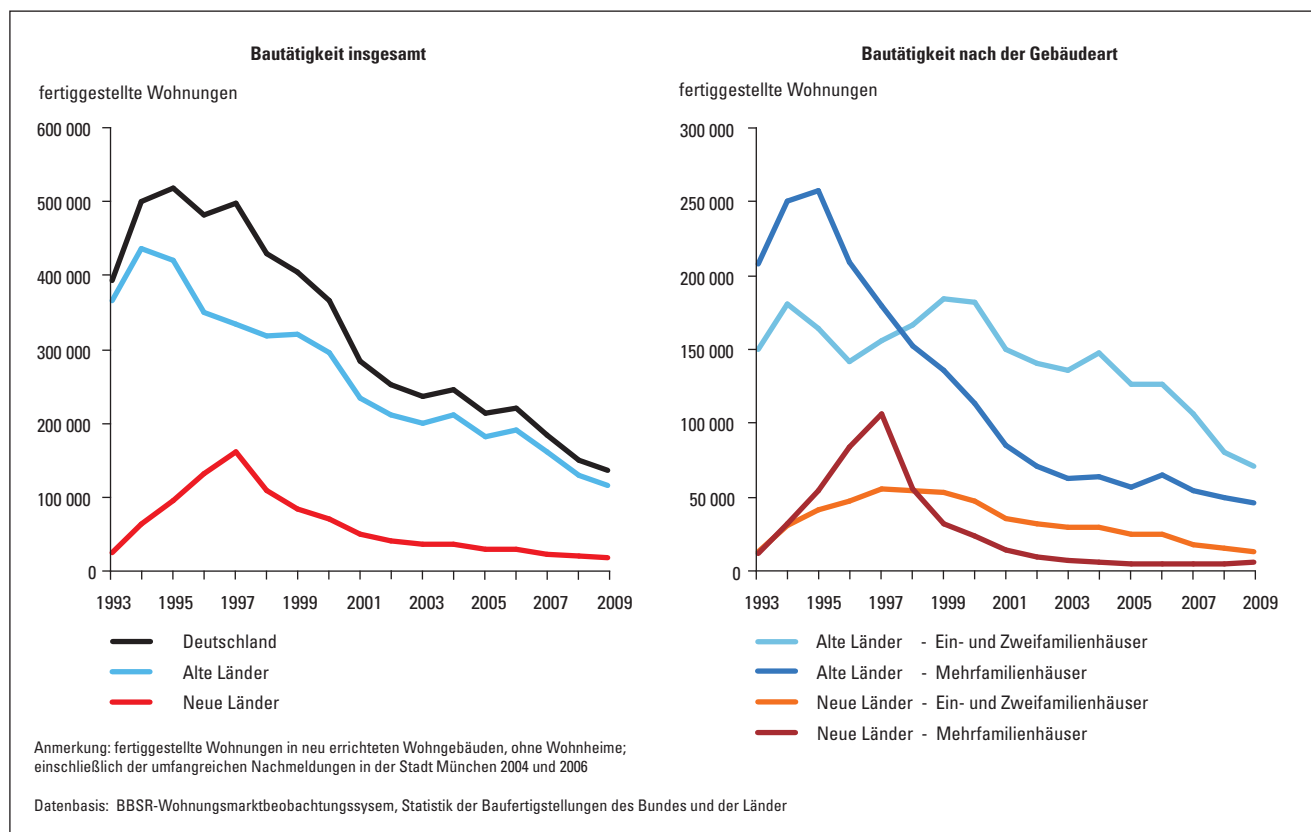
Gleichermaßen beim Ein- und Zweifamilienhausbau wie beim Geschosswohnungsbau ging der Neubau etwa um die Hälfte zurück. In einer ersten Abwärtsphase schwächte sich zwar der Geschosswohnungsbau zunächst deutlich stärker ab, doch in den vergangenen Jahren war der Rückgang im Ein- und Zweifamilienhausbau ausgeprägter, in Ostdeutschland mit –63% intensiver als in Westdeutschland mit –50%.

Aktuelle Baugenehmigungszahlen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2010 zeigen allerdings eine Trendwende, die bereits in 2009

eingesetzt hat. In 2010 wurden Baugenehmigungen für 187 700 Wohnungen ausgestellt, davon 168 000 in neu errichteten Gebäuden. Das waren 5,5% oder 9 700 Wohnungen mehr als in 2009. Von den insgesamt genehmigten Wohnungen gehören 164 600 Neubauwohnungen zu Wohngebäuden (+6,8% gegenüber 2009). Der Anstieg von Baugenehmigungen für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (+8,5%) fiel dabei etwas höher aus als für Wohnungen in Ein- (+5,0%) und Zweifamilienhäusern (+5,6%). In neu errichteten Gebäuden wurden mit 168 000 Genehmigungen 6,6% oder 10 400 Wohnungen mehr als 2009 genehmigt. Mit diesen Zahlen ist zu erwarten, dass sich auch die Baufertigstellungen in den nächsten Jahren wieder leicht erhöhen werden.

Die Bautätigkeit je 1 000 Einwohner ist in Deutschland von ca. 3,5 Wohnungen in 2001 auf deutlich unter zwei Fertigstellungen in 2009 gesunken. Der bereits im Jahr 2001 niedrige Wert für Ostdeutschland (knapp drei Fertigstellungen) liegt 2009 bei gut 1,1 Fertigstellungen und weicht vom früheren Bundesgebiet nun noch deutlicher ab. In Westdeutschland hat die Zahl der fertiggestellten Wohnungen je 1 000 Einwohner im betrachteten Zeitraum von 3,6 auf 1,8 Wohnungen abgenommen.

Abbildung 20
Bautätigkeit Wohnungen 1993 bis 2009



Quelle: BBSR 2011

Der früher deutliche Niveauunterschied zwischen den Kernstädten mit einer niedrigeren Bautätigkeit zu den Umlandkreisen und ländlichen Kreisen mit einer höheren Bautätigkeit ist stark zurückgegangen. Aktuell liegt die Bautätigkeit in den Kernstädten nicht allzu weit von derjenigen der Umlandkreise und der ländlichen Kreise entfernt. Für Westdeutschland ist eine stärkere Konzentration der Bautätigkeit auf die Kernstädte erkennbar als im Osten. Das Niveau der Bautätigkeit je 1 000 Einwohner ist hier aktuell ungefähr genau so hoch wie das der Umlandkreise und der ländlichen Räume, was sich zu Beginn dieses Jahrzehnts noch deutlich anders darstellte. Im Osten liegt das Niveau der Bautätigkeit der Kernstädte deutlich darunter.

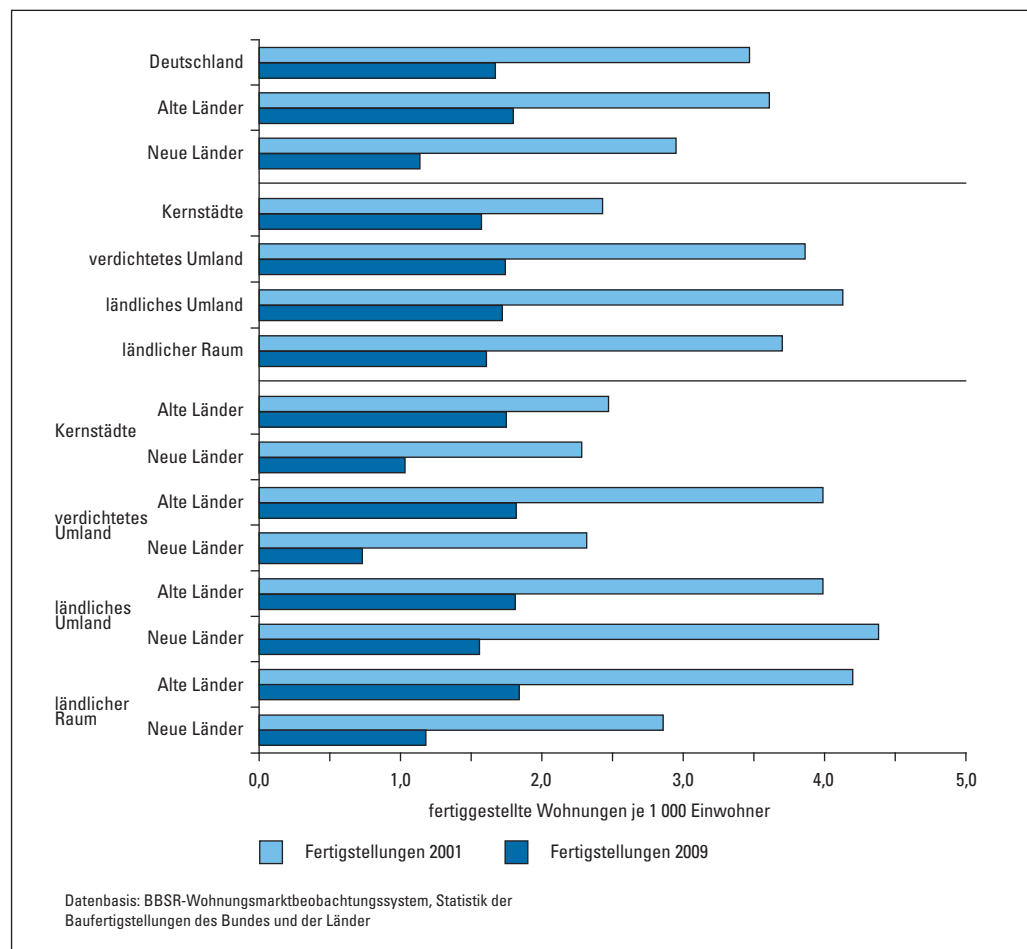
Während der Ein- und Zweifamilienhausbereich außerhalb der Städte die Neubautätigkeit dominiert, konzentriert sich der Geschosswoh-

nungsbau primär auf die Kernstädte. Konnte zu Beginn des Jahrzehnts beim Geschosswohnungsbau noch eine gleichrangige Bedeutung des Umlandes gegenüber den Kernstädten beobachtet werden, hat sich mittlerweile der Schwerpunkt eindeutig in Richtung der Zentren verschoben. Insbesondere das weiter entfernte Umland der Verdichtungsräume weist mittlerweile eine sehr niedrige Bautätigkeit im Geschosswohnungsbau auf.

Beim Ein- und Zweifamilienhausbau ist zwar weiterhin von einer stärkeren Bedeutung der Umlandkreise auszugehen, jedoch ist das Gefälle zwischen Umland und Kernstadt deutlich nivelliert. Während 2001 einwohnerbezogen gegenüber den Kernstädten noch drei- bis viermal so viel Fertigstellungen im Umland erfolgten, sind es heute nur noch anderthalb bis doppelt so viele.

Abbildung 21

Bautätigkeit in Deutschland nach zusammengefassten Kreistypen



Quelle: BBSR 2011

Bevölkerungsentwicklung und Neubautätigkeit

Die Dämpfung der Neubautätigkeit durch sinkende Nachfrage ist auf gesamtstaatlicher Ebene seit 2003 erkennbar. Seitdem nimmt die Bevölkerungszahl mit zunehmender Tendenz ab, im Schnitt um ca. 90 000 Personen pro Jahr. Die Abnahme geht im Wesentlichen auf das Konto der neuen Länder, während die alten Länder erst seit 2006 rückläufige Bevölkerungszahlen aufweisen. Allerdings ist die Entwicklung der Haushaltszahlen insbesondere in den alten Ländern noch positiv. In den neuen Ländern wird die Nachfrage jedoch nicht mehr von zusätzlichen Haushalten getragen, sondern von einer Präferenzverschiebung weg von Mietgeschosswohnungen hin zu Eigenheimen.

Viele Regionen in Westdeutschland sind in den letzten Jahren in ihrer Bevölkerungszahl noch gewachsen. Mittlerweile zeigt sich jedoch auch hier in zahlreichen Teilräumen ein Trend zur Bevölkerungsabnahme. Kreise mit relativ hoher Bevölkerungsabnahme erleben zu meist einen korrespondierenden Rückgang der Bautätigkeit. So verzeichnen die meisten Kreise, die einen Bevölkerungsrückgang zwischen 2001 und 2009 von mehr als 5% aufwiesen, einen Rückgang der Bautätigkeit um 70 bis 80%. Kreise mit einer Zunahme der Bevölkerung liegen im Rückgang der Bautätigkeit deutlich niedriger und weisen in der Mehrheit der Fälle Veränderungswerte von –30 bis –60% auf.

Warum selbst in noch wachsenden Kreisen ein Rückgang der Bautätigkeit feststellbar ist, lässt sich durch weitere Einflussfaktoren erklären. Ein Grund ist eine sehr hohe Bautätigkeit in der Vorperiode, die ein Überangebot zur Folge hat. Automatisch reagiert dann der Wohnungsbau durch eine verringerte Neubauquote. Je mehr der Neubau zurückgeht, desto stärker gewinnen Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden (Modernisierung, Instandhal-

tung etc.) an Gewicht. War bis Ende der 1990er Jahre das Neubauvolumen noch deutlich höher als die Bestandsmaßnahmen, so hat sich in den letzten zehn Jahren eine Umkehr vollzogen. Aktuell umfassen Bestandsinvestitionen knapp 80% aller Wohnungsbauinvestitionen.

Regionalisierte Daten zur Entwicklung des Wohnungsbauvolumens liegen nicht vor, so dass eine genaue regionale Analyse nicht vorgenommen werden kann. Aber aus der Kenntnis des Investitionsverhaltens vieler Akteure vor Ort ist grundsätzlich erkennbar, dass auch in schrumpfenden Regionen – insbesondere mit Unterstützung der öffentlichen Hand – Investitionsmaßnahmen in bestehende Gebäude erfolgen, um die Marktgängigkeit des Gebäudebestandes und insbesondere seine energetische Qualität zu sichern und zu verbessern.

2.6.1 Immobilienpreise

Die Höhe der durchschnittlichen Wohnungsmieten und Immobilienpreise schwankt zwischen den regionalen Immobilienmärkten in Deutschland erheblich. Um das räumliche Verteilungsmuster abbilden zu können, werden die durchschnittlichen Angebotspreise von Standard-Einfamilienhäusern auf der Ebene von Kreisregionen betrachtet. Es besteht ein deutliches Preisgefälle zwischen Kernstädten, Umlandkreisen und ländlichen Kreisen. Metropolkerne mit einer hohen Beschäftigtendichte und einer wachsenden Bevölkerungsbasis wie München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Düsseldorf und Hamburg erreichen die höchsten Eigenheimpreise. Peripherere Lagen sind von niedrigen Preisstrukturen geprägt. Großräumig fallen zusätzlich deutliche Niveauunterschiede auf. Die südlichen Bundesländer sind dabei am teuersten. Es folgen die Ländergruppen Westen, Norden und Osten.

In Ostdeutschland sind die niedrigsten Hauspreise festzustellen. Die Landkreise Demmin, Prignitz und Kyffhäuserkreis unterschreiten sogar die Schwelle von 100 000 Euro für Standard-Einfamilienhäuser. Hier fallen auch die Niveauunterschiede zwischen den Kernstädten und ihren Umlandkreisen deutlich geringer aus. Im Vergleich aller Metropolkerne in Deutschland weist Berlin das niedrigste Preisniveau auf. Allerdings erfährt die Bundeshauptstadt aufgrund einer erhöhten Nachfrage seit 2010 deutlichere Preissteigerungen bei Immobilien.

Die Dynamik der Hauspreise war in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Staaten ausgesprochen gering, was sich im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise als eine

Methode: Preisdaten für Wohnungen und Häuser

Das BBSR analysiert Preisdaten aus Miet- und Kaufinseraten für Wohnungen und Einfamilienhäuser, basierend auf Annoncen aus Zeitungen und Internetportalen. Daraus lassen sich nach Bereinigungs- und Filterprozessen bspw. durchschnittliche Kaufpreise für Einfamilienhäuser berechnen. Die Preisdaten geben die Angebotsstruktur wider.

Stärke erwiesen hat. In Deutschland hat sich keine Immobilienblase entwickelt. Zumindest für Wohnimmobilien resultieren aus der Finanzmarktkrise keine gravierenden Preiseinbrüche. Verschiedene aktuelle Immobilienpreisindizes belegen dies.

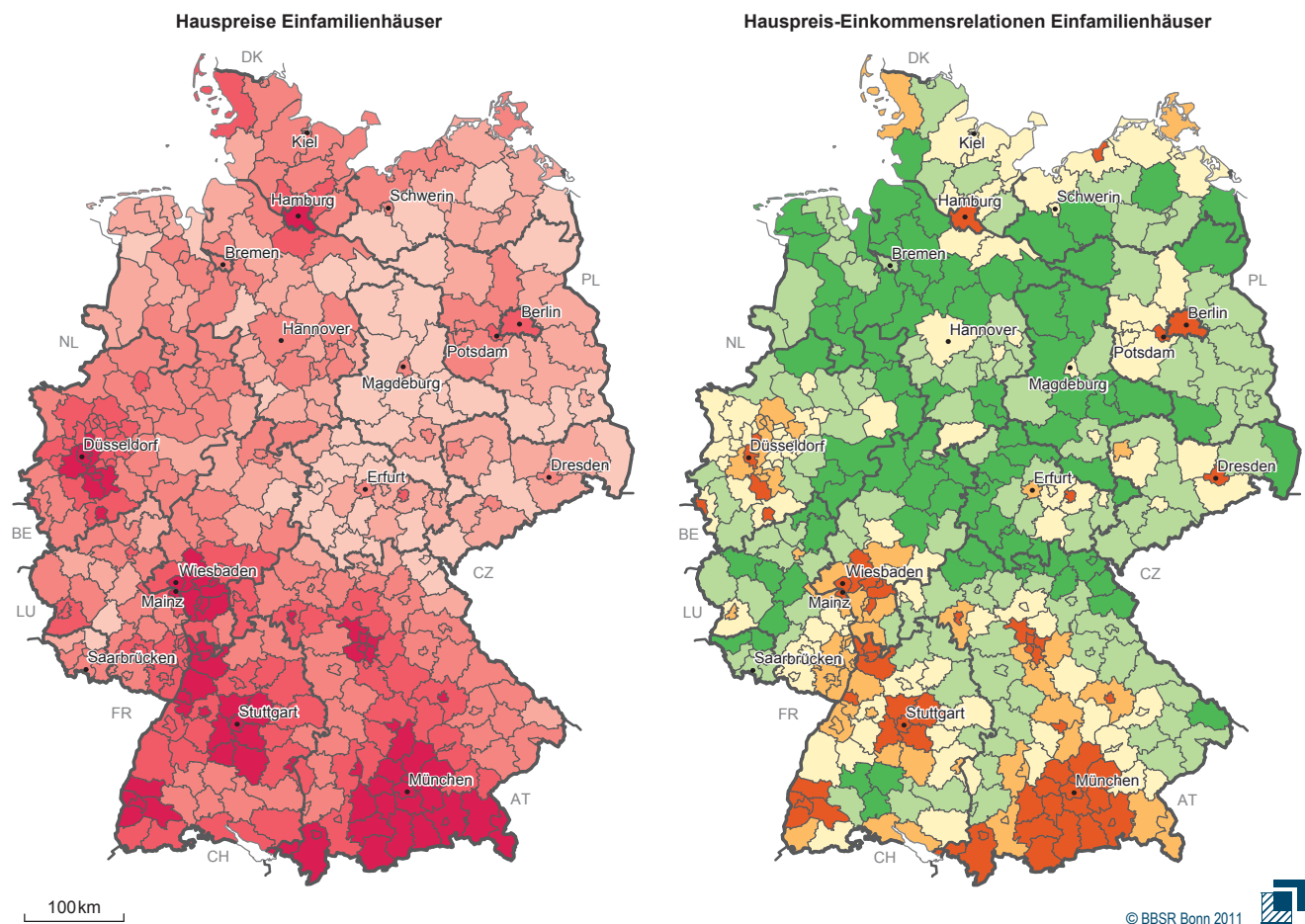
Die BBSR-Berechnungen der Angebotspreise für Standard-Eigenheime belegen nur geringfügige durchschnittliche nominale Preisrückgänge in den Jahren 2005 bis 2008. Die höchsten Preisrückgänge werden in den verdichteten und ländlichen Umlandkreisen in Norddeutsch-

land sowie in verdichteten Umlandkreisen in den westlichen Bundesländern erreicht (–3,2 bis –5,7%). Positive Entwicklungen fallen besonders im Süden und in ländlichen Räumen in Ostdeutschland auf. In Ostdeutschland profitieren vorrangig die Teilräume mit einer hohen touristischen Attraktivität, wie die Ostseeküste.

Seit 2010 sind deutschlandweit wieder leicht steigende Angebotspreise zu erkennen. Die hohen großräumigen und intraregionalen Unterschiede der Kaufpreise korrelieren deutlich mit

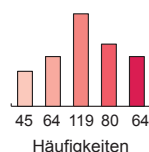
Karte 55

Hauspreise und Hauspreis-Einkommensrelationen bei Einfamilienhäusern



Angebotspreise für Standard-Einfamilienhäuser 2009/2010 1. Halbjahr in 1 000 Euro

- bis unter 125
- 125 bis unter 150
- 150 bis unter 200
- 200 bis unter 250
- 250 und mehr

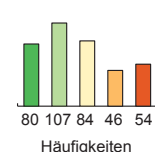


Anmerkungen:
Preise für Standardhäuser = Angebotspreise für Einfamilienhäuser mit 100 bis 150 m²
Wohnfläche und regional gestaffelten Grundstücksgrößen:
Metropolen und Großstädte: 200 bis 650 m², Umlandkreise: 250 bis 700 m²,
ländliche Kreise 300 bis 850 m².

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH,
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder

Abweichungen der Hauspreis-Einkommensrelationen vom Bundesmittelwert 2009/2010 1. Halbjahr in %

- bis unter –25
- 25 bis unter –10
- 10 bis unter 10
- 10 bis unter 25
- 25 und mehr



Anmerkungen:
Hauspreis-Einkommensrelationen: Angebotspreise für Standard-Einfamilienhäuser
als Vielfaches des verfügbaren jährlichen Haushaltsnettoeinkommens
Preise Standardhäuser = Angebotspreise für Einfamilienhäuser mit 100 bis 150 m²
Wohnfläche und regional gestaffelten Grundstücksgrößen:
Großstädte: 200 bis 650 m², Umlandkreise: 250 bis 700 m², ländliche Kreise: 300 bis 850 m².

Geometrische Grundlagen: BKG/BBSR, Kreisregionen, 31.12.2008

den regionalen Einkommen der Haushalte. Hieraus kann man aber nicht den Umkehrschluss ziehen, dass allein die Einkommen für die Niveaus der Hauspreise verantwortlich sind. Die preisbildenden Faktoren sind deutlich vielfältiger. Zudem können Einkommensunterschiede nicht immer die erheblichen Preisunterschiede kompensieren, wie eine Betrachtung der Hauspreis-Einkommensrelation zeigt. Sie beschreibt die durchschnittlichen Aufwendungen des verfügbaren Haushaltsjahresnettoeinkommens, die nötig sind, um ein Standard-Einfamilienhaus erwerben zu können, bzw. die Erschwinglichkeit eines Hauserwerbs. Bei konstanten Preisen würden die Relationen mit steigendem Einkommen abnehmen. Im Mittel muss in Deutschland das 5,1-fache Jahresnettoeinkommen der Haushalte für den Erwerb von Standard-Einfamilienhäusern eingesetzt werden.

In Ostdeutschland bestehen im Durchschnitt mit dem Faktor 4,6 günstigere Bedingungen als in Westdeutschland. Die Karte der Hauspreis-Einkommensrelationen zeigt aber auch, dass vor allem ländliche Räume in Niedersachsen, im östlichen Nordrhein-Westfalen und im nördlichen Hessen sehr günstige Relationen aufweisen.

Dagegen wird die hohe Kaufkraft im Süden Deutschlands von im Verhältnis z.T. deutlich höheren Immobilienpreisen überlagert. In den Landkreisen München und Starnberg sowie in der Stadt München müssen die Eigenheimwerker durchschnittlich ungefähr zehn Haushaltsjahresnettoeinkommen für die reinen Immobilienkosten aufwenden. Es sind die mit Abstand ungünstigsten Ausgabeverhältnisse im bundesweiten Vergleich, gefolgt von den weiteren Münchner Umlandkreisen sowie den hessischen Landkreisen Main-Taunus-Kreis und Hoch-Taunus-Kreis. Es folgen die Städte Freiburg im Breisgau, Frankfurt am Main, Stuttgart, Wiesbaden und Heidelberg. Aber auch in ländlichen Kreisen Bayerns und Baden-Württembergs sind im Vergleich zum Durchschnittseinkommen in anderen Ländern höhere Erwerbskosten der Haushalte für Wohnimmobilien zu schultern.

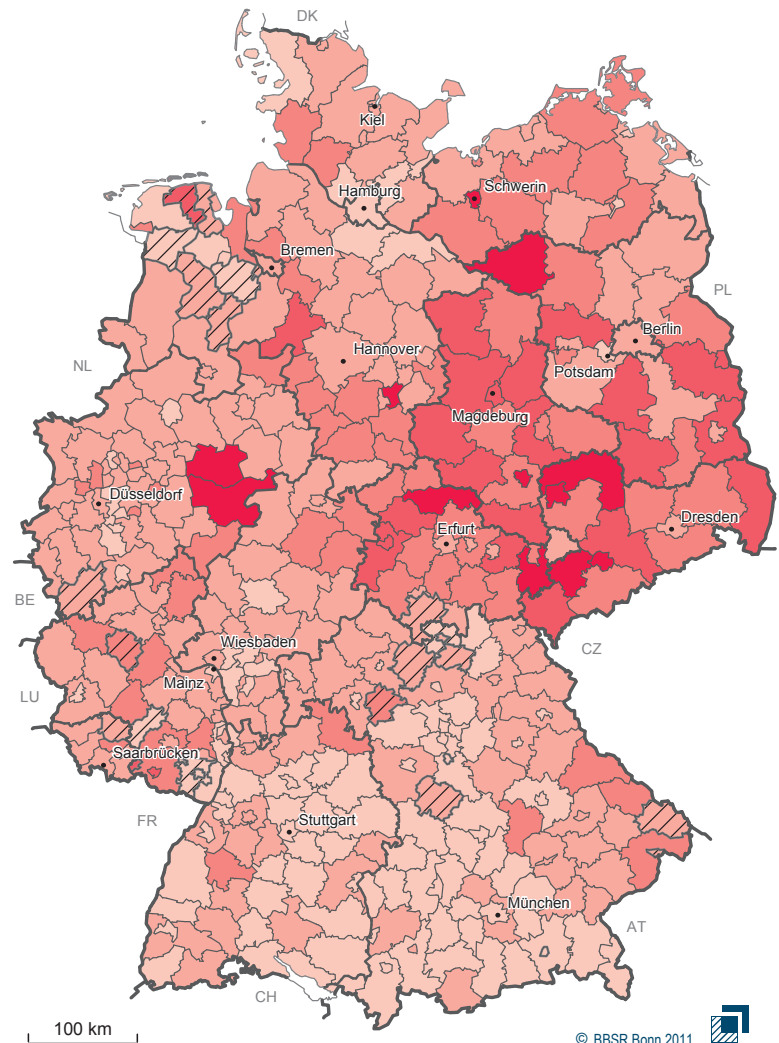
Die Hauspreis-Einkommensrelationen sind in den vergangenen Jahren relativ konstant geblieben. Es konnten sich weder deutliche Einkommenszuwächse noch deutliche Immobilienpreisveränderungen durchsetzen.

2.6.2 Wohnungsleerstände

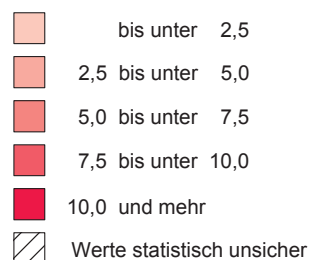
Neben deutlichen Preisveränderungen zeigen Wohnungsleerstände Verwerfungen zwischen Wohnungsangebot und Nachfrage an. Leerstandsquoten zwischen 2 und 3% sind als Fluktuationsreserven notwendig, um Umzüge und Baumaßnahmen zu ermöglichen. Darüber hin-

Karte 56

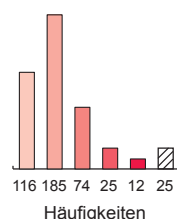
Wohnungsleerstand in Mehrfamilienhäusern



Marktaktive Leerstandsquote in Mehrfamilienhäusern 2009 in %



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, empirica-Leerstandsindex
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, Stand 31.12.2009



Anmerkung:

Bei der marktaktiven Leerstandsquote werden unvermietete Mietwohnungen als leerstehend definiert. In den empirica-Leerstandsindex fließen die tagesgenauen Angaben zur Vermietungssituation der betrachteten Wohnungsbestände ein. Dem Index liegen Informationen für 11 % des gesamten Geschosswohnungsbestandes in Deutschland vor. Weil wirtschaftlich aufgegebene und Substandardwohnungen (Offenheizung) nicht erfasst sind, liegen diese Leerstandsquoten unter denen anderer Erhebungen (z.B. Mikrozensus).

ausgehende Quoten weisen auf Vermarktungsprobleme in den Wohnungsbeständen bzw. den Wohnungsteilmärkten hin. Durch einen hohen Leerstand kann es zu Störungen der Funktionsfähigkeit von Immobilienmärkten kommen.

Leerstände stellen insbesondere für die Hauseigentümer ein massives Problem dar. Neben dem Wertverlust der Immobilie treten zusätzlich finanzielle Verluste aus entgangenen Mieteinnahmen hinzu. Automatisch stehen weniger Finanzmittel für die Durchführung notwendiger Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen zur Verfügung, was das Langzeitrisko des Leerstands weiter erhöht. Eine Abwärtsspirale kann die Folge sein. Sind in der Nachbarschaft auch andere Immobilien vom Leerstand betroffen, ist der Immobilienbestand des gesamten Quartiers von den negativen Folgeeffekten bedroht. Gegenmaßnahmen wie die staatlich geförderte Sanierung sowie die Programme zum Stadtumbau Ost und West schaffen Abhilfe und mindern Leerstandsprobleme.

Ostdeutschland ist besonders von Leerständen im Wohnungsbestand betroffen. Hier weisen insbesondere ländliche Kreise hohe Leerstandsquoten auf. Die höchsten Anteile wurden 2009 mit Leerstandsquoten von gut 10% am Geschosswohnungsbestand in den Landkreisen Prignitz, Kyffhäuserkreis und Nordsachsen sowie in den kreisfreien Städten Schwerin, Chemnitz und Halle (Saale) ermittelt. Innerhalb der Kreise erreichen vor allem Mittelstädte und ländliche Gemeinden sehr hohe Leerstandswerte.

Die Ursachen können vielfältig sein. Gebäude mit besonders schlechter Bausubstanz lassen sich teilweise nicht mehr rentabel sanieren, so dass ein Rückbau in Erwägung gezogen werden muss. Außerdem können Bestände nicht nachfragegerecht sein. Dabei spielen Wohnungsgröße, Ausstattung, Gebäudeart und -zustand sowie Wohnumfeld eine wesentliche Rolle. Daher besteht in Ostdeutschland ein Nebeneinander von Wohnungsneubau und Wohnungsleerständen.

Auch in Westdeutschland sind einige Regionen von hohen Leerständen geprägt. Es handelt sich hauptsächlich um einzelne ländliche Kreise und Umlandkreise im Norden und Westen, die wirtschaftliche Probleme aufweisen, die sich negativ auf die Bevölkerungsentwicklung in Form von Wanderungsverlusten auswirken. Die höchsten Leerstandsquoten zeigen die Landkreise Soest und Hochsauerlandkreis sowie die Stadt Salzgitter.

Dem Rückgang der Leerstände in Ostdeutschland stehen im Westen steigende Quoten außerhalb der Kernstädte gegenüber. Auch in Westdeutschland besteht also ein akuter Handlungsbedarf zur Reduzierung von Wohnungsleerständen. Vor allem in den ländlichen Kreisen gilt es frühzeitig Maßnahmen zur Eindämmung der Leerstandsproblematik zu ergreifen.

2.6.3 Wohnungsmarktentwicklungen

Die Wohnungs- und Immobilienmärkte sind in besonderer Weise von den regionalen Marktbedingungen beeinflusst. So orientieren sich Wohnungs- und Eigenheimsuchende nicht nur innerhalb einer Stadt oder Gemeinde, sondern versuchen die vielfältigen Ansprüche an eine künftige Wohnung innerhalb eines erreichbaren Umfeldes einer Region zu realisieren. Um die Ausgangsbedingungen der Wohnungs- und Immobilienmärkte und deren Veränderungen zu analysieren, hat das BBSR flächendeckend Wohnungsmarktregionen abgegrenzt und nach ihren Entwicklungspfaden typisiert. Die Abgrenzungen erfolgten über Kriterien der Pendlerbeziehungen und der Erreichbarkeit der Kernstädte.

Die Wohnungsmarktregionstypen bieten die Möglichkeit, ähnlich strukturierte Regionen in Teilräumen Deutschlands für Analysen zusammenzufassen, um Trends für vergleichbare Räume ableiten zu können. Dazu wurden Indikatoren zur Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, zum Wanderungssaldo, zur Arbeitslosenquote, Kaufkraft und Realsteuereinkünfte kombiniert, so dass sich wachsende, stabile und schrumpfende Wohnungsmarktregionen darstellen lassen.

Die Verteilung der Wohnungsmarktregionstypen zeigt klare großräumige Unterschiede. Der Süden Deutschlands ist deutlich von wachsenden und stark wachsenden Regionen geprägt. Im Westen und Norden sind alle Regionstypen zu finden, teilweise regional konzentriert. Der Raum Rhein-Ruhr, das Saarland sowie das südliche und östliche Niedersachsen sind von Schrumpfungsbedingungen geprägt. In Ostdeutschland sind diese mit Ausnahme der Regionen Berlin und Potsdam noch stärker verbreitet.

Wohnungsmärkte mit Angebotsengpässen

Vor allem prosperierende Regionen weisen in Deutschland Angebotsengpässe auf. In diesen wirtschaftlich starken und expandierenden Räumen können die Kernstädte vielfach

(63) BBSR (Hrsg.): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 5. Bonn 2011.

BBR (Hrsg.): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs – Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten In: BBR-Online-Publikation, Nr. 21/2007. Bonn 2007b.

nicht entsprechend der Nachfragestruktur finanzierbaren Wohnraum anbieten, so dass sich weiterhin Tendenzen zu anhaltender Suburbanisierung zeigen. Familien mit Kindern finden den für die Haushaltssituation passenden und gleichzeitig finanzierbaren Wohnraum nicht in der Kernstadt, sondern eher in ihrem Umland. Dabei handelt es sich nicht unbedingt um den bevorzugten Wohnort.

Verschiedene Haushaltsbefragungen belegen die Bereitschaft, in der Stadt wohnen zu bleiben oder zurückzuziehen, wenn adäquate Wohnungsangebote in der Stadt bestehen.⁶³ Zuzüge in das Umland der Kernstädte bewirken dort einen Anstieg der Wohnkosten und können zu einer räumlich weiter ausgreifenden Suburbanisierung führen. Die große räumliche Ausdehnung von Wohnungsmarkregionen wie München oder Stuttgart ist besonders auf solche Wanderungsprozesse zurückzuführen. Zahlreiche prosperierende Städte mit hohen Mieten und Immobilienpreisen – wie Heidelberg, Frankfurt am Main, Köln, Mainz und Regensburg – sind ebenfalls von Stadt-Umland-Wanderungen geprägt und fallen als typische Suburbanisierungsregionen auf.

Städte wie Münster oder Freiburg konnten in den vergangenen Jahren ihre Wanderungsverluste innerhalb der Region sogar in leichte Gewinne umkehren. Diese beiden Städte förderten Angebotserweiterungen – Freiburg besonders im Geschosswohnungsbau, Münster im Eigenheimbau – und erhöhten somit die Zuzugsbereitschaft aus dem Umland.

Eine aktive Wohnungsbaupolitik in wachsenden Städten wirkt also der Suburbanisierung entschieden entgegen und kann die Effekte von hohen Mietunterschieden zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden relativieren. Somit sind die Neubautätigkeit ebenso wie die nachfragegerechte Aufwertung von Wohnungsbeständen in angespannten Wohnungsmärkten wichtige Instrumente für das „Halten“ oder die „Gewinnung“ von Haushalten.

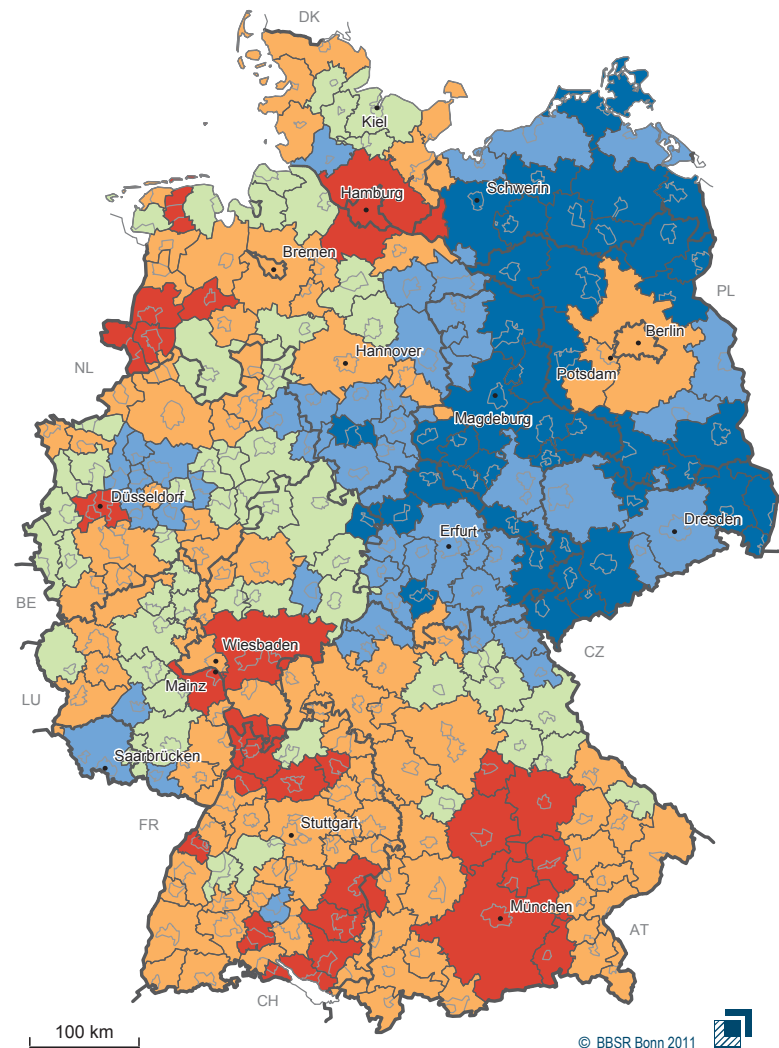
Wohnungsmärkte mit Angebotsüberhängen

Städte und Gemeinden in Regionen mit rückläufigen Bevölkerungs- und vor allem Haushaltszahlen weisen häufig schrumpfungsbedingte Marktprobleme auf. Dort kann eine weitere Verkleinerung der Haushalte nicht mehr die natürlichen Bevölkerungs- und Wanderungsverluste kompensieren. Der Vorteil der größeren Angebotsauswahl und Preisflexibilität für Mieter und Käufer stellt gravierende Probleme für die Anbieterseite dar. Leerstände

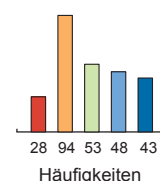
und Wertverluste bedeuten erhebliche finanzielle Einbußen für Immobilieneigentümer.

Im Westen sind es vornehmlich schrumpfende altindustrialisierte Städte, die bei leicht negativen Stadt-Umland-Wanderungssalden günstige Mieter- und Käufermärkte bieten. In diesen

Karte 57
Wohnungsmarkregionstypen



Entwicklungstypen der Wohnungsmarkregionen (Stadt-Land-Regionen)



Anmerkung: Die Wohnungsmarkregionstypen basieren auf folgenden Strukturindikatoren: Bevölkerungsentwicklung 2004-2009, Gesamtwanderungssaldo 2007/08/09, Arbeitsplatzentwicklung 2004-2009, Arbeitslosenquote 2008/09, Realsteuerkraft 2008/09 und der Kaufkraft 2008.

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Gemeindeverbände, 31.12.2009

Städten besitzt die Suburbanisierung derzeit keine weitere Dynamik mehr.

Die vergleichsweise preisgünstigen ostdeutschen Städte haben durchweg positive intra-regionale Wanderungsgewinne. Sie resultieren meistens aus deutlich rückläufigen Fortzügen und wachsenden Zuzügen. Das geringe Mieten- und Preisgefälle zwischen Kernstadt und Umland wirkt sich positiv auf die Stadt- und Innenstadtentwicklung aus.

Die BBSR-Bevölkerungsumfrage belegt seit 2005 einen deutlichen Anstieg der Zufriedenheit der Bewohner ostdeutscher Städte mit ihrem Wohnort. Diese zunehmende Attraktivität ist das Ergebnis intensiver Wohnungssanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen, womit nachfragegerechte Wohnungsangebote bereitgestellt und das innerstädtische Wohnumfeld aufgewertet wurden. Deutliche Probleme für Immobilieneigentümer bestehen in schrumpfenden Märkten, die von spürbaren Preisverlusten geprägt sind.

2.6.4 Zukünftige Nachfrageentwicklungen

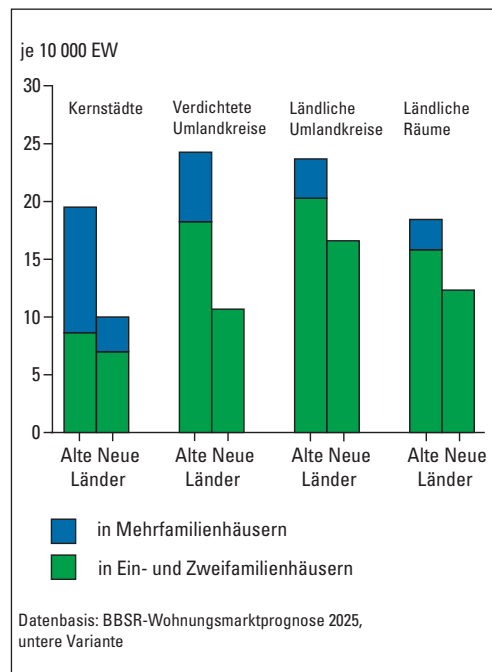
Die Immobilienmärkte mit Angebotsengpässen und solche mit Angebotsüberhängen werden zukünftig unterschiedlich gravierend von der demographischen Entwicklung betroffen sein. Bei weiter wachsender Nachfrage in Räumen mit dynamischer Wirtschaftsentwicklung ist eine Angebotsausweitung über Wohnungsneubau notwendig. In den Räumen mit schrumpfender Nachfrage wird sich zukünftig noch stärker die Vermeidung von Leerständen und Desinvestitionen als Herausforderung darstellen.

Die Wohnungsmarktprognose des BBSR schreibt die Trends der Nachfrage- und Angebotsentwicklung in die Zukunft bis 2025 fort. In den Kernstädten überwiegt die Nachfrage des Geschosswohnungsbaus mit im Mittel ca. einer Wohnung je 1 000 Einwohner die des Ein- und Zweifamilienhausbereichs (ca. 0,9 Wohnungen je 1 000 Einwohner). Die Ergebnisse für die verdichteten Umlandkreise und ländlichen Kreise zeigen umgekehrt höhere Potenziale für den Ein- und Zweifamilienhausbau (rund 1,7 Wohnungen je 1 000 Einwohner) im Vergleich zum Geschosswohnungsbau (rund 0,5 bzw. 0,2 Wohnungen je 1 000 Einwohner).

Im Unterschied zu früheren Entwicklungen zeigt sich allerdings im Ein- und Zweifamilienhausbereich eine zunehmende Bedeutung der verdichteten Umlandkreise, während in den ländlichen Kreisen eher eine abnehmende Neubautätigkeit in diesem Segment dominiert.

Abbildung 22

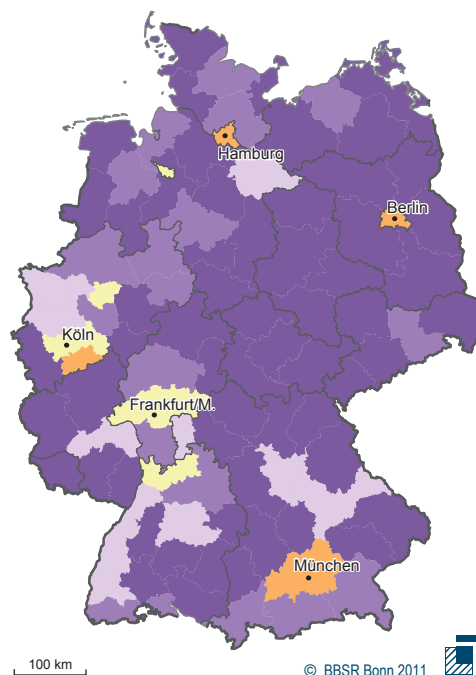
Neubaubedarf nach Kreistypen 2010 bis 2025



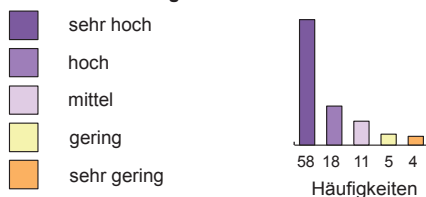
Quelle: BBSR 2011

Karte 58

Leerstandsrisiko in Mehrfamilienhäusern



Zu erwartendes Leerstandsrisiko im vermieteten Geschosswohnungsbestand bis 2025



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktprognose 2025, untere Variante
Geometrische Grundlagen: BKG/BBSR, Raumordnungsregionen, 31.12.2006

Nach den Ergebnissen der Wohnungsmarktprognose muss vor allem im Bereich der vermieteten Geschosswohnungen in vielen Regionen mit einem sich erhöhenden Leerstandsrisiko gerechnet werden. Betroffen sind insbesondere ländliche Regionen. Zurückgehende Nachfragerzahlen und die Präferenz der Haushalte für Wohneigentum schwächen die Nachfrage nach Mietgeschosswohnungen langfristig ab. Eine Leerstandsproblematik ist insbesondere in Ostdeutschland, in altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands sowie in Teilen Nord- und Ostbayerns und Niedersachsens deutlich erkennbar.

Nicht in allen siedlungsstrukturellen Regionstypen steht bis zum Jahr 2025 eine positive Wohnflächennachfrageentwicklung in Ein- und Zweifamilienhäusern einer negativen Nachfrageentwicklung im Geschosswohnungsbau gegenüber. Eine Ausnahme bilden die Kernstädte – insbesondere in Westdeutschland –, für die noch eine positive Wohnflächennachfrage im Geschosswohnungsbau prognostiziert wird.

Besonders deutlich wird die Nachfrage in den ländlichen Räumen in West- und vor allem in Ostdeutschland zurückgehen. Hier sind somit weiterhin erhöhte Leerstände zu erwarten, wenn nicht Maßnahmen zur Bestandsverbesserung ergriffen werden. Die zukünftig wohl noch zunehmenden Leerstände werden die wirtschaftliche Situation der ländlichen Räume beeinträchtigen und das städtebauliche Bild der Dörfer deutlich mitprägen.

2.6.5 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Forderte das Raumordnungsgesetz in der alten Fassung in seinem Grundsatzkatalog in § 2 Abs. 2 Nr. 11 noch, dass dem Wohnbedarf der Bevölkerung Rechnung zu tragen ist, so verzichtet dieses Gesetz in der aktuellen Fassung von 2008 auf diesen Belang der Raumordnung. Zwar hat sich die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in vielen Teilräumen entspannt, die schon seit Jahren niedrige Neubauquote wird allerdings mittelfristig in nachfragestarken regionalen Immobilienmärkten zu Wohnungsknappheiten führen. In prosperierenden Immobilienmärkten kann das Angebot – vor allem wenn es um neue Wohnimmobilien geht – die Nachfrage nur noch sehr eingeschränkt decken.

Aus raumordnerischer Sicht erscheint deshalb eine Forcierung des Wohnungsneubaus insbesondere in Kernstädten und dem bereits verdichteten suburbanen Raum der nachfragestarken regionalen Wohnungsmärkte vordringlich. Grundsätzlich kann die Raumordnung den Bau von Wohn- und Gewerbeimmobilien nur indirekt beeinflussen. Ihre Vorgaben richten sich in erster Linie an andere öffentliche Planungsträger. Insbesondere durch Einflussnahme auf die kommunale Baulandausweisung erzeugt die Raumordnung Effekte, die sich auf die Bautätigkeit auswirken. Aus diesem Grund ist das die zentrale Steuerungsgröße der Raumordnung.

Da in Verdichtungsräumen die Freiraumsituation bereits angespannt ist, bedarf es hier allerdings einer besonders sensiblen Standortsteuerung der Wohnungsbautätigkeit. Grundsätzlich sollte der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung berücksichtigt werden. Nicht nur aus Umweltgründen, sondern auch um den bestehenden Infrastrukturbestand effizienter auszunutzen, ist eine forcierte Innenentwicklung dringlich. Dies gilt für nachfragegeschwache regionale Immobilienmärkte mit bereits ausgeprägten Leerstandsproblemen noch mehr als für nachfragestarke Regionen. Hier sorgt bereits der Markt für eine aktive Innenentwicklung.

Allerdings blockieren immer noch vielfältige Hemmnisse den Fortschritt der Innenentwicklung. Dies gilt insbesondere für die städtebauliche Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen durch Wohnbebauung. Um die städtebauliche Innenentwicklung gewerblich vorge nutzter Standorte zu fördern, ist deshalb eine aktivere Rolle der Raumordnungsplanung gefragt.

Weitere Planungsgrundsätze der Raumordnung sind die Konzentration der Neubebauung auf zentrale Orte sowie die Ausrichtung auf das Umfeld von Haltestellen des ÖPNV. In nachfragestarken Räumen wird bereits aufgrund der hohen Bodenpreise auf flächensparende Bebauungsformen geachtet. Dies ist in nachfrageschwachen Immobilienmärkten häufig nicht der Fall. Niedrige Marktpreise setzen hier keine Anreize für einen ressourcenschonenden Umgang mit der Fläche, weshalb hier die Raumordnung besonders gefordert ist.

2.7 Flächennutzung und bauliche Flächeninanspruchnahme

Der Rückgang der Flächenneuanspruchnahme hat sich in den vergangenen Jahren beschleunigt. Gleichwohl liegt die Neuanspruchnahme noch weit über dem 30-ha-Reduktionsziel. Dieses Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 fordert die Reduktion der täglichen Neuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf maximal 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020. Um die Jahrtausendwende lag der Wert noch bei 129 ha. Nach aktuellen Daten der Flächenerhebung wurden 2010 bundesweit noch 77 ha täglich baulich neu in Anspruch genommen. Vor allem der Zuwachs der Gebäude- und Freiflächen war in den vergangenen zehn Jahren deutlich rückläufig. Bei Verkehrsflächen zeigt sich demgegenüber eine weitgehende Konstanz der Flächeninanspruchnahme.

Der Trend zeigt, dass das starke Wachstum der 1990er Jahre überwunden ist. Dies ist auch eine Folge stagnierender Bevölkerungszahlen und stark rückläufiger Bautätigkeit im Vergleich der vergangenen 15 Jahre, auch wenn die Pro-Kopf-Wohn- und Siedlungsflächen im Bundesdurchschnitt moderater weiterwachsen. In den alten Bundesländern verläuft dieses Wachstum auf dem niedrigsten Niveau seit ca. 50 Jahren. Und auch in den neuen Bundesländern ist die Flächeninanspruchnahme insbesondere im Vergleich zu den hohen Werten

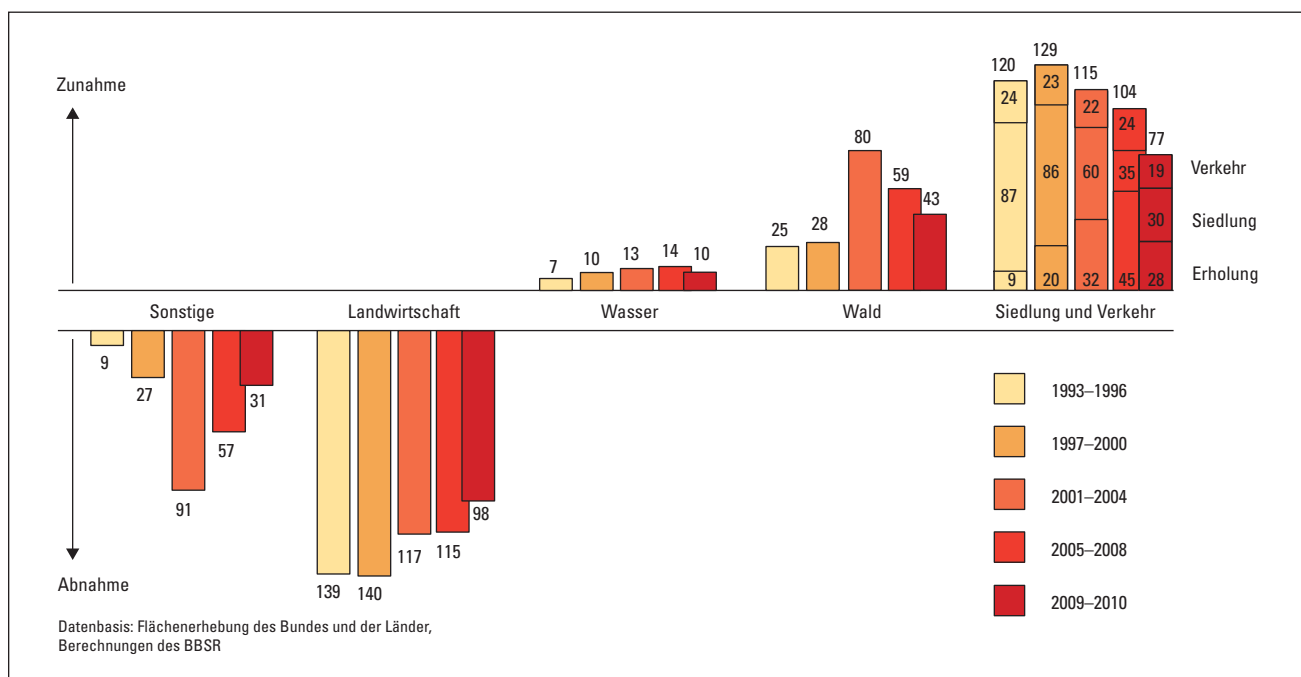
in den 1990er Jahren deutlich rückläufig. Mengemäßig konzentriert sich die Flächeninanspruchnahme vor allem außerhalb der Agglomerationsräume mit ihren Kernstädten. Dort jedoch werden die wenigen Freiflächen weiter reduziert.

Bedenkt man allerdings, dass der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs immer noch eine zunehmende Tendenz aufweist, obwohl die Flächennachfrage angesichts stagnierender Bevölkerungszahlen und ausreichender Wirtschaftsflächen in den meisten Regionen allenfalls moderat ausfällt und die Siedlungsdichten weiter – teilsräumlich sehr stark – abnehmen, dann bewegt sich die bauliche Flächeninanspruchnahme immer noch auf einem hohen Niveau. Dies gilt insbesondere dann, wenn vor dem Hintergrund steigender Energiepreise eine ressourceneffiziente, d.h. kompakte Siedlungsstruktur künftig wichtiger werden wird.

Bei einer Verlängerung des Trends in die Zukunft kann nicht von einem automatischen Erreichen des 30-ha-Ziels ausgegangen werden. Szenariorechnungen zeigen, dass nur bei einem dauerhaft schwachen nationalen Wirtschaftswachstum und einer niedrigen Auslandszuwanderung das 30-ha-Ziel von allein erreicht wird. Geht man allerdings davon aus, dass sich die Wirtschaft und auch die Auslandszuwanderungen in der nächsten Zukunft positiver entwickeln werden, sind zusätzliche Steuerungseingriffe erforderlich. Eine verbes-

Abbildung 23

Tägliche Veränderung der Bodennutzung in Hektar



Quelle: BBSR 2011

serte Mengensteuerung durch die Raumordnung, ein intensiviertes Flächenmanagement zur Mobilisierung der Baulandbestände und zur Förderung der Innenentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene sowie die Unterstützung kompakter Siedlungsstrukturen sind unumgänglich. In diesem Zusammenhang ist auch die Raumordnung gefordert. Zur Erreichung des 30-ha-Ziels ist ihre Mengensteuernskapazität deutlich zu erhöhen.

2.7.1 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland

Im europäischen Vergleich ist Deutschland dicht besiedelt und zeichnet sich durch eine dezentral konzentrierte Siedlungsstruktur aus. Auch wenn sich das räumliche Muster der Verteilung der unterschiedlichen Bodenbedeckungsarten im Zeitverlauf nur sehr langsam wandelt, ist seit Jahrzehnten ein stabiler Trend der Abnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen zugunsten der Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Waldflächen zu beobachten. Die Bebauung von bisher nicht baulich

genutzten Flächen geht allerdings nicht mit einer Vollversiegelung einher. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist zu etwa 46% versiegelt.⁶⁴ Deutschlandweit wären danach ca. 6,5% des Bundesgebietes versiegelt.

Im Zeitraum von 2005 bis 2008 verringerte sich die Agrarfläche nur noch um knapp 1%. Allerdings sind landwirtschaftliche Böden mit hoher natürlicher Ertragsfähigkeit, die nur etwa 18% der Gesamtfläche Deutschlands ausmachen⁶⁵, überproportional von baulicher Inanspruchnahme betroffen.

Ein knappes Drittel (30%) des Bundesgebietes wird von Waldflächen bedeckt. Die Waldfläche dehnt sich weiter aus, meist durch Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzung. Im Zeitraum 2005 bis 2008 nahm sie bundesweit um 0,8% zu.

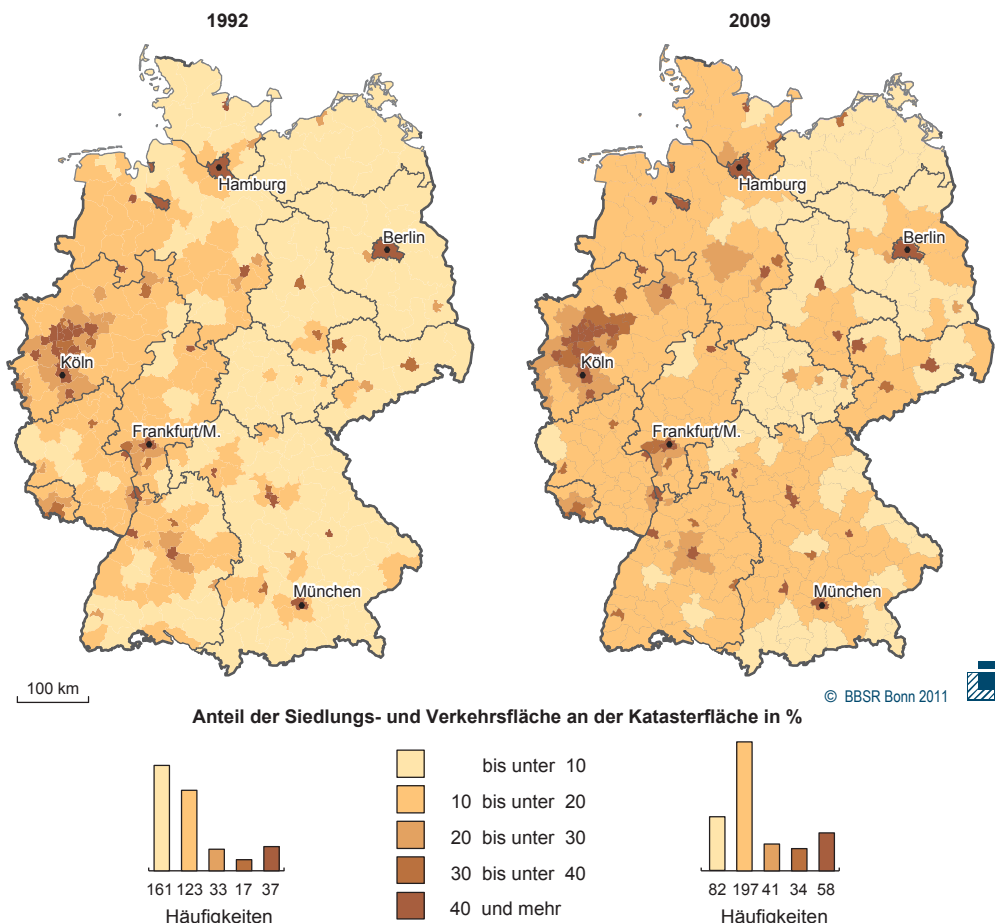
Flächen für Wohnen und Arbeiten, Mobilität, innerörtliche Erholung und Freizeit bilden die Siedlungs- und Verkehrsfläche. Dazu zählen auch die mit der Besiedlung verbundenen linearen Infrastrukturen, beispielsweise Tras-

(64) Frie, B.; Hensel, R.: Schätzverfahren zur Bodenversiegelung: UGRdL-Ansatz, in: Statistische Analysen und Studien NRW, Band 44, S. 19–32, Düsseldorf 2007.

(65) BMVBS/BBR = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche – Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Bundesregierung. In: Forschungen, Heft 130, Bonn 2007b.

Karte 59

Siedlungs- und Verkehrsfläche



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, Statistische Landesämter

Geometrische Grundlage: BKG/BBR, Kreisregionen, 31.12.2008

(66) Deggau, M.: Die amtliche Flächenstatistik – Grundlage, Methode, Zukunft. In: Meinel, G.; Schumacher, U. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring. Konzepte – Indikatoren – Statistik, Aachen 2009.

(67) Dosch, F.; Beckmann, G.: Regionalisierte Trends des Flächenverbrauchs – Anforderungen an ein qualifizierendes Monitoring. IÖR (Hrsg.): Flächenmonitoring II. Konzepte-Indikatoren-Statistik. Dresden 2011, S. 19–36.

sen und Korridore von Straßen, Bahnanlagen oder Stromleitungen. Gegenwärtig beläuft sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche auf rund 13% der Katasterfläche des Bundesgebietes. Im Jahr 1992 betrug ihr Anteil erst 11%.

Im bundesweiten Trend hat sich die Wachstumsintensität der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den vergangenen Jahren abgeschwächt. Die bauliche Flächenneuanspruchnahme scheint ihren Höhepunkt überschritten zu haben. Im Zeitraum von 2007 bis 2010 nahmen die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Gesamtdeutschland um 2,7% zu, damit lag der tägliche Zuwachs bei 87 ha im Vergleich zu 94 ha in den Jahren 2006 und 2009. Betrachtet man nur das Einzeljahr 2010, für das Daten auf Länderebene

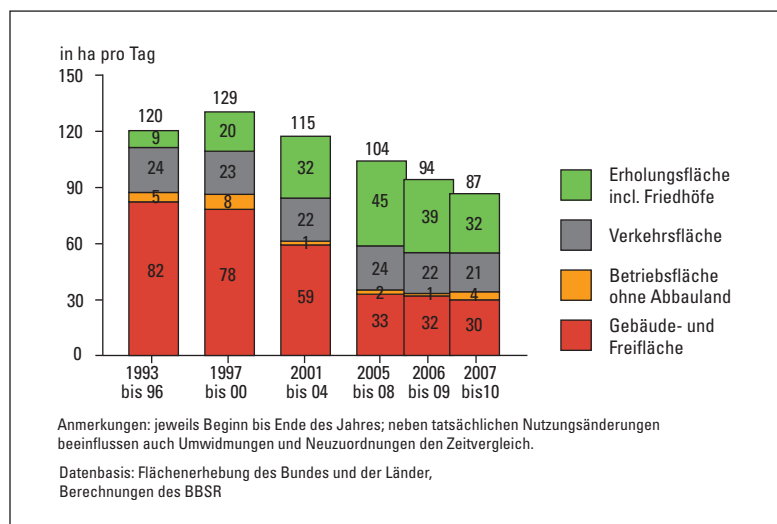
bereits vorliegen, so betrug die tägliche Neuanspruchnahme 77 ha pro Tag. In den alten Ländern wurde 2010 „nur“ knapp 56 ha täglich in Anspruch genommen, während Anfang der 1980er Jahre die tägliche Flächeninanspruchnahme noch bei über 100 ha lag.

Die Entwicklung der Gebäude- und Freifläche hat einen starken Rückgang erfahren, da die Bautätigkeit auf niedrigem Niveau verläuft (vgl. Kap. 2.6). Der Zuwachs der Erholungsfläche war hingegen sehr hoch. Allerdings ist dies in erheblichem Maße auf Datenumschlüsselungen und nicht auf reale Nutzungsänderungen zurückzuführen.

Sobald die Bevölkerung nicht im gleichen Maße zunimmt wie die Siedlungsflächen, gehen die Siedlungsdichten immer weiter zurück. Die Siedlungsdichte wird definiert als die Zahl der Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche. Die durchschnittliche Siedlungsdichte nahm allein im Zeitraum 2005 bis 2008 von 1 808 auf 1 740 Einwohner pro Quadratkilometer ab und variiert gegenwärtig in den Flächenländern zwischen rund 889 Einwohnern in Mecklenburg-Vorpommern und knapp 2 331 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 24

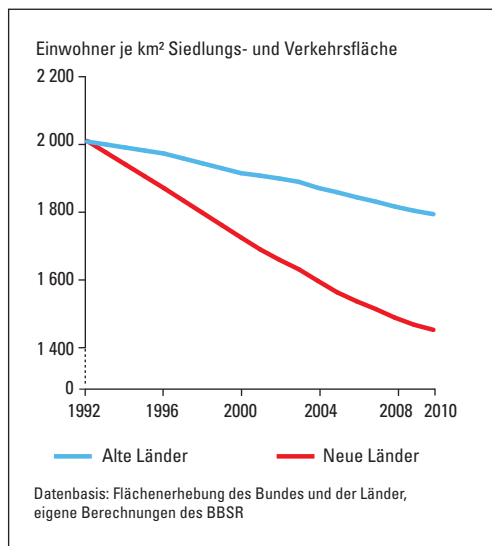
Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche



Quelle: BBSR 2011

Abbildung 25

Entwicklung der Siedlungsdichte 1992 bis 2010



Quelle: BBSR 2011

Methode: Flächenerhebung und Hochrechnung auf Basis bereinigter Daten

Die Flächenstatistik befindet sich in einer mehrjährigen Umstellungsphase, um bundesweit homogenere, umfangreichere und technisch besser auswertbare Datenbestände zur Verfügung zu stellen. Während der Umstellungsphase leidet die Nutzbarkeit der Daten vor allem für Zeitvergleiche. Hierdurch repräsentiert ein Teil der statistischen Änderungen der Siedlungs- und Verkehrsflächen besonders in den neuen Bundesländern keine realen Flächennutzungsentwicklungen, sondern wird durch Anpassungen und Umstellungen bedingt.⁶⁶ Umschlüsselungen bei der Nutzungsart „Erholungsfläche“ sind von besonderer Bedeutung.⁶⁷

Für regionalisierte Analysen werden die Daten daher Plausibilitätstests und statistischen Bereinigungen unterzogen. Nach dieser Korrektur liegt die Flächeninanspruchnahme 2005 bis 2008 für Deutschland insgesamt um fast 20 ha unter dem offiziellen Wert.

2.7.2 Entwicklung in den Teilräumen

In den Teilräumen weist die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen erhebliche räumliche Unterschiede auf.

Erwartungsgemäß treten markante Unterschiede zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Regionstypen auf. Im bundesweiten Vergleich ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in Verdichtungsräumen überdurchschnittlich hoch, die Flächeninanspruchnahme pro Kopf dagegen unterdurchschnittlich. Umgekehrt haben ländliche Räume einen bis zu fünffach höheren Pro-Kopf-Verbrauch, wobei der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil an der Gesamtfläche aber relativ niedrig ist.

Betrachtet man die Landesteile getrennt, so steigt die prozentuale Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Regionstypen in Westdeutschland mit abnehmendem Verstädterungsgrad, während es sich in Ostdeutschland genau umgekehrt verhält. In den neuen wie den alten Ländern findet die Neuinanspruchnahme weitgehend abgekoppelt von der Bevölkerungsentwicklung statt.

Die Flächenneuinanspruchnahme ist in wachsenden Kreisen besonders niedrig. In einigen Kernstädten mit Wanderungsgewinnen, beispielsweise Hamburg, München oder Berlin, geht sie derzeit sogar leicht zurück. Demgegenüber zeigen Gebiete mit Bevölkerungsrückgang hohe Pro-Kopf-Zunahmen. Dort schlägt nicht

nur die Flächenneuanspruchnahme zu Buche, sondern auch der Bevölkerungsschwund, durch den sich die verbleibenden Einwohner auf immer mehr Fläche verteilen.

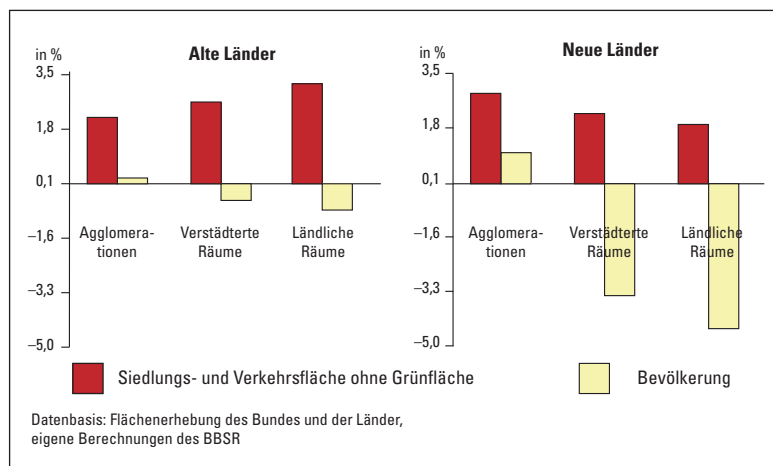
Aus diesem Grund ist auch die einwohnerspezifische Siedlungs- und Verkehrsflächenzunahme 2005 bis 2008 in ostdeutschen sowie in altindustrialisierten Kreisen besonders hoch, wobei sich dort gleichwohl wegen der historisch bedingten dichten Besiedlung immer noch relativ hohe mittlere Siedlungsdichten finden.

Ein Blick auf die Zunahmen der Gebäude- und Freiflächen nach zusammengefassten Kreistypen verdeutlicht, dass die Suburbanisierung – wie in der Vergangenheit – mit einem steigenden Gradienten der Neuinanspruchnahme von den Kernstädten hin zu den ländlichen Räumen anhält. Im östlichen Landesteil wachsen die Kreise ländlicher Räume allerdings deutlich schwächer.

Regional differenziert weist die Pro-Kopf-Versorgung mit Siedlungsfläche im Zeitraum von 2005 bis 2008 höchste Zunahmen in den relativ dünn besiedelten Regionen außerhalb der großen Agglomerationsräume auf, während die Zuwächse in den großen Ballungsräumen vergleichsweise niedrig sind. Dies verdeutlicht insbesondere das nebenstehende Kartogramm, in dem sich die Größe der Gebiete proportional zu ihrer Einwohnerzahl verhält. Demnach nehmen relativ wenige Einwohner verhältnismäßig viel zusätzliche Fläche in Anspruch.

Abbildung 26

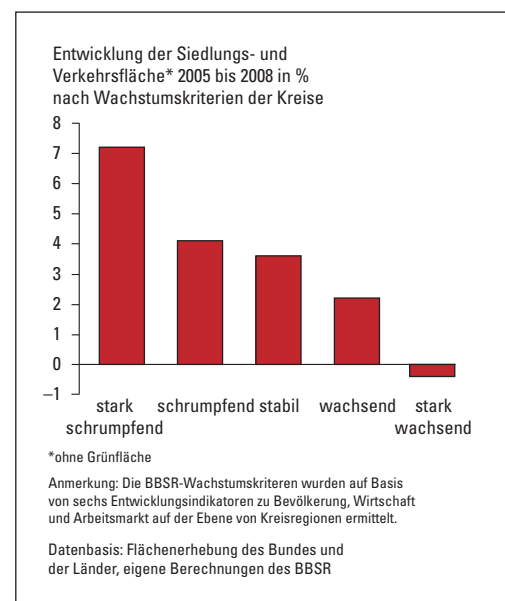
Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche und Bevölkerung 2005 bis 2008



Quelle: BBSR 2011

Abbildung 27

Veränderung Siedlungs- und Verkehrsfläche



Quelle: BBSR 2011

Zwar korrespondiert die Abschwächung des Siedlungswachstums mit einer rückläufigen Entwicklung der Bauinvestitionen und Wohnbaufertigstellungen, gleichzeitig ist jedoch der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern an den neuen Wohngebäuden gestiegen. Sie weisen je Wohneinheit einen deutlich höheren Flächenbedarf auf als Mehrfamilienhäuser.⁶⁸ Kein Anlass zur Entwarnung ergibt sich aus der ungebrochenen Zunahme der Flächeninanspruchnahme durch private Haushalte aufgrund steigender Wohnansprüche und der wachsenden Anzahl von kleinen Haushalten.

(68) BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Wohnen und Bauen in Zahlen 2009/2010, 5. Aufl., April 2010, Berlin 2010.

(69) BfN = Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Daten zur Natur 2004, Bonn 2004.

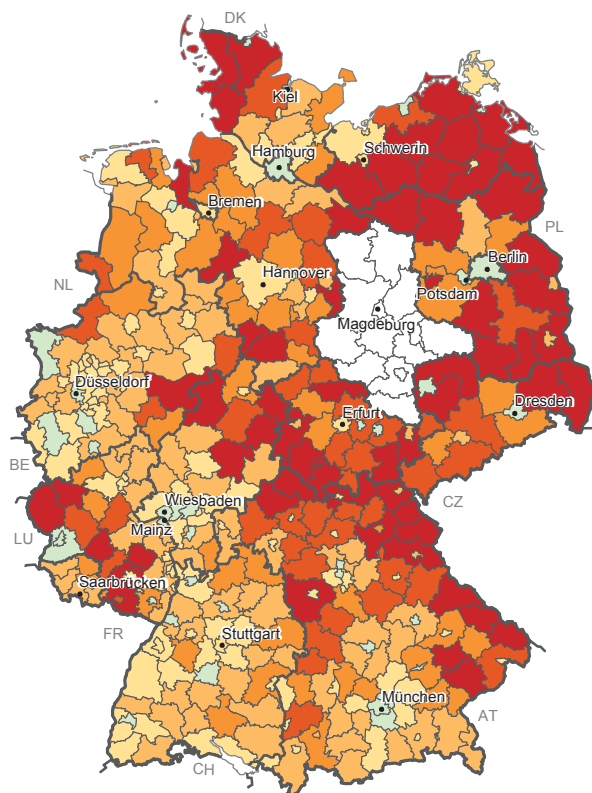
Auch sind Regionen unterschiedlich stark von einer Zerschneidung und Fragmentierung der offenen Landschaft durch Siedlungsbänder und Infrastrukturkorridore betroffen. So ist die Anzahl der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume, die größer als 100 km² sind, in den fünf Jahren von 1998 bis 2003 von 480 auf 422 gesunken. Ihre Ausdehnung ist von 22% auf 21% des Bundesgebietes zurückgegangen. Nur

noch im Nordosten der Republik und am Alpenrand finden sich größere, potenziell störungsarme Freiflächen.⁶⁹

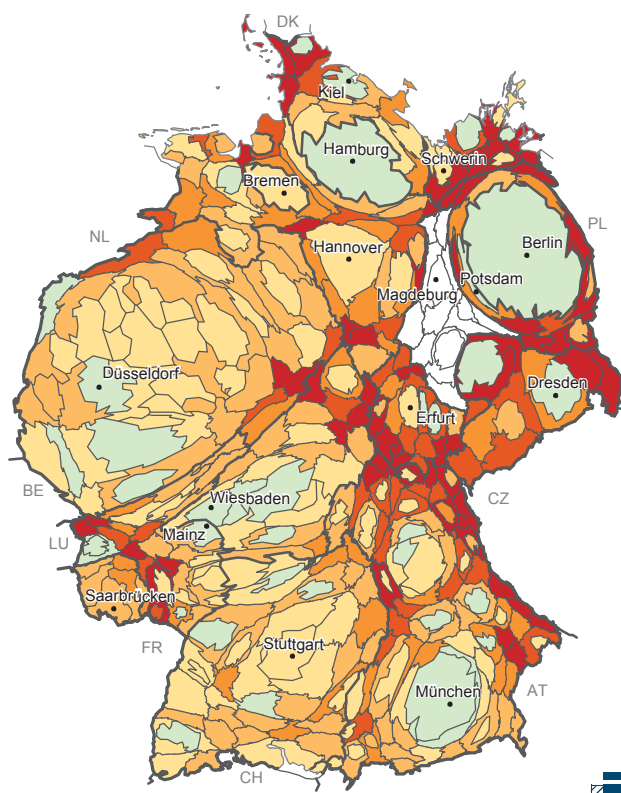
Das räumliche Muster des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ist weiterhin durch eine fortschreitende Dispersion geprägt. So weisen insbesondere kleinere Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ein überdurchschnittliches Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf. Ein Großteil der neu ausgewiesenen Siedlungsflächen ist überdies nur gering in den Siedlungsbestand integriert. Neue Siedlungsgebiete entstehen vorwiegend in Gebieten mit unterdurchschnittlichen Bodenpreisen, die auch flächenextensivere Bodennutzungsformen ökonomisch zulassen. In Ortskernen insbesondere ländlicher Gemeinden stehen viele ältere Wohngebäude leer oder sind untergenutzt. Die Folge sind Verödung, Entdichtung und Funktionsverluste in Ortszentren bei gleichzeitigem Siedlungswachstum an den Ortsrändern.

Karte 60

Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche



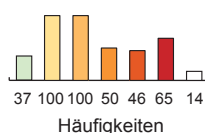
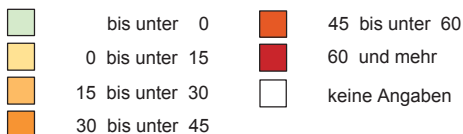
flächenproportional



bevölkerungsproportional

© BBSR Bonn 2011

Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ohne Grünfläche 2005 bis 2009 in m² je Einwohner



Anmerkung: Neben tatsächlichen Nutzungsänderungen beeinflussen in einigen Kreisen Gebietsreformen sowie Umwidmungen und Neuordnungen der einzelnen Nutzungsarten im Zuge von Umstellungen im amtlichen Liegenschaftskataster den Zeitvergleich.

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistische Landesämter
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Die Größe der Gebiete im Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl.

Die bauliche Nutzung (Gebäude und Gebäudenutzfläche je Flächeneinheit Siedlungs- und Verkehrsfläche) zeigt Polarisierungstendenzen: Während die baulichen Dichten in Wachstumsräumen deutlich zunehmen – bedingt durch die höheren Bodenpreise und den damit einhergehenden größeren ökonomischen Verwertungsdruck –, nehmen die Dichten in Schrumpfungsregionen durch den hier forcierten Stadtumbau zum Teil erheblich ab. Unbestritten ist, dass sich dabei der Bestand an ungenutzten Brachflächen von Standorten mit baulicher Vornutzung in Deutschland ausdehnt. Er wird für 2006 auf ca. 150 000 ha geschätzt, davon etwa 114 000 ha in den alten Ländern und mehr als 36 000 ha in den neuen Ländern. Dies entspricht einem Vielfachen des bundesweiten jährlichen Zuwachses an Gebäude- und Freiflächen.

2.7.3 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Bisher reguliert die Raumordnung den Umfang baulicher Freiflächeninanspruchnahme auf zwei Wegen: Zum einen wird der Freiraum direkt durch textliche und zeichnerische Festlegungen in Landes- und Regionalplänen vor einer baulichen Flächennutzung geschützt. Dies erfolgt vorrangig über den Einsatz negativplanerischer Instrumente – z.B. die Ausweisung von Vorbehalts- oder Vorranggebieten –, deren Funktion darin besteht, den Freiraumbestand gegenüber konkurrierenden Nutzungen mit einer Vorrangrelation oder zumindest einem erhöhten Gewicht auszustatten. Zum anderen werden mittels positivplanerischer Festlegungen die Standorte und Flächen definiert, die für eine bauliche Flächennutzung in Frage kommen. Die meisten Landesgesetzgeber sehen allerdings kein positivplanerisches Instrumentarium zur Mengenregulierung der Baulandentwicklung für die Regionalplanung vor. Stattdessen wird die Regionalplanung bewusst auf eine negativplanerische Lenkung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung beschränkt.

Eine konsequentere Mengenregulierung durch die Raumordnung müsste folgende Reformansätze verfolgen:

- In den Ländern, die bisher noch nicht über positivplanerische Instrumente zur direkten Steuerung der Baulandausweisung der Gemeinden verfügen, sind entsprechende mengenregulierende Instrumente einzuführen.
- Vorschriften für den Einsatz positivplanerischer Instrumente in der Regionalplanung sind durch die Landesplanung zu formulieren,

Kann das 30-ha-Ziel bis 2020 erreicht werden?

In einem Ressortforschungsprojekt des BMVBS und BBSR wurde auf der Basis des Panta Rhei Regio-Modells untersucht, wie realistisch die Erreichung des 30-ha-Ziels ist.⁷⁰ Dafür wurde zunächst ein normatives 30-ha-Zielerreichungs-Szenario modelliert, in dem das Ziel bis 2020 schrittweise über eine lineare Reduktion des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums umgesetzt wird. Diesem gegenübergestellt wurden zwei weitere Szenarien, ein Status-quo- und ein Stagnationsszenario.

Das Status-quo-Szenario zeichnet sich durch ein positives Außenwanderungssaldo und ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum aus, das mittel- bis langfristig größer als 1 % pro Jahr ist. Im Stagnations-Szenario wird hingegen ein deutlich reduzierter Außenwanderungssaldo zugrunde gelegt und die Wachstumsperspektiven werden niedriger angenommen. Unter Status-quo-Bedingungen ist nur mit einem moderaten Rückgang der Flächeninanspruchnahme zu rechnen, während unter Stagnationsbedingungen insbesondere bei den Gebäude- und Freiflächen ein deutlich niedrigerer Zuwachs erwartet wird.

Der Vergleich des normativen Zielerreichungsszenarios mit den Ergebnissen der beiden anderen Szenarien zeigt, dass die höchsten Zielüberschreitungen in den zentralen Räumen erwartet werden. Demgegenüber weisen die sehr zentralen Regionen deutlich geringere Zielüberschreitungen, die peripheren Regionen nahezu Zielerreichung auf. Unter Stagnationsbedingungen wandelt sich das Analyseergebnis jedoch grundlegend, so dass das 30-ha-Ziel insgesamt sogar unterschritten werden kann.

Die Flächeninanspruchnahme erfolgt regional sehr unterschiedlich. Deutlich verfehlt wird das Einsparziel nur im Raumtyp „Zentral“, wo besondere Anstrengungen zum Flächensparen erforderlich sind. Im ländlich-peripheren Raum sind in weit geringerem Maße Anpassungsreaktionen erforderlich. Mit einer Politik der Flächenverbrauchsreduktion geht somit keine Benachteiligung peripherer Räume einher.

Die Ergebnisse machen aber auch eines deutlich: Das 30-ha-Ziel ist kein „Selbstläufer“. Ohne stringente Anwendung des vorhandenen Instrumentariums, ein umfassendes und konsequentes Flächenmanagement und die Nutzung der Bestandspotenziale wird eine Erreichung nicht möglich sein. Lediglich bei einem langfristig sehr niedrigen Wirtschaftswachstum und einer niedrigen Zuwanderung aus dem Ausland ist damit zu rechnen, dass der Zuwachs an Gebäude- und Freiflächen so weit zurückgeht, dass auch ohne restriktivere Steuerung eine zielkonforme Entwicklung möglich wäre.

Gegenüberstellung von projiziertem und maximal zulässigem Flächenzuwachs (30-ha-Ziel) im Zeitraum 2016 bis 2020 in Deutschland

	unter Status-quo-Bedingungen					unter Stagnations-Bedingungen
	insgesamt	Raumtyp Lage*				insgesamt
		sehr zentral	zentral	peripher	sehr peripher	
erwartet in ha	51 100	13 660	21 710	14 340	1 390	35 410
Ziel (normativ) in ha	42 290	11 880	13 250	13 950	3 210	42 290
Zielüber-/ unterschreitung in %	21 %	15 %	64 %	3 %	-57 %	-16 %

*Lagetypisierung nach ROB Raumstruktur 2010 auf Kreisebene
Datenbasis: Forschungsprojekt „30-ha-Ziel realisiert“, 2010

(70) Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) mbH / Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS) 30 ha Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung Ressortforschungsvorhaben im Auftrag des BMVBS.

so dass im notwendigen Umfang eine Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums in den Teilräumen erfolgt.

- In Landesentwicklungsplänen sind präzise und verbindliche Zielvorgaben für die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche für das gesamte Landesterritorium und nach Möglichkeit auch für die regionalen Planungsräume festzulegen.
- Das bestehende Flexibilisierungspotenzial bestehender mengensteuernder Instrumente der Raumordnung ist kreativ auszubauen, so dass Kompensationsmöglichkeiten für eine intensivierte Steuerung bestehen (z. B. tauschbasierte Verfahren, Gewerbeflächen-Pools, Nutzen-Lasten-Ausgleich etc).

Über die Reformnotwendigkeiten für die Raumordnungsplanung herrscht allerdings bislang kein Konsens. Nach Einschätzung der MKRO⁷¹ sollen

- die Landesplanungen den Vorrang der Innenentwicklung festlegen
- die interkommunale und regionale Kooperation bei der Abstimmung des Siedlungsflächenbedarfs, bei der Umsetzung stadtregionaler Freiraumkonzepte sowie bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete gestärkt werden
- Impulse, die von regionalen und interregionalen Kooperationen sowie verbessertem Flächenmonitoring ausgehen, in einem Regionalen Flächenmanagement gebündelt und verstärkt werden
- Folgekostenrechner angewendet werden, welche die Kosten der Außenentwicklung transparent machen
- die Wirksamkeit der verbindlichen Vorschriften und Planungsinstrumente durch flankierende Instrumente und informelle Verfahren wie z. B. bewusstseinsbildende Maßnahmen, informative Hilfen oder förderpolitische Anreize erhöht werden.

Wie die empirischen Analysen zeigen, ist die höchste relative Flächeninanspruchnahme in Dörfern und ländlichen Gemeinden zu verzeichnen. Gleichzeitig fallen durch den Strukturwandel viele Flächen und Gebäude in Dorf-

kernen brach. Angesichts des Strukturwandels und des demographischen Wandels in den ländlichen Räumen muss sich auch die Raumordnung mit der Frage beschäftigen, wie die Innenentwicklung der Ortskerne gestärkt werden kann, um damit Fläche zu sparen. Zudem werden eine flächenkreislaufgerechte Modifizierung von Fördermaßnahmen sowie die Überprüfung bestehender öffentlicher Förderverfahren empfohlen.⁷²

Den bundesweiten Bemühungen zur Wiedernutzung von Brachflächen zum Trotz besteht derzeit nur bei einem Teil dieser Flächen, vor allem in den heutigen Wachstumsregionen, eine realistische Aussicht auf eine baldige Wiedernutzung als Wohn- oder Gewerbefläche, wenn keine zusätzlichen Anstrengungen zur Mobilisierung unternommen werden.

Wie die Innenentwicklung in ländlich und städtisch geprägten Räumen unterstützt werden kann, haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Aktivitäten zur Forschung, Förderung und Umsetzung einer nachhaltigen Flächenentwicklung thematisiert.

Vor der Entwicklung gänzlich neuer flächenpolitischer Instrumente und Verfahren ist es sinnvoll, das vorhandene Instrumentarium auf allen Ebenen konsequenter anzuwenden, bestehende Vollzugsdefizite zu beheben, geeignete planerische Einzelinstrumente zu schärfen und die Wirksamkeit der verbindlichen Vorschriften durch flankierende Instrumente und informelle Verfahren zu erhöhen.⁷³ Zu Einzelaspekten liegen bereits Erfahrungen aus verschiedenen Projekten des Bundes und der Länder vor.

Im Modellvorhaben „Flächenkreislaufwirtschaft“ des BMVBS/BBSR wurden zahlreiche Maßnahmenvorschläge erarbeitet.⁷⁴ Im Rahmen des Forschungsschwerpunktes REFINA „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ wurden vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) von 2004 bis 2010 insgesamt 46 Vorhaben gefördert.

(71) MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung aus Bund und Ländern 2010: „Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung“. Beschlossen auf ihrer 37. Sitzung am 19. Mai 2010, Berlin 2010.

(72) Arge – Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung: Stellungnahme zum Bericht „Perspektiven für eine weitere Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur nachhaltigen Entwicklung“ der Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit, Plön 2010.

(73) BMVBS/BBSR = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. In: Werkstatt: Praxis, Heft 51, Bonn 2007a.

(74) BMVBS/BBSR = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, BBSR-Forschungen Heft 139, Bonn 2009.

3 Raumordnungspolitik in Deutschland und Europa

Der Raumordnungsbericht beschäftigt sich nicht nur mit den Trends der Raumentwicklung, sondern thematisiert auch zentrale Inhalte der Raumentwicklungspolitik in Europa sowie der Raumordnungspolitik des Bundes, der Länder und Regionen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht versteht man unter Raumordnung die hoheitliche Gestaltung und Entwicklung des Raumes, die oberhalb der Ortsebene angesiedelt ist, deshalb als überörtlich bezeichnet wird und die nach Maßgabe überfachlicher Gesichtspunkte erfolgt, aber nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden betrifft.

Das Politikfeld der Raumordnung ist querschnittsorientiert und beschäftigt sich somit nicht wie eine Fachplanung nur aus einer sehr spezifischen Perspektive mit wenigen Belangen. Raumordnungspolitik versucht vielmehr aus einer belangübergreifenden Sicht eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung von Räumen zu erreichen. Durch ihre überfachliche Perspektive und ihren thematisch breit angelegten Koordinationsauftrag gilt es unterschiedliche Anforderungen an den Raum auf- und untereinander abzustimmen, vor allem raumbedeutsame Vorhaben zu koordinieren, auftretende Konflikte auszugleichen sowie für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen Vorsorge zu treffen.

Aufgrund dieser inhaltlichen Ausrichtung kann die Ordnungsfunktion, d.h. der Schutz und die Sicherung bestimmter Raumnutzungen und -funktionen, bei der praktischen Ausübung der Raumordnung nicht allein im Vordergrund stehen. Die Ordnungsfunktion wird vielmehr gleichberechtigt neben einer Entwicklungsfunktion wahrgenommen, d.h. der Ermöglichung und Förderung gewünschter Entwicklungstrends und der Unterstützung konkreter raumbedeutsamer Maßnahmen und Vorhaben. Denn als Leitvorstellung der Raumordnung fungiert eine nachhaltige Raumentwicklung. Nach § 1 Abs. 2 ROG sind die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit den ökologischen Funktionen so in Einklang zu bringen, dass daraus eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung resultiert.

Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch

raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dies sind die Aufgaben der Raumordnung, wie sie der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 1 ROG definiert hat.

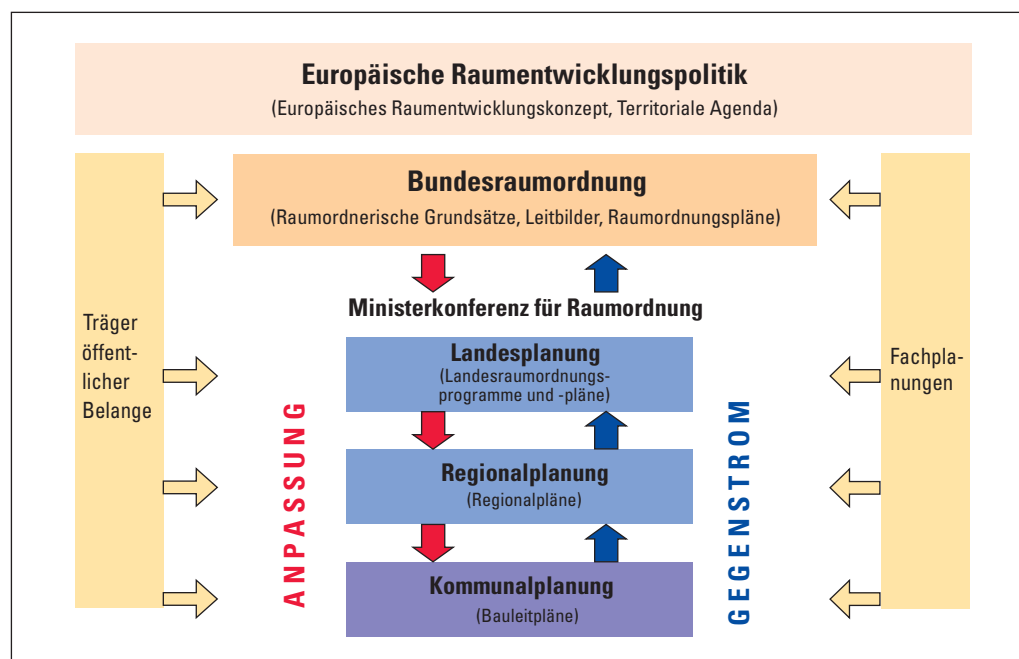
Diese Aufgabenbeschreibung gilt für die Bundesraumordnung und die Raumordnung der Länder gleichermaßen, allerdings nicht für die europäische Ebene, die keine Raumordnungskompetenz besitzt. Hier wird deshalb von europäischer Raumentwicklungspolitik gesprochen. So kann die ansonsten naheliegende Assoziation einer von Brüssel auferlegten Ordnungsplanung vermieden werden.

Das Raumplanungssystem in Deutschland weist eine ausgeprägte Mehrebenenarchitektur auf, die in anderen europäischen Ländern in dieser Differenziertheit nicht besteht. Eingeraht wird das deutsche Planungssystem von verbindlichen Leitlinien der europäischen Raumentwicklungspolitik sowie von Vorgaben anderer raumbezogener Fachpolitiken der Europäischen Union (EU). Insbesondere im Umweltbereich hat die EU-Gesetzgebung stetig an Bedeutung für die nationale Ebene gewonnen.

Auf der obersten Ebene des Raumplanungssystems ist in Deutschland die Bundesraumordnung angesiedelt. Im Rahmen seiner neuen Kompetenz zu einer konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund das Raumordnungsgesetz 2008 vollständig novelliert. Weiterhin stimmt die Bundesraumordnung raumwirksame Maßnahmen und Vorhaben innerhalb des Bundes sowie mit den Ländern ab, beteiligt sich an der Entwicklung von Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland zusammen mit den Ländern und führt Modellvorhaben der Raumordnung zur Umsetzung der Leitbilder durch. Eine neue Aufgabe für die Bundesraumordnung ist die Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen. Für die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee existieren bereits Bundesraumordnungspläne.

Unterhalb der Bundesraumordnung ist die Landesplanung im Mehrebenensystem der Raumplanung verankert. Sie teilt sich in den meisten Ländern in eine landesweit tätige Landesplanung und eine auf Teilraumbene angesiedelte Regionalplanung auf. Aufgrund ihres Querschnittscharakters repräsentieren Lan-

Abbildung 28
Europäische Raumentwicklungspolitik



Quelle: BBSR 2011

des- und Regionalplanung eine integrierte Gesamtplanung, die ansonsten neben der Bundesraumordnung nur noch auf der kommunalen Ebene im Kontext der Bauleitplanung verankert ist.

Die örtliche Ebene des Planungssystems bildet in Deutschland die kommunale Bauleitplanung, die sich in eine vorbereitende Flächennutzungsplanung für das gesamte Gemeindegebiet und eine verbindliche Bauleitplanung für einzelne Bereiche der Gemeinde untergliedert.

Neben den integrierten Gesamtplanungen kennt das deutsche Raumplanungssystem die sektoral ausgerichteten raumbezogenen Fachplanungen. Sie beschäftigen sich ausschließlich mit thematisch spezialisierten Planungsgegenständen. Andere räumliche Belange berücksichtigen sie nur aus dieser sektoralen Perspektive. Vorhabenbezogene Fachplanungen sind deutlich weiter verbreitet als integrierte Entwicklungsplanungen, deren Funktion im Wesentlichen die Koordination von konkreten Vorhabenplanungen ist.

Die einzelnen Ebenen des Raumplanungssystems stehen untereinander in komplexen Beziehungen. Das Gegenstromprinzip sichert nicht nur ab, dass sich die untergeordneten räumlichen Planungen an den Vorgaben der übergeordneten Ebenen orientieren und diese einhalten, sondern auch, dass die übergeord-

neten Planungen die Vorgaben der untergeordneten Planungsebenen bei ihren eigenen Planungen berücksichtigen müssen.

In diesem Teil des Raumordnungsberichts werden die Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene, die Bundesraumordnung, die Landes- und Regionalplanung thematisiert. Eine Berücksichtigung von Fachplanungen und kommunaler Planung erfolgt nur am Rande.

Zuerst wird die Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene behandelt (Kap. 3.1). Es folgt die Bundesraumordnung (Kap. 3.2). Im Mittelpunkt stehen hier der Umsetzungsstand der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland und die Raumordnung auf dem Meer. Abschließend erfolgt eine Darstellung der Raumordnung der Länder einschließlich der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung (Kap. 3.3). Vertieft wird dabei die Landesplanung auf Teilraumebene – die Regionalplanung – thematisiert (Kap. 3.3.3).

Erstmals können in einem Bundesraumordnungsbericht für alle rechtlich in Kraft befindlichen Regionalpläne zeichnerische Festlegungen zu zentralen Politikfeldern (Windkraft, Rohstoffsicherung, Freiraumschutz, Gewerbe) aus einer vergleichenden Perspektive untersucht werden.

3.1 Raumentwicklungspolitik in Europa

Die Rahmenbedingungen für die Raumentwicklungspolitik in Europa haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Vor allem die mit dem Reformvertrag von Lissabon neu eingeführte Kompetenz der Europäischen Kommission für eine Politik des Territorialen Zusammenhalts hat zu neuen Initiativen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geführt.

3.1.1 Politik des Territorialen Zusammenhalts

In den letzten Jahren ist das Konzept der „Territorialen Kohäsion“ bzw. des „Territorialen Zusammenhalts“ in den Mittelpunkt der raumentwicklungspolitischen Diskussion in Europa gerückt. Zwar hat sich in der Europäischen Union seit den 1990er Jahren ein raumstrategisches Denken durchgesetzt, doch erst mit dem Reformvertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wurde der Territoriale Zusammenhalt auch normativ als „allgemeines“ Ziel der Europäischen Union hervorgehoben. Der Vertrag von Lissabon ändert die bestehenden Verträge und gibt der EU einen neuen Rechtsrahmen. Für die Raumentwicklungspolitik ist vor allem Art. 3 Abs. 3 Satz 3 des Vertrages über die Europäische Union von Interesse. Danach fördert die EU „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“.

Damit hat die EU eine neue Kompetenz für eine Politik des Territorialen Zusammenhalts erhalten. Nach dem Reformvertrag von Lissabon handelt es sich dabei um eine geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten.

Der Begriff Territorialer Zusammenhalt lässt sich nicht abschließend und allgemeingültig definieren, vielmehr wird das Konzept zurzeit intensiv diskutiert. Das Konzept des Territorialen Zusammenhalts umfasst nach Auffassung der Bundesregierung drei Komponenten:

- Ausgleich von territorialen Ungleichgewichten (Territorialer Ausgleich) durch die strukturelle Förderung und Entfaltung endogener regionaler Entwicklungspotenziale
- Verpflichtung der raumpolitischen Akteure in Europa auf eine horizontal wie vertikal kohärente Ausübung ihrer raumrelevanten Kompetenzen (Territoriale Integration)
- Vernetzung aller Akteure in der europäischen Raumentwicklungszusammenarbeit (Territoriale Governance). Diese Vernet-

zung wird einerseits durch die im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) angelegte Verbindung von Raum- und Stadtpolitik und andererseits durch die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit gewährleistet.

Nach Überzeugung der Bundesregierung ist die Territoriale Kohäsion ein Querschnittsziel, das die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die Regionen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten bei allen politischen Entscheidungen in die Abwägung einfließen lassen sollten.

Mit der neuen geteilten Zuständigkeit für Territoriale Kohäsion müssen sich die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission neu positionieren. Die EU-Mitgliedstaaten haben eine solche Neu-Positionierung mit der Territorialen Agenda der EU vorgenommen, die im Mai 2011 revidiert wurde. Offen ist noch, wie die Europäische Kommission die neue Kompetenz ausfüllen wird.

Für eine weitere Verstärkung der Territorialen Dimension ist die Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013 der zentrale Ansatzpunkt. Mit dem 5. Kohäsionsbericht hat die Europäische Kommission im November 2010 ihre Vorstellungen zur Zukunft der Kohäsionspolitik vorgestellt und einen öffentlichen Konsultationsprozess eingeleitet. Die weitere Debatte steht in enger Verbindung mit den Verhandlungen der nächsten Vorausschau zum EU-Haushalt. Hierbei muss die dezentral, partnerschaftlich und integriert gestaltete Kohäsionspolitik ihren Beitrag für die Bewältigung der aktuellen europäischen Herausforderungen wie z.B. globaler Wettbewerb, Klimawandel und Energiekrise oder Demographie zeigen. Neben der Kohäsionspolitik bieten aber auch andere raumwirksame EU-Politiken Ansatzpunkte, um unter Berufung auf die neue territoriale Zielsetzung des Lissabon-Reformvertrags räumliche Entwicklungsperspektiven stärker zu integrieren (vgl. Kap. 3.1.3).

3.1.2 Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020

Die Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 (TA2020) ist die Antwort der EU-Mitgliedstaaten auf den Reformvertrag von Lissabon und die Strategie Europa 2020. Sie wurde von den für territorialen Zusammenhalt zuständigen Ministern der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet und im Rahmen der ungarischen Ratspräsidentschaft im Mai 2011 angenom-

men. Die TA2020 beruht auf dem Europäischen Raumentwicklungskonzept von 1999 sowie der unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im Mai 2007 verabschiedeten „Territorialen Agenda der EU“ (TAEU) samt Aktionsprogramm zur Umsetzung der TAEU aus dem Herbst 2007 und der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Grundlage des Revisionsprozesses war eine Evaluation der Herausforderungen und Prioritäten sowie eine Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung der TAEU.

Als aktionsorientiertes politisches Rahmenwerk will die TA2020 den territorialen Zusammenhalt in Europa unterstützen und eine räumliche Dimension für die Umsetzung der Strategie Europa 2020 formulieren, mit der die Europäische Union sich auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verpflichtet hat.

Auf der Basis des Grundanliegens, die regionale Vielfalt in Europa als positiven Wert anzuerkennen und das jeweilige regionale territoriale Potenzial durch eine „place-based policy“ besser zu nutzen, definiert die TA2020 sechs inhaltliche Handlungsfelder:

- Förderung einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung
- Förderung einer integrierten Entwicklung in Städten, ländlichen Gebieten und Sonderregionen
- Territoriale Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen funktionalen Regionen
- Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch eine starke lokale Wirtschaft
- Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse für Individuen, Gebietskörperschaften und Unternehmen
- Verwaltung und Verknüpfung der Umwelt-, Landschafts- und Kulturgüter von Regionen.

Um den zentralen Herausforderungen der räumlichen Entwicklung begegnen zu können und die territorialen Prioritäten umzusetzen, unterstreicht die TA2020 die Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit der verschiedenen Politiken und Akteure, einer guten Wissens- und Informationsbasis sowie einer besseren vertikalen und horizontalen Koordination zwischen Entscheidungsebenen und Sektorpolitiken. Die Berücksichtigung der räumlichen Dimension von EU- und nationalen Politiken sowie die räumliche Koordination von Sektorpolitiken seien Schlüsselemente, um den räumlichen Zusammenhalt in der EU und ihren Regionen zu fördern.

Ogleich der Einfluss europäischer Politikbereiche auf die nationale und regionale Raumentwicklung in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen ist, wird deren räumliche Dimension in der Politikgestaltung bislang unzureichend berücksichtigt (vgl. Kap. 3.1.3). Neben konkreten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wie sie ihren Beitrag zur territorialen Kohäsion steigern können, und an die EU, wie die territoriale Dimension in der EU-Kohäsionspolitik und den Sektorpolitiken gestärkt werden kann, heben die Politikempfehlungen vor allem auf die wichtige Rolle der territorialen Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit ab.

Die EU-Mitgliedstaaten sprechen sich für einen Rahmen für konkrete Aktionen zur Umsetzung der TA2020 aus. Ferner soll 2015 geklärt werden, ob eine Überprüfung der TA2020 unter dem Blickwinkel ihrer Praxistauglichkeit sinnvoll ist.

3.1.3 Territoriale Kohäsion und raumwirksame EU-Politiken⁷⁵

Der Einfluss europäischer Politikbereiche auf die nationale und regionale Raumentwicklung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Zahlreiche EU-Politiken zeigen durch ihre Finanzmittel oder ihre Gesetzgebung unmittelbare oder mittelbare Raumrelevanz. Die europäische Kohäsions- bzw. Regionalpolitik verfolgt als eines ihrer Hauptziele die Stärkung des territorialen Zusammenhalts in Europa und setzt hierfür umfangreiche Fördermöglichkeiten für Infrastrukturen, Forschung und Innovation, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz, Energie sowie Stadt- und Regionalentwicklung ein. Das Mittelvolumen der EU-Strukturfonds macht mit etwa 350 Mrd. Euro mehr als ein Drittel des EU-Gesamthaushalts aus und umfasst auch die EU-Sektorpolitiken mit Mitteln.

Unmittelbare räumliche Auswirkungen haben aber auch die Vorhaben der europäischen Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Agrarpolitik. Eher mittelbar raumrelevant sind die Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitiken – v.a. über das Beihilferecht oder die Regelungen für das öffentliche Beschaffungswesen, die Forschungs- und Innovationspolitik durch die Förderung von europäischen Forschungs- und Innovationskapazitäten, von wissenschaftlicher Vernetzung sowie regionaler Clusterbildung oder die Sozial- und Beschäftigungspolitik über die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Verringerung sozioökonomischer Disparitäten oder den Aufbau territorialer Beschäftigungspakte.

(75) Den folgenden Ausführungen liegt eine Expertise im Auftrag des BBSR zugrunde: Expertise „Raumrelevante Vorhaben der EU-Kommission“ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Bearbeitung: Christian Huttenloher; Oktober 2009.

Trotz dieser starken räumlichen Auswirkungen vieler EU-Vorhaben wird deren räumliche Dimension in der Politikgestaltung bislang oft nicht explizit berücksichtigt. Für die Städte und Regionen Europas ist es damit von großem Interesse, wie das Ziel des territorialen Zusammenhalts von den einzelnen EU-Politiken aufgenommen und umgesetzt wird.

Bisher beziehen insbesondere die Umweltpolitik, die Meerespolitik und mit Abstrichen die Verkehrspolitik räumliche Ansätze explizit in ihre Maßnahmen ein. Bei Vorhaben der Umwelt- und Meerespolitik wird vielfach sogar unmittelbar auf das raumordnerische Instrumentarium zurückgegriffen. Bei der Verkehrspolitik spielen die räumlichen Wirkungen etwa der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) zwar eine Rolle, und auch die Verbindung der TEN-V mit Sekundärnetzen, ein integriertes Verkehrsmanagement und die Verknüpfung zwischen Verkehrs- und Flächennutzungsplanung finden sich partiell in den EU-Vorhaben. Insgesamt dominieren aber nach wie vor verkehrstechnische und infrastrukturelle Ansätze und Überlegungen. Die im Rahmen des Aktionsprogramms zur Umsetzung der TAEU gebildete Arbeitsgruppe hat daher überlegt, wie die territoriale Dimension in den zukünftigen TEN-V-Leitlinien stärker berücksichtigt werden kann.

Die EU-Agrarpolitik beispielsweise umfasst zwar mit ihrer 2. Säule auch die Förderung des ländlichen Raums. Dennoch gehen die meisten Gelder nach wie vor in die 1. Säule der Marktordnung, die kaum territoriale Aspekte berücksichtigt. Auch die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung erfolgen nur zum geringen Teil über integrierte territoriale Entwicklungsansätze und konzentrieren sich nach wie vor auf eine sektorale Unterstützung der Landwirtschaft. Schließlich ist die Verknüpfung der ländlichen Entwicklung mit der EU-Kohäsionspolitik nur unzureichend, weshalb eine kontinuierliche und kohärente räumliche Entwicklungspolitik für verschiedene Raumkategorien auf Schwierigkeiten stößt. Aus Sicht der Raumentwicklung sollten daher territoriale ländliche Entwicklungspolitiken in Zukunft im Rahmen von Maßnahmen und Programmen der EU-Agrarpolitik gestärkt und mit der Kohäsionspolitik verknüpft werden.

Ebenfalls überwiegend aus einer sektoralen infrastrukturellen Perspektive erfolgt bisher die EU-Energiepolitik, die seit 2007 unter dem Motto „20 – 20 – 20 bis 2020“ zu einer der zentralen Zukunftspolitiken avanciert. Unter territorialen Gesichtspunkten sollten dabei die (groß)räumigen Auswirkungen neuer oder ausgebauter

(Netz-)Infrastrukturen sowie die räumlich sehr unterschiedlichen Wirkungen von Politiken zur Steigerung von Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien umfassend berücksichtigt werden.

Wenig aus einer raumentwicklungspolitischen Sicht betrachtet worden sind bislang Politiken mit Bezug zum Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht, zur Forschung und Entwicklung, zu Beschäftigung und Sozialem und zur Unternehmensförderung. Aber auch in diesen Politikbereichen gibt es erfolgreiche regionale und territoriale Ansätze, die es weiterzuentwickeln gilt. Hierzu gehören zum Beispiel die beihilfe- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen für territoriale Entwicklungsansätze, territoriale Innovations- und Clusterpolitiken, gebietsbezogene sozial- und beschäftigungspolitische Ansätze der Sozialpolitik sowie die Beachtung territorialer Wirtschaftsstrukturen und -kulturen („sozio-ökonomische Milieus“) in der Unternehmenspolitik.

Wenn es also um die Neugestaltung der EU-Politikbereiche in der Programmperiode ab 2014 geht und die Frage, wie mit EU-Politiken das Ziel der Stärkung des territorialen Zusammenhalts in Europa unterstützt werden kann, sollten sich nicht nur die Regional- und Strukturpolitik, sondern auch – im Grundsatz alle – EU-Fachpolitiken dieser Herausforderung stellen.

Neugestaltung der EU-Politikbereiche für den Zeitraum ab 2014

Da mit dem Start der neuen Programmperiode ab 2014 für die meisten Politikbereiche in den kommenden zwei Jahren die Weichenstellung für eine grundlegende Neugestaltung ansteht, kann dieser Zeitraum genutzt werden, um unter Berufung auf die neue territoriale Zielsetzung des Lissabon-Reformvertrags räumliche Entwicklungsperspektiven stärker zu integrieren. Einen grundlegenden Rahmen stellt das Mitte Juni 2010 vom Europäischen Rat angenommene Konzept „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ dar, die als „Post-Lissabon-Strategie“ die im Jahr 2000 zum EU-Gipfel von Lissabon verabschiedete Zehnjahresstrategie für ein global wettbewerbsfähiges, innovatives und wachstumsstarkes Europa fortführt. Zusammen mit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie von Göteborg, die ebenfalls fortgeschrieben werden soll, bildet sie die zentrale politische und strategische Grundlage für sämtliche andere Politikvorhaben sowie für den neuen Siebenjahreshaushalt 2014–2020. Nach der Strategie „Europa 2020“ liegen die Prioritäten der

EU in den nächsten zehn Jahren auf intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum durch die

- Förderung von Wissen, Innovation und Bildung sowie der digitalen Gesellschaft,
- ressourceneffizientere Produktion bei gesteigerter europäischer Wettbewerbsfähigkeit und
- Erhöhung der Beschäftigungsquote, der Qualifizierung und der Armutsbekämpfung.

Für die einzelnen Politikbereiche ist die Neugestaltung zeitlich eng mit der Haushaltsvorausschau ab 2014 verbunden. 2011 hat die Kommission konkrete Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen erarbeitet. Aus raumentwicklungspolitischer Sicht steht die Reform der EU-Kohäsionspolitik im Zentrum, für die die Europäische Kommission mit dem „Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik“ (5. Kohäsionsbericht) erste Überlegungen zur Diskussion gestellt und mit ihren Verordnungsentwürfen von Oktober 2011 konkretisiert hat. Anschließend begannen gemeinsam mit der Haushaltsdebatte die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europaparlament, um die Verordnungen zu verabschieden.

Im 5. Kohäsionsbericht werden die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation sowie die Trends in den Regionen der EU umfassend bewertet und verschiedene Optionen für die Anpassung der künftigen Politik erläutert. In ihrer Stellungnahme zu den Schlussfolgerungen des Berichts unterstreicht die Bundesregierung den hohen europäischen Mehrwert der Kohäsionspolitik und begrüßt die Zielsetzung des 5. Kohäsionsberichtes, durch eine verstärkte Programmplanung eine bessere Koordination zwischen verschiedenen EU-Politiken und eine noch bessere Verknüpfung mit der Europa-2020-Strategie zu erreichen. Gleichzeitig unterstützt sie eine inhaltliche Ausrichtung und thematische Konzentration der künftigen Kohäsionspolitik auf die Prioritäten und Ziele der Strategie Europa 2020. Sie begrüßt die Intention der Kommission, das Ziel des territorialen Zusammenhalts auch weiterhin in den Programmen abzudecken. Die Bedeutung funktionaler Gebietseinheiten, die Rolle der Städte und ländlichen Räume sowie von Gebieten mit besonderen geographischen oder demographischen Problemen seien wichtige Aspekte, die auch künftig bei der Programmerstellung berücksichtigt werden sollten. Im Hinblick auf die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) (vgl. Kap. 3.1.5) befürwortet sie die Fortführung der Förderung in ihren drei Dimensio-

nen, der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit.

Einen ähnlichen zeitlichen Rahmen für die Vorbereitung der neuen Förderperiode haben die EU-Agrarpolitik, die Forschungs- und Innovationspolitik und die Gestaltung des Beihilfrechts, das eng an die Regional- und Unternehmensförderung aus den Strukturfonds geknüpft ist. Auch die sektoralen EU-Förderprogramme für Verkehr, Umwelt und Energie müssen bis 2014 neu gestaltet werden.

Für eine stärkere territoriale Dimension der EU-Politiken ist und bleibt allerdings eine finanzstarke Kohäsionspolitik von herausragender Bedeutung. Denn (noch) stellen die Strukturfonds einen Großteil der EU-Mittel für Sektormaßnahmen bereit und die programmatischen Ansätze der Kohäsionspolitik bieten – trotz einer ausbaubedürftigen territorialen Ausrichtung – die beste Möglichkeit, sektorale Interventionen in ein wirklich territorial ausgerichtetes Konzept einzubinden. Eine weitere Aufstockung der Mittelvolumen für EU-Sektorprogramme (z. B. Verkehr, Energie, Forschung, Umwelt) zulasten der Kohäsionspolitik ist aus territorialer Perspektive demnach negativ zu sehen, wenn auch durch den großen politischen Handlungsdruck ein neues Gemeinschaftsinstrument für Energie und Klimawandel eingeführt werden dürfte. Sollte es jedoch zu einer deutlichen Ausweitung der Haushaltstitel für zentral organisierte und verwaltete Sektorpolitiken mit geringerer territorialer Perspektive zulasten der Kohäsionsmittel kommen, werden territoriale, dezentrale Ansätze auf regionaler und sub-regionaler noch schwieriger umzusetzen sein als bisher.

ESPON – Europäisches Raumberechnungsnetzwerk

Das Europäische Raumberechnungsnetzwerk ESPON (European Spatial Planning Observation Network) wurde 2002 von den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gegründet, um die Wissens- und Informationsgrundlagen der Europäischen Raumentwicklungspolitik zu verbessern. Hintergrund war, dass im Zuge des EUREK-Prozesses deutlich wurde, dass eine Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Raumentwicklung ohne eine einheitlich verfügbare Datenbasis nicht möglich sein wird. Als Konsequenz wurden im Rahmen von ESPON für eine Vielzahl von Themen vergleichende Analysen der europäischen Regionen durchgeführt. Als Basis dienten sowohl bereits vorhandene als auch innerhalb von Projekten generierte Datensätze und Indikatoren.

Deren Erarbeitung durch internationale Projektteams erfolgte möglichst immer flächendeckend für ganz Europa.

In seiner ersten Laufzeit von 2002 bis 2006 hat das Programm über 600 Wissenschaftler aus mehr als 130 Institutionen zusammengebracht, um gemeinsam Analysen und Szenarien zur europäischen Raumentwicklung zu erarbeiten. Die Ergebnisse konnten politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden und haben Eingang in aktuelle Diskussionen und Dokumente gefunden. So konnte vor allem der Erarbeitungsprozess der Territorialen Agenda 2020 von diesen Forschungsgrundlagen profitieren.

In der aktuellen Strukturfondsperiode 2007–2013 wird ESPON im Rahmen des Ziels 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ weitergeführt. Insgesamt 45 Mio. Euro stehen an Finanzmitteln für die Durchführung des Programms zur Verfügung. An dem Programm nehmen neben den 27 EU-Mitgliedstaaten die Nachbarstaaten Norwegen, Schweiz, Liechtenstein sowie Island teil.

Im Mittelpunkt von ESPON steht auch weiterhin die europaweite indikatorengestützte Analyse räumlicher Strukturen und Entwicklungen durch international besetzte Forscherteams. Zahlreiche wichtige Themen der europäischen Raumentwicklung wurden in diesem Rahmen untersucht: Entwicklungstendenzen und -chancen ländlicher Räume, Zukunftsperspektiven für die Städte Europas, Demographie und Wanderungen, Wissen und Innovation in räumlicher Perspektive, Flächennutzung, territoriale Wirkungen von Globalisierung, Verkehrs- und Agrarpolitik.

Ergänzt werden diese thematischen Forschungen durch die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen und Werkzeuge. Dazu zählen etwa die ESPON-Datenbank mit harmonisierten europäischen Daten, die Erarbeitung von Indikatoren und Typologien sowie die Weiterentwicklung von kartographischen Werkzeugen.

Erstmals bietet das Programm auch die Möglichkeit, zielgruppenorientierte Analysen auf der Basis von Nutzerbedürfnissen zu vergeben. Stakeholder wie EU-Behörden, Behörden aus den Mitgliedstaaten, Akteure im Rahmen anderer Strukturfondsprogramme sowie Regionen und Städte können ihre Forschungsbedarfe in Form von Projektideen einreichen. Damit bietet das Programm die Möglichkeit, zeitnah und praxisorientiert gezielte Studien für die wissenschaftliche Politikberatung „vor Ort“ zu erstellen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung unterstreicht in ihrem Beschluss zu den „Anforderungen an die Politik der territorialen Kohäsion in der EU aus raumentwicklungspolitischer Sicht“ die Notwendigkeit, die Verbindung von räumlicher Analyse und Raumentwicklungspolitik (evidence-based planning) weiter zu stärken. So sollte das Europäische Raubeobachtungsnetzwerk ESPON durch die Analyse der Wirkungen von EU-Fachpolitiken auf den territorialen Zusammenhalt die Grundlage für eine bessere Koordinierung schaffen.

3.1.4 Transnationale Zusammenarbeit

Transnationale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung findet unter dem Stichwort „makroregionale Zusammenarbeit“ in jüngster Zeit besondere Aufmerksamkeit. Hintergrund ist, dass mit der im Oktober 2009 vom Europäischen Rat angenommenen Ostseestrategie erstmals eine EU-Strategie für eine Makroregion erarbeitet wurde, also für einen größeren staatenübergreifenden Raum unterhalb der Ebene der gesamten EU. Im Juni 2011 hat der Europäische Rat eine makroregionale Strategie für den Donauroum verabschiedet. In mehreren anderen transnationalen Räumen – so etwa im Nordseeraum oder im Alpenraum – wird über die Notwendigkeit makroregionaler Strategien diskutiert.

Neben diesem neuen makroregionalen Strategieansatz gibt es bereits eine langjährige Tradition transnationaler Zusammenarbeit. Bereits in den 1970er Jahren wurden – vor allem im Umweltbereich – makroregionale Strategien erarbeitet: etwa Konventionen im Alpenraum, im Nordostatlantik oder im Ostseeraum. Weitere Beispiele sind die grenzübergreifenden Strukturlinien der Entwicklung der BENELUX-Staaten von 1986, das Leitbild zur räumlichen Entwicklung im Ostseeraum von 1994 (VASAB 2010) oder die Ostseerauminitiative (Baltic Sea Region Initiative) von 1996. Die raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit im Ostseeraum im Rahmen von VASAB ist auch aktuell ein Schwerpunkt der deutschen europäischen Raumentwicklungspolitik (vgl. dazu weiter unten).

Seit 1996 fördert die Europäische Union im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik die transnationale Zusammenarbeit in staatenübergreifenden Kooperationsräumen mit dem Ziel einer integrierten räumlichen Entwicklung mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Als Experimentierfeld für multilaterale staatenübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative

INTERREG II C (1996–1999) gestartet, konnte sich die transnationale Zusammenarbeit in der vergangenen Förderperiode 2000–2006 zu einem anerkannten Programm für innovative transnationale Raumentwicklungsprojekte (INTERREG III B) etablieren. Mit dem Beginn der aktuellen Strukturfondsperiode 2007–2013 wurde die Gemeinschaftsinitiative in das neue Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ der Europäischen Strukturfonds überführt. Sie hat damit als sogenanntes „Mainstream-Programm“ der europäischen Strukturpolitik ein stärkeres politisches Gewicht erhalten. Hintergrund hierfür war die Einführung des territorialen Zusammenhalts als allgemeines Ziel der EU in Europäischen Vertragswerk. Für Deutschland ist diese programmgestützte transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG ein Schwerpunkt der europäischen Raumentwicklungspolitik.

INTERREG B

Deutschland ist besonders intensiv in die europäische transnationale Zusammenarbeit eingebunden. Im Rahmen von INTERREG IV B ist es an fünf Programmräumen zur transnationalen Zusammenarbeit beteiligt: Mitteleuropa, Nordwesteuropa, Alpenraum, Ostseeraum und Nordseeraum. Damit wird die transnationale Zusammenarbeit in den im Rahmen von INTERREG III C bzw. INTERREG III B etablierten Kooperationsräumen fortgeführt. Lediglich der Mitteleuropäische Kooperationsraum ist neu. Er entspricht dem nördlichen Teil des Mitteleuropäischen, Adriatischen, Donau- und Südosteuropäischen Raumes (CADSES), an dem Deutschland im Rahmen von INTERREG II C und INTERREG III B beteiligt war und der in zwei separate Programmräume unterteilt wurde.

Jeder dieser fünf Programmräume weist spezifische Charakteristika auf und steht vor besonderen räumlichen Herausforderungen, die gemeinsamer Lösungen bedürfen. Die projektorientierte Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG B will hierzu beitragen und übertragbare, beispielhafte Lösungen erarbeiten.

Die Zusammenarbeit erfolgt auf der Grundlage gemeinsamer Programme der jeweils beteiligten Partnerstaaten. Die darin festgelegten Themen- und Handlungsfelder werden durch transnationale Projekte umgesetzt, die aus Mitteln des EFRE bezuschusst werden.

Die Besonderheit der transnationalen Zusammenarbeit liegt darin, dass nicht nur die Programme transnational erarbeitet werden, son-

dern auch die Umsetzung der Programme durch transnationale Steuerungsgruppen erfolgt und die Projekte selbst transnational angelegt sind. Die Entwicklung, Durchführung, Finanzierung und Umsetzung der Projekte erfolgt durch Partner aus den verschiedenen beteiligten Staaten eines Kooperationsraumes. Dabei handelt es sich in erster Linie um nationale, regionale und lokale Behörden, um Universitäten und Forschungsinstitute, Verbände, Stiftungen und private Organisationen/Unternehmen.

Merkmale transnationaler Projekte sind:

- beispielgebend: Erarbeitung von Beispiellösungen und Verallgemeinerung der Erfahrungen und Lernprozesse
- übertragbar: Erarbeitung von Lösungen für zusammenhängende staatenübergreifende Entwicklungszonen oder -korridore
- transnational: Mitwirkung von Partnern aus verschiedenen Staaten
- territorial: Behandlung von Problemen mit Bedeutung bzw. Wirkung für den Kooperationsraum oder größerer Teile davon
- prozessual: Sicherung gemeinsamer transnationaler Projektentwicklung, Durchführung, Finanzierung und Umsetzung.

Wegen seiner zentralen Lage und als Staat mit den meisten Nachbarstaaten in Europa ist diese Form der Zusammenarbeit für Deutschland von besonderer Bedeutung. Für Deutschland ist dabei wichtig, dass die Zusammenarbeit dazu dient,

- staatenübergreifenden Entwicklungs Herausforderungen in den einzelnen Räumen zu begegnen,
- internationale Erfahrungen für die Entwicklung in Deutschland zu nutzen bzw. eigene gute Erfahrungen an internationale Partner zu vermitteln,
- eine integrierte räumliche Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt in den Räumen zu fördern,
- die Integration der Europäischen Union und das Zusammenwirken mit Nachbarstaaten durch gemeinsame Projekte zu unterstützen und
- die internationale und Europakompetenz der Akteure zu stärken.

Inhaltliche Schwerpunkte sind die Förderung von Innovationen und der Wissensgesellschaft sowie eines zukunftsfähigen Umwelt- und Risiko-Managements, die Verbesserung der internen und externen Erreichbarkeit der Kooperationsräume und die Förderung attraktiver und wettbewerbsfähiger Städte und Regionen.

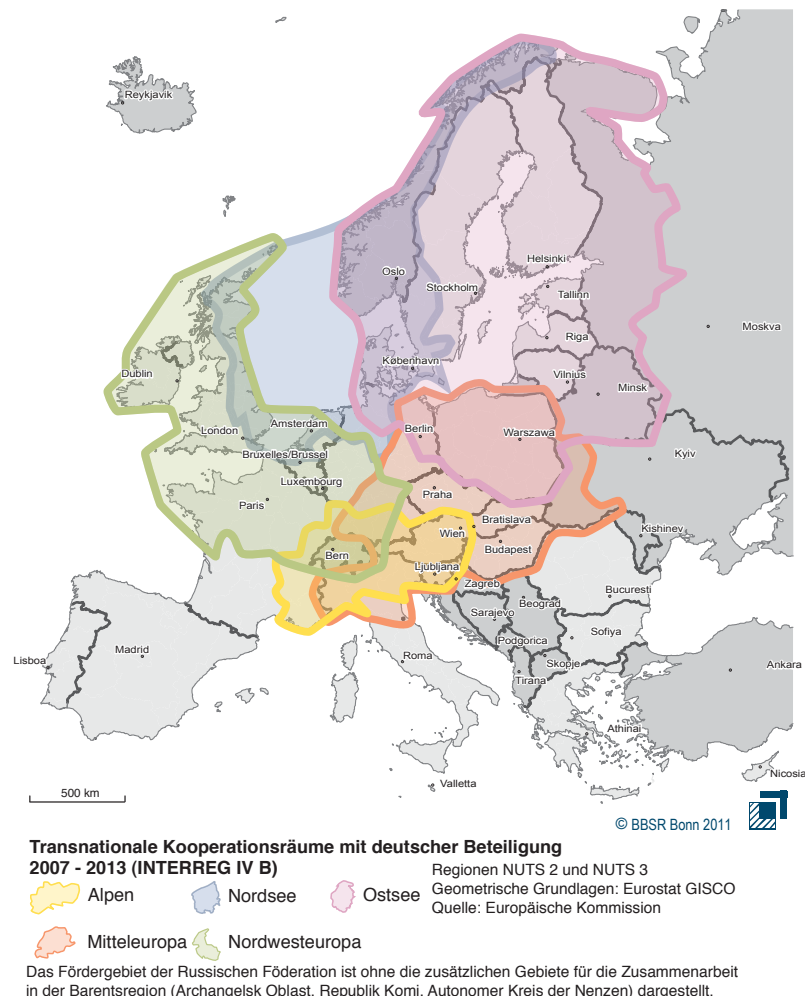
Obwohl die Hauptthemen der Zusammenarbeit in allen Kooperationsräumen ähnlich sind, ergeben sich doch spezifische Schwerpunktsetzungen. Zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Zusammenarbeit im Alpenraum gehört es beispielsweise, die Zunahme des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen und den Schutz vor Naturrisiken zu gewährleisten. Von einem effizienten Verkehrssystem, aber auch einer intakten Umwelt in einer der wichtigsten Tourismusregionen profitieren alle Regionen Deutschlands.

In Mitteleuropa und im Ostseeraum sind besonders gravierende regionale Disparitäten zu überwinden. In Mitteleuropa geht es darüber hinaus auch darum, einen traditionellen europäischen Kernraum wieder zu beleben und die geographisch bedingte Drehscheibenfunktion zwischen Nord- und Süd- sowie West- und Osteuropa durch effiziente Verkehrssysteme zu stärken, was sich insbesondere auf ostdeutsche und bayerische Regionen auswirken wird. Die wichtigsten Herausforderungen im Ostseeraum bestehen darin, die besonderen Voraussetzungen zur Entwicklung der Wissensgesellschaft zu erschließen und gleichzeitig die Umweltsituation der Ostsee entscheidend zu verbessern. Weiterhin gilt es, die vorhandenen multimodalen Verkehrssysteme effizienter zu gestalten und gezielt auszubauen. Letzteres betrifft vor allem die Ost-West-Verbindungen zu den baltischen Staaten sowie die Nord-Süd-Verbindungen zwischen den nordischen Staaten über Deutschland und Polen in den adriatischen Raum.

Im Nordseeraum weisen zahlreiche Regionen eine hohe Wirtschaftsdynamik auf. Hier müssen eine nachhaltige Nutzung erreicht und der Schutz der Naturressourcen verbessert werden. Dies gilt vor allem für die Nordsee, insbesondere das Wattenmeer, sowie die Kreide- und Fjordküsten. Die Entwicklung eines integrierten multimodalen Verkehrssystems und die Überwindung der trennenden Wirkung der Nordsee sind weitere Schwerpunkte.

Die Metropolregionen Nordwesteuropas haben auch künftig herausragende Funktionen für Europa und die Weltwirtschaft. Deutsche Regionen profitieren von der Nähe zu anderen leistungsfähigen Wirtschaftsräumen (Paris, Brüssel, London, Amsterdam/Rotterdam, Luxemburg) und der Anbindung an hochentwickelte infrastrukturelle Netze. Umgekehrt verstärken Regionen wie das Rhein-Ruhrgebiet, der Ballungsraum Rhein-Main und die Region Stuttgart dieses leistungsfähige Netzwerk von

Karte 61
Transnationale Zusammenarbeit



Agglomerationen. Die hohe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte verlangt gleichzeitig nach Lösungen für eine effiziente Nutzung territorialer Ressourcen (Fläche, Wasser, Boden, Infrastruktur, Luft).

Ergebnisse INTERREG III B

Die transnationalen INTERREG III B-Programme (2000–2006) haben zu einer intensiven Vernetzung und Kooperation der Städte und Regionen in Europa beigetragen. In den fünf Kooperationsräumen mit deutscher Beteiligung wirkten über 6 500 Partner, darunter nahezu 1 000 deutsche Partner, in rund 500 Projekten⁷⁶ zusammen. Für die Zusammenarbeit wurden EFRE-Mittel im Volumen von insgesamt rd. 775 Mio. Euro gebunden. Einschließlich der Kofinanzierungen der Projektakteure ergibt sich für alle Projekte ein Gesamtvolumen von rund 1,6 Mrd. Euro.

Deutsche Regionen, Städte und Institutionen sind intensiv in die Zusammenarbeit eingebunden. Sie waren im Zeitraum 2000–2006 an zwei

(76) Über ausgewählte INTERREG-Projekte wird auf der Website www.interreg.de informiert.

Dritteln der transnationalen Projekte in den fünf Räumen beteiligt und stellten dabei rund 15% der Projektpartner und 20% der Leadpartner. Dabei ist festzustellen, dass die Grenz- und Küstenregionen Deutschlands und aller anderen Staaten intensiver als zentralere Regionen an transnationalen Projekten mitwirken.

Zwischenergebnisse INTERREG IV B

Mit dem Beginn der aktuellen Strukturfondsperiode 2007–2013 wurde die Gemeinschaftsinitiative INTERREG in das neue allgemeine Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ überführt. Dies belegt den Erfolg der bisherigen transnationalen Zusammenarbeit und unterstreicht die Philosophie dieses vergleichs-

weise neuen Förderinstruments. Mit der Überführung in die Mainstream-Förderung sind nicht nur eine höhere finanzielle Ausstattung der Programme und ein stärkeres politisches Gewicht dieser Förderausrichtung verbunden, sondern auch eine Reihe neuer Anforderungen und Herausforderungen an die Programme, Projekte und Akteure. So müssen transnationale Projekte in der aktuellen Förderperiode strategischer ausgerichtet sein und einen Beitrag zur Umsetzung der Strategien von Lissabon und Göteborg für Wachstum und Beschäftigung bzw. für eine nachhaltige Entwicklung leisten. Wichtige Bezugspunkte für die transnationale Zusammenarbeit sind insofern die TAEU bzw. die TA 2020, die aufzeigen, wie Raum- und Stadtentwicklung einen Beitrag zur Umsetzung der übergeordneten EU-Strategien leisten können. Darüber hinaus weisen die aktuellen Projekte eine Reihe neuer Qualitätsmerkmale auf:

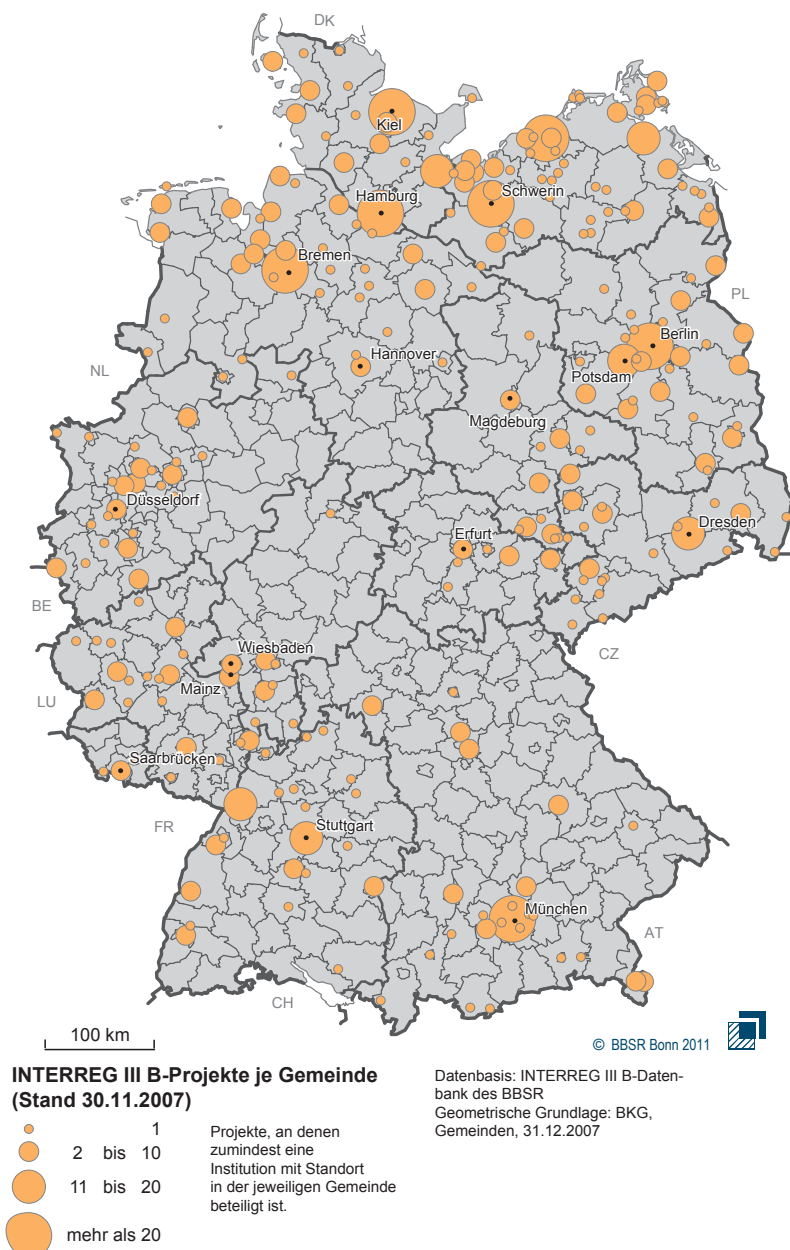
- stärkere Orientierung auf Umsetzung und Schaffung von Beispiellösungen sowie Verbreitung der Ergebnisse
- stärkere Ausrichtung auf Investitionsvorbereitung und Integration von Pilotinvestitionen
- Berücksichtigung aktueller Themen wie Innovation und Wissensgesellschaft, demographischer Wandel und Klimawandel
- Verknüpfung mit transnationalen strategischen Ansätzen (z.B. Ostseeraumstrategie, Donaauraumstrategie)
- besseres Zusammenwirken mit anderen Programmen und Finanzinstrumenten,
- Stärkung wirklich transnationaler Projektarbeit.

Anfang 2011 – nach rund der Hälfte der Programmlaufzeit – sind in den INTERREG IV B-Programmräumen mit deutscher Beteiligung drei Viertel der EU-Mittel für Projekte gebunden. Da die meisten Projekte eine Laufzeit von rund drei Jahren haben, liegen noch wenige konkrete Projektergebnisse vor.

Wirkungen der transnationalen Zusammenarbeit

Durch die transnationale Zusammenarbeit von nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Institutionen – über Fachgrenzen hinweg – werden Erfahrungen ausgetauscht, erfolgreiche Arbeitsmethoden und -instrumente übertragen sowie Modelllösungen entwickelt. Die Projektergebnisse reichen von transnationalen Studien, Handbüchern, Entwicklungs- und Marketingkonzepten bis hin zu Machbarkeitsuntersuchungen, Investitionsstrategien, Planungen und Pilotinvestitionen.

Karte 62
INTERREG III B – Projekte in Deutschland



Für Deutschland ergeben sich aus der Mitwirkung von Bund und Ländern an der transnationalen Zusammenarbeit einerseits Gelegenheiten, eigene Politikansätze und Lösungen in die internationale Diskussion und Umsetzung einzubringen, andererseits aber auch fortgeschrittene Erfahrungen zu übernehmen.

Über die jeweiligen projektspezifischen Ergebnisse und Wirkungen hinaus entfaltet die transnationale Zusammenarbeit auch langfristige querschnittsorientierte Wirkungen, die zu Veränderungen im Entscheidungsgefüge von Städten, Regionen und Kooperationsräumen führen und deren Europakompetenz stärken. Beispielsweise ist es INTERREG B-Projekten gelungen, aufgrund ihrer integrierten Herangehensweise und ihrer Ergebnisse Investitionen anzustoßen, zu lenken und für einen optimalen Ressourceneinsatz zu sorgen, Investitionen zu beschleunigen oder auch die Gestaltung von Förderprogrammen zu beeinflussen. Kurzum: Mit finanziell eher unbedeutenden Projekten können Hebel in Bewegung gesetzt werden, die mittel- und langfristig bedeutende ökonomische Wirkungen entfalten. Auch führen INTERREG B-Projekte oftmals zu innovativen Prozessen. Zwar werden in der Regel keine technischen Erfindungen gemacht, in vielen Projekten werden jedoch neue transnationale Handlungsgrundlagen, Verfahren oder Standards entwickelt, die zu einer effektiveren Aufgabenbewältigung beitragen können. Zum Teil werden Neuerungen im Hinblick auf ihre technische, planungsrechtliche, regionalwirtschaftliche und finanzielle Realisierbarkeit über regionale Pilotprojekte untersucht (getestet). Dies verschafft den beteiligten Akteuren (Regionen, Technologieclustern) einen Zuwachs an Kompetenz und Erfahrungswissen. Darüber hinaus führen transnationale Partnerschaften nicht nur zu einem Kompetenzzuwachs bei den beteiligten Personen oder Stellen, sie tragen vielmehr auch dazu bei, dass sich ein regionales Qualitätsmanagement herausbildet und Städte und Regionen neue Verfahren etablieren, wie etwa intensivere Beteiligungsverfahren, ein transnationales Benchmarking etc. „Last but not least“ tragen transnationale Projekte auch zur Entwicklung der Steuerungs- und Handlungskompetenzen der Akteure (Regional Governance) auf einer regionalen Ebene bei. Diese zum Teil indirekten Wirkungen sind sowohl für die Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt Europas, aber auch für die regionale und lokale Ebene von besonderer Bedeutung.

Tabelle 7

Entwicklungsprozess der transnationalen Zusammenarbeit

INTERREG II C	Experimentierfeld für multilaterale staatenübergreifende Zusammenarbeit
Charakter	Gemeinschaftsinitiative, Innovative Aktionen für regionale Entwicklungen (Art. 10 EFRE)
Laufzeit	1996–1999
Aktivitäten	Erfahrungsaustausch, Analysen und Studien, Planungsaktivitäten
Wirkungen/Verdienste	- Aufbau transnationaler Kooperationsstrukturen - Austausch zwischen den für Raumentwicklung zuständigen und relevanten Akteuren - Konzeptionelle Basis für die Fortsetzung der transnationalen Zusammenarbeit (etwa durch die Erarbeitung von raumspezifischen Leitbildern für die Raumentwicklung)
INTERREG III B	Innovative transnationale Raumentwicklungsprojekte
Charakter	Gemeinschaftsinitiative
Laufzeit	2000–2006
Aktivitäten	Innovative Pilotvorhaben, kleinere Investitionen im transnationalen Kontext, Tourismusprodukte, Entwicklungs- und Marketingkonzepte, Know-how-Transfer, Aufbau transnationaler Netzwerke und Institutionen, Entwicklungsagenturen und Fortbildungsinstitutionen
Wirkungen/Verdienste	- Stärkere Umsetzungsorientierung - Profilierung transnationaler Kooperationsräume - Demonstration der Notwendigkeit und des Nutzens transnationaler Zusammenarbeit mit dem Ergebnis, dass INTERREG ab 2007 als Mainstream-Programm der Strukturförderung fortgeführt wird
INTERREG IV B	Projektorientierte Umsetzung strategischer Raumentwicklungspolitik
Charakter	Mainstream-Programm: EFRE-Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“
Laufzeit	2007–2013
Aktivitäten	Wie INTERREG III B, jedoch stärkerer transnationaler Fokus und noch stärkere Orientierung auf Umsetzung, Investitionsvorbereitung, Pilotinvestitionen und Verbreitung der Ergebnisse
Wirkungen/Verdienste	- Stärkerer Fokus auf Innovation und Klimawandel - Stärkere strategische Orientierung - Beitrag zur Umsetzung der Lissabon- und Göteborgstrategien - Beitrag zur Umsetzung der TAEU - Stärkere Verknüpfung mit transnationalen strategischen Ansätzen (z.B. Ostseeraumstrategie, Donaauraumstrategie) - Stärkere Verknüpfung mit anderen Programmen und Finanzierungsinstrumenten

Quelle: BBSR 2011

VASAB – Raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit im Ostseeraum

Seit den 1990er Jahren hat sich eine kontinuierliche raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit im Ostseeraum etabliert. Daran sind die für Raumordnung und -entwicklung zuständigen Behörden aus den EU-Staaten Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen und Schweden sowie Belarus, Norwegen und Russland beteiligt.

Die Zusammenarbeit war zunächst auf die Erarbeitung eines gemeinsamen räumlichen Leitbildes (1994) für die Ostseeregion gerichtet, das der Zusammenarbeit auch den jetzigen Na-

men eintrug (Vision and Strategies around the Baltic Sea – VASAB). Später wurden konkrete Aktionsprogramme und Umsetzungsprojekte entwickelt und insbesondere mit Hilfe des Programms der transnationalen Zusammenarbeit im Ostseeraum (INTERREG B) gefördert.

Im Jahr 2005 beschlossen die Raumordnungsminister auf Anregung des Ostseerates die Erarbeitung eines neuen Konzeptes zur Raumentwicklung mit einem Zeithorizont bis etwa 2030 („VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region“). Dabei wurden der aktuelle Wandel von Klima und Demographie, die Herausforderungen der Wissensgesellschaft oder die Wirkungen der Globalisierung auf das Verhältnis von Stadt und Land berücksichtigt. Das 2009 von den Raumordnungsministern beschlossene Konzept ist auf Themen fokussiert, die eine staatenübergreifende Bearbeitung erfordern, wie transnationale Korridore und Städtennetze oder die Förderung einer maritimen Raumordnung. Die Erarbeitung erfolgte in Abstimmung mit der Ostseestrategie der Europäischen Union und präzisiert die dort enthaltenen raumentwicklungspolitischen Orientierungen. Zur Umsetzung des Konzeptes sind konkrete Aktionen festgelegt, die durch das VASAB-Komitee selbst, aber auch andere staatenübergreifende Ostseeorganisationen geleitet werden. Auch die Europäische Kommission wirkt bei der Umsetzung mit. Darüber hinaus werden transnationale Projekte initiiert.

Makroregionale Strategien

Jüngste Tendenz in der transnationalen Zusammenarbeit ist die Erarbeitung makroregionaler Strategien auf europäischer Ebene. Damit wird zum einen das Ziel verfolgt, die Entwicklung wichtiger Teilräume der EU zu einer Angelegenheit der gesamten Union zu machen. Andererseits geht es darum, die Vielzahl der unterschiedlichen Politikansätze im Rahmen einer Gesamtstrategie zu bündeln und zu orientieren. Eine erste derartige Strategie wurde für den Ostseeraum auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 erarbeitet.

Die Ostseestrategie der Europäischen Union wurde am 29./30. Oktober 2009 vom Europäischen Rat angenommen. Die Strategie wurde in einem breiten Diskussionsprozess mit den Mitgliedstaaten, Ostseeorganisationen, Stakeholdern und der Öffentlichkeit erarbeitet und will den Ostseeraum zu einer ökologisch nachhaltigen, wohlhabenden, zugänglichen, attraktiven und sicheren Region entwickeln. Die Strategie

wird durch einen Aktionsplan ergänzt, der auch Beispiele für Schlüsselprojekte enthält. Verantwortlich für die Umsetzung seiner Themenbereiche sind einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten, z.T. im Zusammenwirken mit ostseeweiten Organisationen bzw. interministeriellen Gremien. Der Aktionsplan ist nicht abgeschlossen, sondern kann durch neue Aktivitäten und Projekte weiterentwickelt werden.

Am 18./19. Juni 2009 beschloss der Europäische Rat die Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie der EU für den Donaauraum. Diese liegt seit dem 8. Dezember 2010 vor und zielt insbesondere auf eine bessere Anbindung des Donaaraumes, den Umweltschutz, die Förderung des Wohlstandes durch Entwicklung der Wissensgesellschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Qualifikation sowie die Stärkung der institutionellen Zusammenarbeit. Die Erfahrungen bei der Umsetzung der Strategien der Europäischen Union für den Ostsee- und Donaauraum werden für ähnliche Aktivitäten von großer Bedeutung sein.

Makroregionen benötigen nicht unbedingt zentrale, auf EU-Ebene ausgearbeitete Strategien für ihre Entwicklung. Grundsätzlich können makroregionale Strategien jedoch helfen, Aktivitäten zu entfalten, Kräfte zu bündeln, Synergien zu erreichen und sektorale Strategien besser räumlich auszudifferenzieren.

Die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung betont die Notwendigkeit, dass der neue Ansatz der „Makroregionalen Strategien“ die europäischen Leitbilder und Strategien des EU-REK und seiner Nachfolgedokumente berücksichtigen sollte. Sie erachtet die Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit als ein geeignetes Instrument zur Umsetzung der Strategien.

3.1.5 Zusammenarbeit in Grenzräumen und im Europarat

Als grenzüberschreitende Zusammenarbeit bezeichnet man die Zusammenarbeit zwischen unmittelbar benachbarten Grenzregionen entlang einer Staatsgrenze. Diese Zusammenarbeit verlangt Ausdauer und partnerschaftliches, nicht hoheitliches Handeln. Eine erfolgreiche Kooperation setzt Vertrauen voraus. Erst danach können „harte Themen“ in Wirtschaft, Infrastruktur, Raumordnung und Umwelt angegangen werden. Ein Beispiel ist der Ausschuss für Raumordnung der „Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit“, in dem die nationalen Verwaltungen mit den Woiwodschaften

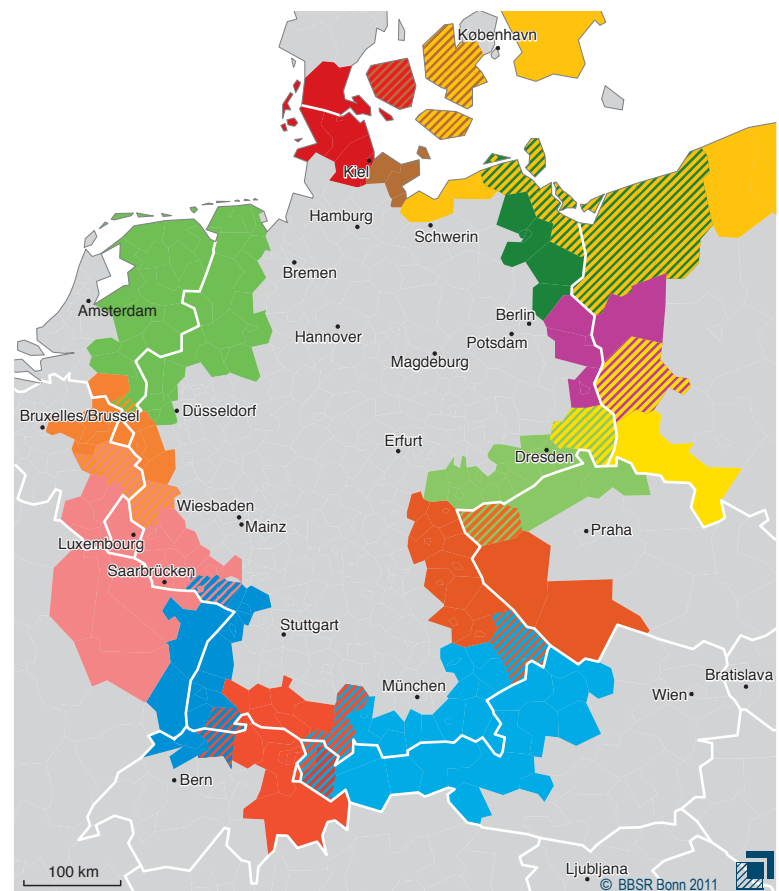
und Ländern zusammenarbeiten, zuletzt an einer Stellungnahme und Karte zur Entwicklung der überregionalen Verkehrsinfrastruktur im Grenzraum. Im deutsch-tschechischen Grenzraum besteht eine binationale Zusammenarbeit im Rahmen der „Deutsch-Tschechischen Arbeitsgruppe zur Raumentwicklung“.

Seit 1991 fördert auch die EU im Rahmen der INTERREG A-Programme grenzüberschreitende Projekte. Ziel ist die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes in Europa. Für den Zeitraum 2007–2013 gibt es 14 INTERREG IV A-Programme mit Beteiligung deutscher Grenzregionen. Maßnahmen können in den Bereichen Wirtschaft/Technologie/Innovation, Tourismus/Umwelt/Infrastruktur und Soziales/Kulturelles/Bildung gefördert werden.

Mit Hilfe der Förderprogramme konnten in den letzten Jahren zahlreiche grenzüberschreitende Vorhaben realisiert und die deutschen Grenzgebiete gestärkt werden, was für die nationale und teilstaatliche Raumentwicklung von großer Bedeutung ist. Insgesamt leistet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Über die Grenzen der EU hinaus erfolgt räumliche Zusammenarbeit z. B. im Rahmen des Europarates. Wichtigstes Element ist hier die Europäische Raumordnungsminister-Konferenz. Diese sog. CEMAT (Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire) bringt Repräsentanten von 47 Mitgliedstaaten zusammen, de-

Karte 63
Grenzübergreifende Zusammenarbeit



Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung
INTERREG IV A-Fördergebiete und angrenzende Gebiete nach Artikel 21.1 der EFRE-Verordnung (20%-Klausel)

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|
| ■ Brandenburg – Polen | ■ Sachsen – Polen |
| ■ Deutschland – Niederlande | ■ Bayern – Tschechien |
| ■ „Großregion“ | ■ Bayern – Österreich |
| ■ Euregio Maas – Rhein | ■ Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein |
| ■ Sachsen – Tschechien | ■ Oberrhein |

Datenbasis: Operationelle Programme der jeweiligen Programmgebiete
Geometrische Basis: GfK Geomarketing

- | |
|--|
| ■ Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg – Polen |
| ■ Fehmarnbeltregion |
| ■ Region südliche Ostsee |
| ■ Schleswig/K.E.R.N. – Süddänemark |

15. CEMAT-Konferenz

Vorbereitung

Erstellung nationaler Berichte aller Mitgliedstaaten über die räumliche Entwicklung der letzten fünf Jahre in ausgewählten Bereichen als Grundlage für die Erstellung der Konferenzdokumente. Diese nationalen Berichte zum Konferenzthema „Zukünftige Herausforderungen: Nachhaltige Raumentwicklung auf dem europäischen Kontinent in einer sich wandelnden Welt“ sind im Internet über die Seite des Europarates abrufbar; der deutsche Nationale Bericht auch über die Seiten des BBSR.

Wichtigste Ergebnisse

Moskauer Erklärung, wie insbesondere auf die neuen Herausforderungen des Klimawandels, der Energieversorgung und des demographischen Wandels reagiert werden kann. Die Förderung einer innovativen, nachhaltigen und integrierten räumlichen Entwicklung sowie effizienter territo-

riärer Governance-Modelle und die bessere Berücksichtigung räumlicher Entwicklungsperspektiven in den Fachpolitiken wurden als wirksame Mittel herausgestellt, um den Herausforderungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu begegnen.

- Beschluss, die CEMAT-Leitlinien an die neuen territorialen Herausforderungen in Europa anzupassen
- Resolution zur Verbesserung der Daseinsvorsorge (Contribution of essential services to the sustainable development of the European Council)
- Resolution zu einer europäischen Charta für das ländliche Erbe (The rural heritage as a factor of territorial cohesion)
- Beschluss über die nächsten CEMAT-Konferenzen 2013 in Griechenland und 2016 in Rumänien.

ren gemeinsames Ziel die nachhaltige räumliche Entwicklung des europäischen Kontinents ist. In Bonn fand 1970 die erste CEMAT statt. Im Jahr 2010 fand die 15. CEMAT-Konferenz – in Verbindung mit dem 40-jährigen Bestehen der Raumordnungsministerkonferenz – in Moskau statt. Die CEMAT setzt jeweils aktuelle raumordnungspolitische Themen auf die Agenda, die in Form von Resolutionen und Deklarationen schriftlich festgehalten und verabschiedet werden. Im Laufe der Arbeit wurden wichtige Grundlagendokumente beschlossen. Meilensteine sind vor allem die auf der 12. CEMAT im September 2000 in Hannover verabschiedeten „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“.

3.1.6 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Für eine weitere Verstärkung der territorialen Dimension ist die Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013 der zentrale Ansatzpunkt. Diese findet in enger Verbindung mit den Verhandlungen der nächsten finanziellen Vorausschau zum EU-Haushalt statt. Hierbei muss die dezentral, partnerschaftlich und integriert gestaltete Kohäsionspolitik ihren Beitrag für die Bewältigung der aktuellen europäischen Herausforderungen wie z.B. globaler Wettbewerb, Klimawandel und Energiekrise sowie Demographie leisten.

Mit der Aufnahme des Begriffs des „Territorialen Zusammenhalts“ in den Vertrag von Lissabon ist zu erwarten, dass der räumliche Aspekt in der Kohäsionspolitik künftig an Bedeutung gewinnt. Die Vorschläge zur Zukunft der Kohäsionspolitik, die die EU-Kommission mit dem 5. Kohäsionsbericht vorgelegt hat, zielen in diese Richtung.

Bereits die Territoriale Agenda der EU hat 2007 mit der Formulierung von Prioritäten räumlicher Entwicklungsmaßnahmen die Relevanz der territorialen Dimension hervorgehoben. Die revidierte Territoriale Agenda hat die territorial relevanten Aspekte der aktuellen – in der Strategie Europa 2020 genannten – Herausforderungen ergänzt.

Aus Sicht der Raumentwicklung ist es damit von großem Interesse, intensiv zu begleiten, wie das im Lissabon-Reformvertrag zusätzlich aufgenommene Ziel des territorialen Zusammenhalts auf die weitere Gestaltung der EU-Politiken wirkt. Denn trotz der starken räumlichen Auswirkungen vieler EU-Vorhaben wird

deren räumliche Dimension in der Politikgestaltung bislang unzureichend berücksichtigt und sollte in Zukunft mehr Beachtung finden.

INTERREG B-Programme haben stets wichtige europäische Themen behandelt. Sie leisteten dadurch einen Beitrag zu den Strategien von Lissabon und Göteborg, etwa über die Erprobung von kostengünstigen Breitbandanschlüssen, die Förderung der transnationalen Zusammenarbeit von kleinen und mittleren Unternehmen oder über Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, wie etwa die Erarbeitung von Strategien zum Umgang mit knapper werdenden Wasserressourcen für die Landwirtschaft und vorsorgende Hochwasserschutzmaßnahmen.

Zentrale Punkte der Strategie Europa 2020 sind heute bereits Kernthemen der INTERREG B-Programme und der damit finanzierten Projekte. So steht insbesondere die Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ mit ihren Unterthemen Klima, Energie, Mobilität und Wettbewerbsfähigkeit der Strategie Europa 2020 im Fokus vieler INTERREG IV B-Projektaktivitäten.

In raumentwicklungspolitischen Programmen und Projekten der transnationalen Zusammenarbeit (INTERREG B) sowie im Europäischen Raumbeobachtungsnetzwerk (ESPON) sollten auch in Zukunft sowohl wissenschaftlicher Vorlauf (ESPON) als auch beispielhafte, innovative Problemlösungen zu den o.g. Themen erarbeitet werden.

Eine Beibehaltung des Raumentwicklungsbezugs in den INTERREG B-Programmen wird dabei als zukunftsorientiert und zur erfolgreichen Umsetzung gemeinsamer europäischer Ziele notwendig angesehen. Die Territoriale Agenda 2020 sollte ebenso wie Raumentwicklungskonzepte auf der Ebene staatenübergreifender europäischer Kooperationsräume (z. B. für den Ostseeraum die VASAB Long Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region) als wichtige Bezugsbasis für die transnationale Zusammenarbeit Mitgliedstaaten und Regionen herangezogen werden.

Deutsche Regionen sollten sich aktiv in die Entwicklung und Umsetzung makroregionaler Strategien – wie im Ostsee- oder Donaauraum einbringen – und ihre raumentwicklungspolitischen Ziele unter Beachtung der Entwicklung in diesen Makroregionen formulieren und umzusetzen versuchen.

3.2 Bundesraumordnung

Die Bundesraumordnung nimmt im deutschen Raumplanungssystem verschiedene Funktionen wahr:

- im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung den Erlass des Raumordnungsgesetzes (ROG)
- die Abstimmung raumwirksamer Planungen und Maßnahmen innerhalb des Bundes und mit den Ländern
- die Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen
- Stellungnahmen zu Raumordnungsplänen von Ländern und Regionen
- die Entwicklung von Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland gemeinsam mit den Ländern
- die Unterstützung der Umsetzung von Leitbildern durch Modellvorhaben der Raumordnung
- Beteiligung an der Entwicklung eines europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK)
- die laufende Information und Berichterstattung über die Raumentwicklung in Deutschland.

Aufgaben der Bundesraumordnung werden primär durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wahrgenommen und durch Aktivitäten nachgeordneter Bundesbehörden fachlich unterstützt. Zu nennen sind hier insbesondere das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Hier werden vielfältige Aktivitäten der Bundesraumordnung gebündelt.

So ist das BBSR mit der Durchführung des Aktionsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“, der Erarbeitung des Raumordnungsberichts und der Führung eines räumlichen Informationssystems an der Bundesraumordnung beteiligt. Eine zusätzliche Aufgabe ist dem BBSR mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 2008 übertragen worden. Nach § 17 Abs. 1 ROG 2008 kann der Bund für einzelne Grundsätze der Raumordnung konkretisierende Bundesraumordnungspläne erarbeiten, deren vorbereitende Verfahrensschritte vom BBSR durchzuführen sind.

In einer ähnlichen Rolle ist auch das BSH an der Bundesraumordnung beteiligt. Seit 2004 ist der Bund für die nicht zum deutschen Hoheitsgebiet gehörende ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee zur Aufstellung

von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ermächtigt. Das BSH ist mit der Durchführung einzelner Verfahrensschritte für die Raumordnungsplanung in der AWZ unter der Leitung des BMVBS betraut.

3.2.1 Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern wurden im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 durch eine Änderung des Grundgesetzes neu geordnet. Die bisher für den Bereich der Raumordnung wirksame Rahmengesetzgebung des Bundes wurde ersatzlos aus dem Grundgesetz gestrichen. Die Raumordnung, die bisher im abgeschafften Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG verankert war, wurde in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG überführt. Die neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ermächtigt den Bund nun zu einer umfassenden Vollregelung der Raumordnung, die alle föderalen Ebenen der überörtlichen Planung umfasst (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG).

Macht der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung Gebrauch, ermöglicht Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG allerdings den Ländern, von diesen bundeseinheitlichen Regelungen abzuweichen. Diese Abweichungsbefugnis wurde mit der Föderalismusreform neu in das Grundgesetz eingeführt. Auf abweichende Landesplanungsgesetze kann der Bund wiederum mit einem anderslautenden Gesetz reagieren.

Dieses tritt jedoch entsprechend der Normierung durch Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft, um den Bundesländern wiederum die Möglichkeit zum Reagieren zu geben. Vor diesem Hintergrund sollte der Bund seine Planungskompetenz nur für solche Sachbereiche in Anspruch nehmen, wo ein großer Konsens mit den Ländern für länder- oder staatengrenzenüberschreitende Handlungserfordernisse besteht.

Die nach der Änderung des Grundgesetzes notwendig gewordene Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG 2008) konnte schon am 30.12.2008 öffentlich bekannt gemacht werden. Entsprechend der Sechsmonatsfrist, die durch Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG gesetzt wird, traten der Abschnitt 1 mit den allgemeinen Vorschriften und der Abschnitt 2 des GeROG, in dem die Regeln für die Raumordnung der Länder zusammengefasst sind, ein halbes Jahr später am 30.6.2009 in Kraft. Bereits am 31.12.2008 konn-

ten die Regelungen des Abschnitts 3, in dem ausschließlich die Raumordnung im Bund normiert wird, wirksam werden.

Der Katalog der gesetzlichen „Grundsätze der Raumordnung“ wurde überarbeitet und an die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ angepasst, die im Jahr 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung gemeinsam durch Bund und Länder beschlossen wurden. Ziele der Neufassung waren:

- die Betonung der Innenentwicklung und der Verringerung der Flächeninanspruchnahme
- der Klimaschutz
- die Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels
- die Berücksichtigung des ländlichen Raums sowie der Land- und Forstwirtschaft bei den einzelnen Grundsätzen und nicht in einem gesonderten Grundsatz. Damit wird etwa unterstrichen, dass die im Grundsatz „Wirtschaft“ vorgesehene Stärkung von Wachstum und Innovation auch für den ländlichen Raum gilt.
- das Herausstellen der interkommunalen Zusammenarbeit, insbesondere von Stadt-Land-Partnerschaften
- die Hervorhebung der europäischen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Bisher wurde als Aufgabe der Raumordnung durch das ROG bestimmt, dass der Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern sind. Das ROG 2008 knüpft hier an und ergänzt die Aufgabenbestimmung im § 1 Abs. 1 um die raumordnerische Zusammenarbeit.

Eine wesentliche Neuerung des Raumordnungsgesetzes 2008 ist die Stärkung der Bundesraumordnung als eigenständige Planungsebene. Bereits das Raumordnungsgesetz 1998 hatte den Bund als Träger der Raumordnung für die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), die Meeresgebiete jenseits des Küstenmeers bis zur 200-Meilen-Grenze, zur Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen ermächtigt. Nun bestimmt § 17 Abs. 1 ROG, dass das BMVBS einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG durch Bundesraumordnungspläne konkretisieren darf. Ergänzend ermöglicht § 7 Abs. 2 ROG dem BMVBS, Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen

der Bundesverkehrswegeplanung als Rechtsverordnung aufzustellen. Bindungswirkungen werden durch die Raumordnungspläne nach § 17 Abs. 2 ROG allerdings nicht gegenüber den Ländern und Regionen ausgelöst. Sie binden ausschließlich den Bund selbst.

3.2.2 Entwicklung und Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung

Ein zentrales Thema der Bundesraumordnung im Berichtszeitraum war die Entwicklung, Verabschiedung und Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

Auf der Grundlage der räumlichen Problem- analysen im Raumordnungsbericht 2005 des BBR und der dort näher beschriebenen „Künftigen räumlichen Herausforderungen“⁷⁷ fand 2005 ein moderierter Diskussionsprozess zwischen Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie der Raumwissenschaft statt, um die Grundausrichtung der neuen Leit- bilder zu bestimmen. Ergebnis waren drei The- men, die durch Leitbilder konkretisiert werden sollten: Wachstum und Innovation durch Förderung überregionaler Partnerschaften in Metropolregionen, Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Regionen im demogra- phischen Wandel und Ressourcenmanagement in Regionen mit Flächennutzungskonflikten so- wie Kulturlandschaftsentwicklung.

Sodann folgte ein intensiver Abstimmungspro- zess im Rahmen der MKRO, der die einstimmige Verabschiedung der drei Leitbilder

- Wachstum und Innovation,
- Daseinsvorsorge sichern,
- Ressourcen bewahren, Kulturlandschaft ge- stalten

in der MKRO vom 30.6.2006 zum Ergebnis hatte.

Mit dem Beschluss wurde die Erwartung ver- bunden, dass die Leitbilder umgesetzt werden und ihren Niederschlag in den Raumordnungs- plänen der Länder und den raumbezogenen Strategien der Fachplanungen des Bundes und der Länder finden. Die MKRO hat sich daher für einen breiten Dialog eingesetzt, der in den Fachministerkonferenzen, zwischen den Fach- ressorts des Bundes und in der breiten Öffent- lichkeit geführt wird.

Umsetzung der Leitbilder durch Modellvorhaben der Raumordnung

Die Umsetzung der Leitbilder begann sehr zü- gig und wurde vor allem durch Modellvorhaben

(77) BBR (Hrsg.): Raumord- nungsbericht 2005. Berichte, Band 21, Bonn 2005.

der Raumordnung in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Regionen unterstützt.

Seit rund 15 Jahren fördert das BMVBS mit dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) die praktische Entwicklung, Erprobung und Umsetzung innovativer raumordnerischer Handlungsansätze, Instrumente und Methoden in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis, d.h. mit Akteuren vor Ort. Exemplarisch findet eine gezielte Förderung von Modellvorhaben, Projekten und Studien statt, die neue Ansätze für die Raumordnung der Länder erschließen.

So haben BMVBS und BBSR für alle drei Leitbilder entsprechende Modellvorhaben auf den Weg gebracht und durchgeführt, die Umsetzungsstrategien in konkreten Raumsituationen aufzeigen sollen.

Leitbild „Wachstum und Innovation“

Im Mittelpunkt der Diskussion in den letzten Jahren stand vor allem das Leitbild „Wachstum und Innovation“ mit den beiden Spannungsfeldern „Ausgleichs- und Entwicklungsziel“ so-

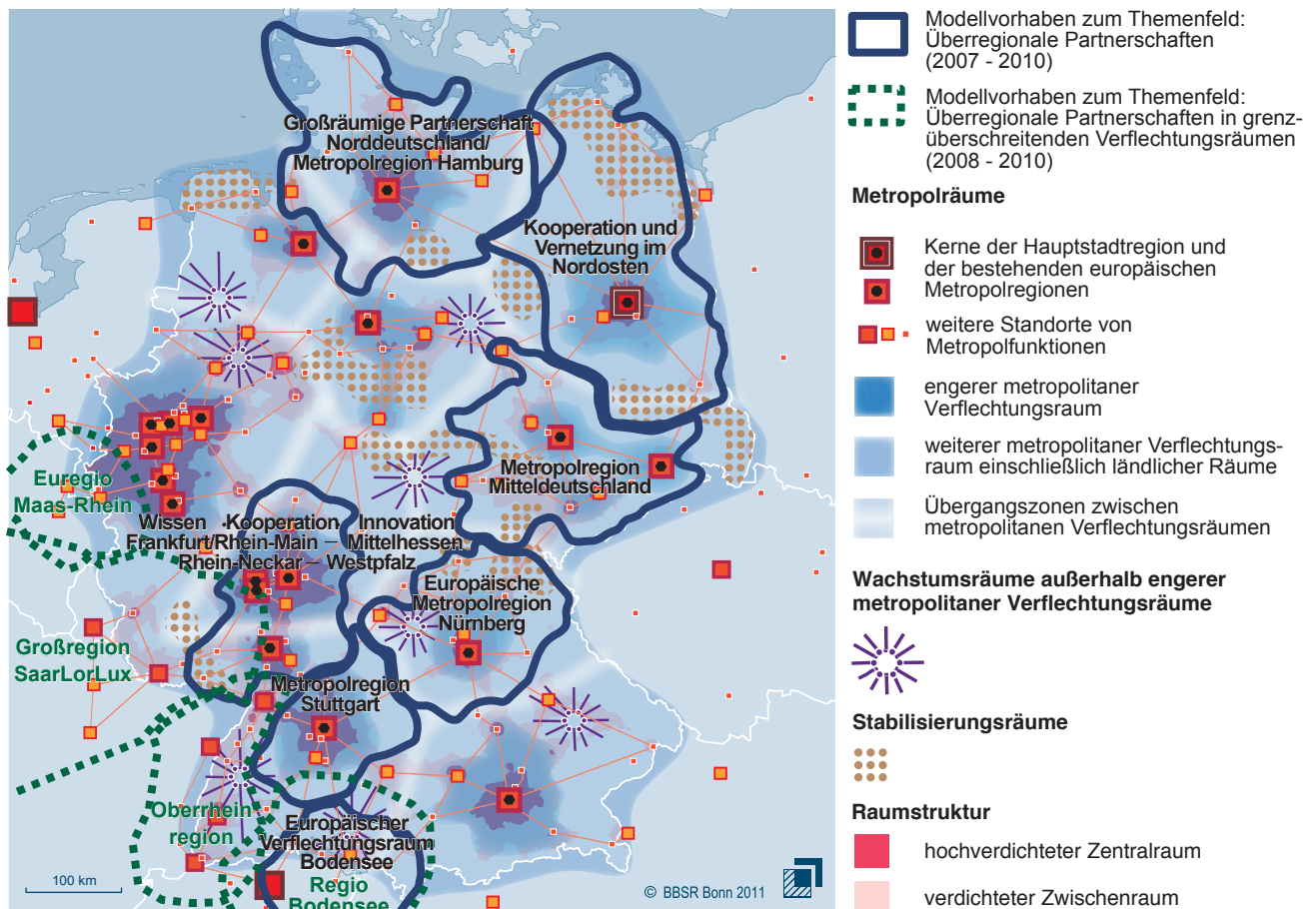
wie „Metropolräume und ländliche Räume“. Es wurde befürchtet, dass die geforderte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen zu Lasten der Förderung strukturschwacher ländlicher Räume gehen müsste. Auch ein Paradigmenwechsel der Raumordnungspolitik und eine Abkehr vom Gleichwertigkeitsziel wurde unterstellt. Der Idee der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ und damit der Solidarität zwischen stärkeren und schwächeren Teilräumen innerhalb größerer Verflechtungsräume wurde keine realistische Chance eingeräumt.

Um zur Versachlichung der kontroversen Diskussion beizutragen und den strategischen Ansatz der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaft“ zu konkretisieren, wurde 2006 der MORO-Schwerpunkt „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ eingerichtet.

Das Modellvorhaben konkretisiert in sieben Modellregionen, wie überregionale Partnerschaften zur Stärkung von Wachstum und

Karte 64

Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Wachstum und Innovation



Innovation umgesetzt werden können. Das Vorhaben zeigt innovative Ansätze auf und entwickelt gemeinsam mit sieben Modellregionen erfolgversprechende Möglichkeiten zur Steuerung überregionaler Partnerschaften. Modellregionen sind die um Ergänzungsgebiete erweiterten Metropolregionen Norddeutschland/Hamburg, Berlin, Nordost, Mitteldeutschland, Frankfurt am Main/Rhein-Main/Mittelhessen/Rhein-Neckar/Westpfalz, Nürnberg, Verflechtungsraum Bodensee sowie Stuttgart.

Anhand von etwa 40 Teilprojekten wird überprüft, wie diese Partnerschaften ausgestaltet werden und sogar mittelfristig in eine Governancestruktur münden können. Die Themenvielfalt der Projekte reicht von regionalen Wirtschaftskreisläufen, Unternehmensclustern und Netzwerken, regionalen Entwicklungskonzepten bis hin zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Neu an diesem Ansatz ist insbesondere der großräumige Zuschnitt der Kooperationsgebiete, die meist über die Grenzen bestehender Metropolregionen reichen.

Ein weiteres Modellvorhaben widmet sich den spezifischen Potenzialen und Herausforderungen von großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das MORO unterstützt die Netzwerkbildung mit dem Ziel der Institutionalisierung langfristiger und tragfähiger Partnerschaften. Projektpartner sind die deutschen Teilregionen Region Aachen sowie die regionalen Planungsverbände Mittlerer Oberrhein, Bodensee-Oberschwaben, Hochrhein-Bodensee, Südlicher Oberrhein sowie die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume Euregio Maas-Rhein, Großregion SaarLorLux, Oberrhein und Bodensee. Dieses Projekt führte im März 2011 zur Gründung des Initiativkreises metropolitane Grenzregionen (IMeG).

Der bisherige Umsetzungsprozess des Leitbildes zeigt:

- Es ist wichtig, das Leitbild „Wachstum und Innovation“ unter Einbeziehung der Potenziale aller Teilräume umzusetzen. Dabei gilt es, das anspruchsvolle Konzept der Verantwortungsgemeinschaften weiterzuentwickeln, das auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen basiert.
- Der Beitrag von Kernen und Netzen zum ökonomischen Wachstum und zur Generierung von Innovationen muss unterstützt werden. Es geht sowohl um die Festigung und Weiterentwicklung selbstorganisierter regionaler Steuerungsstrukturen zwischen Agglomerationen, ländlich geprägten sowie strukturstarken und -schwachen Regionen als auch

um die Stärkung der spezifischen Funktionen und Potenziale der jeweiligen Teilräume.

- Das Partnerschafts- und Verantwortungsprinzip hat sich als Bottom-up-Prozess für funktionsfähige regionale Organisationsformen bewährt und ist weiterzuentwickeln.

Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Instrumenten und Standards, um auch künftig in allen Teilräumen eine angemessene infrastrukturelle Grundversorgung insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Öffentlicher Verkehr sicherzustellen. Dies erfordert vor allem in den von den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung betroffenen Regionen die Überprüfung notwendiger öffentlicher Leistungen und Ausstattungsstandards. Ziel bleibt es, auch vor dem Hintergrund enger finanzieller Handlungsspielräume allen Bevölkerungsgruppen den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsangeboten zu ermöglichen.

Die Bundesraumordnung unterstützt bereits seit längerem die Landes- und Regionalplanung mit Modellvorhaben der Raumordnung bei der Erarbeitung von innovativen, integrativen Lösungsansätzen zur Sicherung der öffentlichen Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge, insbesondere in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang und starker Alterung. Während es in den abgeschlossenen Modellvorhaben um „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ im Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrsbereich sowie in der Alten- und Kinderbetreuung ging, widmen sich die aktuelleren Modellvorhaben der Umsetzung des Leitbildes durch die Kreisentwicklungs- und Regionalplanung.

(1) MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (2006–2009)

Im Rahmen des Modellvorhabens wurden in drei Regionen Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel entwickelt und konkrete Konzepte für die Sicherung einer quantitativ und qualitativ zukunftsfähigen regionalen Infrastruktur erarbeitet. Jede Modellregion thematisiert ein komplexes Bündel von Infrastrukturen und entwickelt Konzepte für die schonende Anpassung der Angebote an die gewandelte Nachfragerstruktur. In den Modellregionen werden Bevölkerung, private Wirtschaft, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft bei der Entwicklung der Anpassungsstrategie

gien einbezogen. Durch diesen diskursiven Ansatz konnten kompromissfähige Konzepte entwickelt und umgesetzt werden. Das Vorhaben wurde in zwei Planungsregionen der Regionalplanung Havelland-Fläming und der Mecklenburgischen Seenplatte und in einem Kooperationsraum der beiden Landkreise Dithmarschen und Steinburg durchgeführt.

(2) Modellvorhaben „Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft“ (2007–2010)

Mit diesem Modellvorhaben wurden die Möglichkeiten einer integrativen Verknüpfung von Forschungsprogrammen des BMVBS erprobt, um Mittel gebündelt in Modellregionen einsetzen zu können, die besondere Herausforderungen durch den demographischen Wandel zu bewältigen haben.

Das Modellvorhaben wurde 2007 in zwei Regionen der neuen Bundesländer (Stettiner Haff und Südharz-Kyffhäuser) gestartet. In den Modellregionen werden Projekte aus den folgenden sechs Handlungsfeldern gefördert und umgesetzt: Regionaler Arbeitsmarkt und Ausbildungsinitiativen, Regionale Wirtschaft,

Verkehrsinfrastruktur und Mobilität, Soziale Daseinsvorsorge und Familienfreundlichkeit, Neue Formen des Wohnens und Zusammenlebens sowie Kulturelle und regionale Identität.

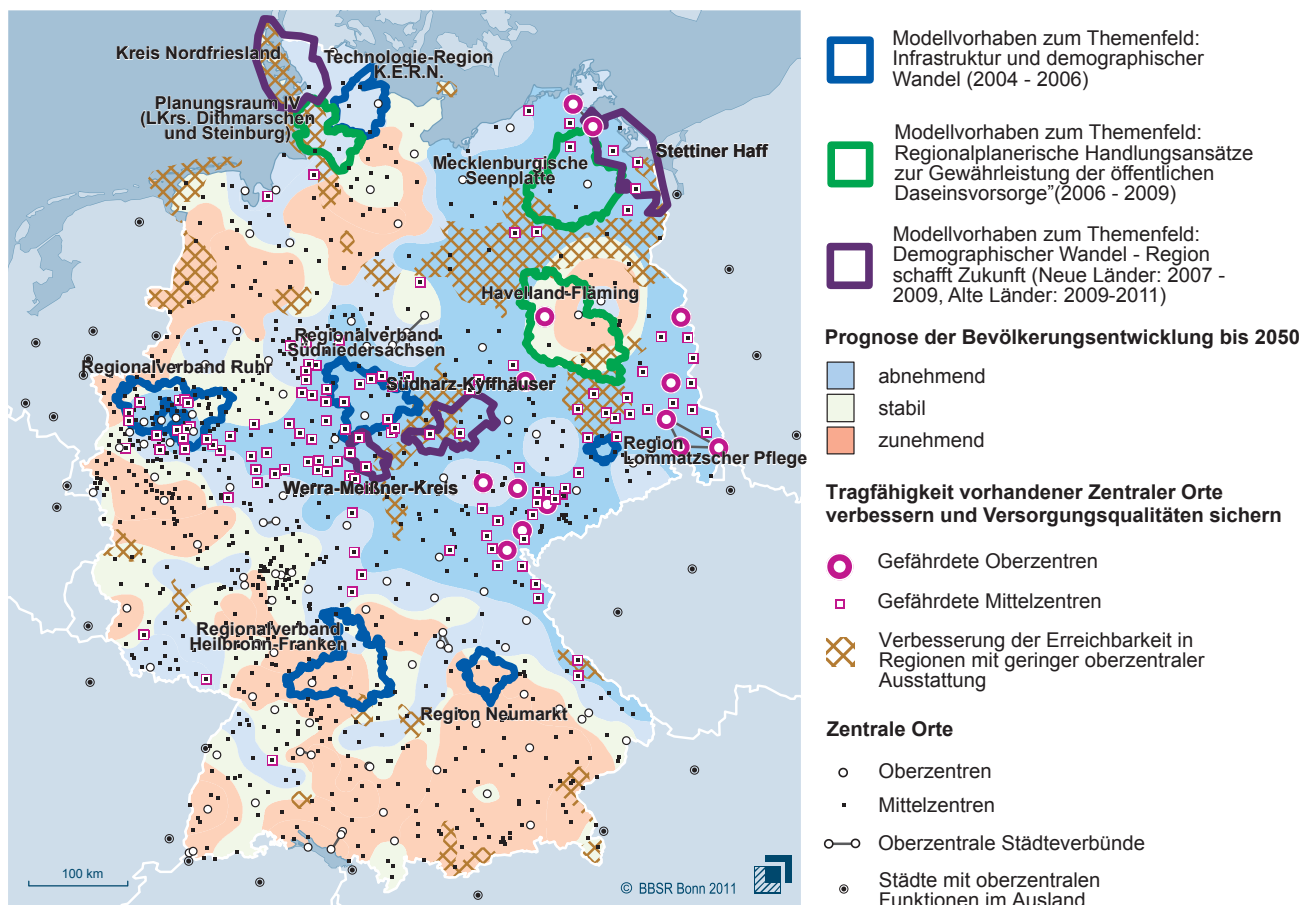
2009 wurde das Modellvorhaben auf zwei Modellregionen in den alten Bundesländern ausgedehnt (Landkreis Nordfriesland, Werra-Meißner-Kreis). Dort konzentrieren sich die Projekte auf die drei Themenfelder „Masterplan Daseinsvorsorge – Planung regionaler Infrastrukturanpassung“, „Klein- und Mittelstädte für alle Generationen – Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ und „Leitprojekte – Förderung von Innovation und Wachstum“.

(3) MORO „Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien“ (2008–2011)

Ein Masterplan Daseinsvorsorge entwickelt auf diskursivem Wege eine bereichsübergreifende regionale Anpassungsstrategie für ein komplexes Bündel von sozialen und technischen Infrastrukturen unter besonderer Berücksichtigung des langfristigen demographischen Wandels. Im Rahmen einer detaillierten

Karte 65

Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Daseinsvorsorge sichern



Bestandsaufnahme werden Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge mit ihren Kapazitäten, Auslastungen, Personalbeständen und Kostenstrukturen analysiert und ihre Auslastung auf der Basis einer kleinräumigen Bevölkerungs- und Nachfrageprognose in die Zukunft fortgeschrieben. In verschiedenen Arbeitsgruppen werden anschließend konkrete Anpassungs- und Organisationsstrategien für die unterschiedlichen Daseinsversorgebereiche entwickelt. Sehr unterschiedliche Akteure der Daseinsvorsorge werden intensiv bei der Suche nach praxistauglichen Lösungsansätzen einbezogen. Jede vorgeschlagene Maßnahme und Organisationsalternative wird durch eine Erreichbarkeitsmodellierung und Kosten-Nutzenbetrachtungen auf ihre Folgen für eine sozialverträgliche Versorgungsqualität und die Kostenbelastung abgeschätzt.

Der Masterplan-Ansatz fasst die in einer ganzen Reihe von Modellvorhaben entwickelten und erprobten Strategien und Konzepte einer methodischen und prozessorientierten regionalen Daseinsvorsorgeplanung zusammen. Es handelt sich um ein interkommunal abgestimmtes, zukunftsorientiertes Entwicklungskonzept zur Sicherung der Infrastrukturversorgung, das mittlerweile bei Politik und Planung auf breite Zustimmung gestoßen ist.

(4) MORO „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ (2011–2013)

Im April 2011 wurde das bundesweite „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ gestartet. Mit einem Wettbewerb sollen bis zu 30 Modellregionen in ländlichen Räumen bestimmt werden, die sich innovativ den infrastrukturellen Herausforderungen des demographischen Wandels stellen. Mit einer finanziellen Zuwendung von 50 000 bis 200 000 Euro soll die Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge gefördert werden.

Der bisherige Umsetzungsprozess des Leitbildes zeigt:

- Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ hat sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und Regionalebene bestätigt und zur Intensivierung der öffentlichen und fachübergreifenden Diskussion beigetragen.
- Bei der künftigen Gestaltung des demographischen Wandels ist zum einen die Anpassung der Infrastrukturinvestitionen an die sich verändernden regionalen Nachfrage- und Auslastungsverhältnisse zu bewältigen und zum anderen ein angemessenes Niveau vorausschauender Daseinsvorsorge im Sinne des Vorhalteprinzips zu gewährleisten.

- Die Stärkung kleinerer Städte und Gemeinden auf der Grundlage des Zentrale-Orte-Konzepts trägt dazu bei, eine nachhaltige Sicherung der Grundversorgung in dünn besiedelten, ländlichen Räumen zu sichern.

Das BMVBS hat hierzu im Jahr 2010 die Initiative „Ländliche Infrastruktur“ mit dem neuen Programm der Städtebauförderung „Förderung kleiner Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet. Dieses Programm richtet sich insbesondere an Klein- und Mittelstädte in dünn besiedelten ländlichen Räumen. Ziel ist es, ihre Funktion als Ankerpunkte der öffentlichen Daseinsvorsorge dauerhaft und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region zu sichern und zu stärken. Auf Dauer wird dies nur gelingen, wenn interkommunale/überörtliche Zusammenarbeit einen größeren Stellenwert erlangt. Das neue Programm ist deshalb weniger eine Investitions- als vielmehr eine Kooperationsoffensive.

Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

Das dritte Leitbild hebt vor allem auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und die aktiv-planerische Kulturlandschaftsentwicklung ab. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ (2004–2009) zeigte schon sehr früh, wie mit der Flächenkreislaufwirtschaft als neuem integrativem Politik- und Steuerungsansatz die Flächeninanspruchnahme reduziert werden kann. Im Mittelpunkt der fünf Beispielregionen standen Planspiele, in denen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam Strategien einer Flächenkreislaufwirtschaft erprobten.

Auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat im Rahmen seines Förderschwerpunktes „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ Demonstrationsprojekte der Raumordnung gefördert, die Möglichkeiten einer verbesserten Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung untersuchen. Ergebnisse sehen zentrale Handlungsmöglichkeiten in der Erfassung, Bewertung und dem Management der Bestandspotenziale, der Kommunikation erfolgreichen Flächenmanagements und in mehr Kostentransparenz, wozu Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung entwickelt wurden. Ergebnisse aus Fläche-im-Kreis, REFINA und dem MORO „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung –

Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ wurden im MKRO-Bericht „Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung“ (Juni 2009) berücksichtigt.

Die Forderung des Leitbildes, fachübergreifende Qualifizierungsstrategien und Visionen für Kulturlandschaften zu entwickeln, hat der Bund in mehreren Gutachten und Modellvorhaben konkretisiert. Ausgangspunkt waren die zwei eher visionären Studien „Future Landscapes: Perspektive Kulturlandschaft“ und „Kulturlandschaft gestalten – prozessorientierte Strategien für die Raumentwicklung“ (2005 und 2006) sowie Untersuchungen zur Inwertsetzung von Kulturlandschaft in den neuen Bundesländern als Standortfaktor und eine Fachtagung im April 2006.

In der Folge wurden 2006 bis 2007 einzelne Analysen beauftragt, u. a. ein Rechtsgutachten zur Rolle und zu Aufgaben der Raumordnung hinsichtlich der Kulturlandschaftsgestaltung sowie eine analytische Studie zur räumlichen Verteilung von Fördermitteln auf Kulturlandschaften in den neuen Bundesländern. Neuere, weniger historisierend-schützende und

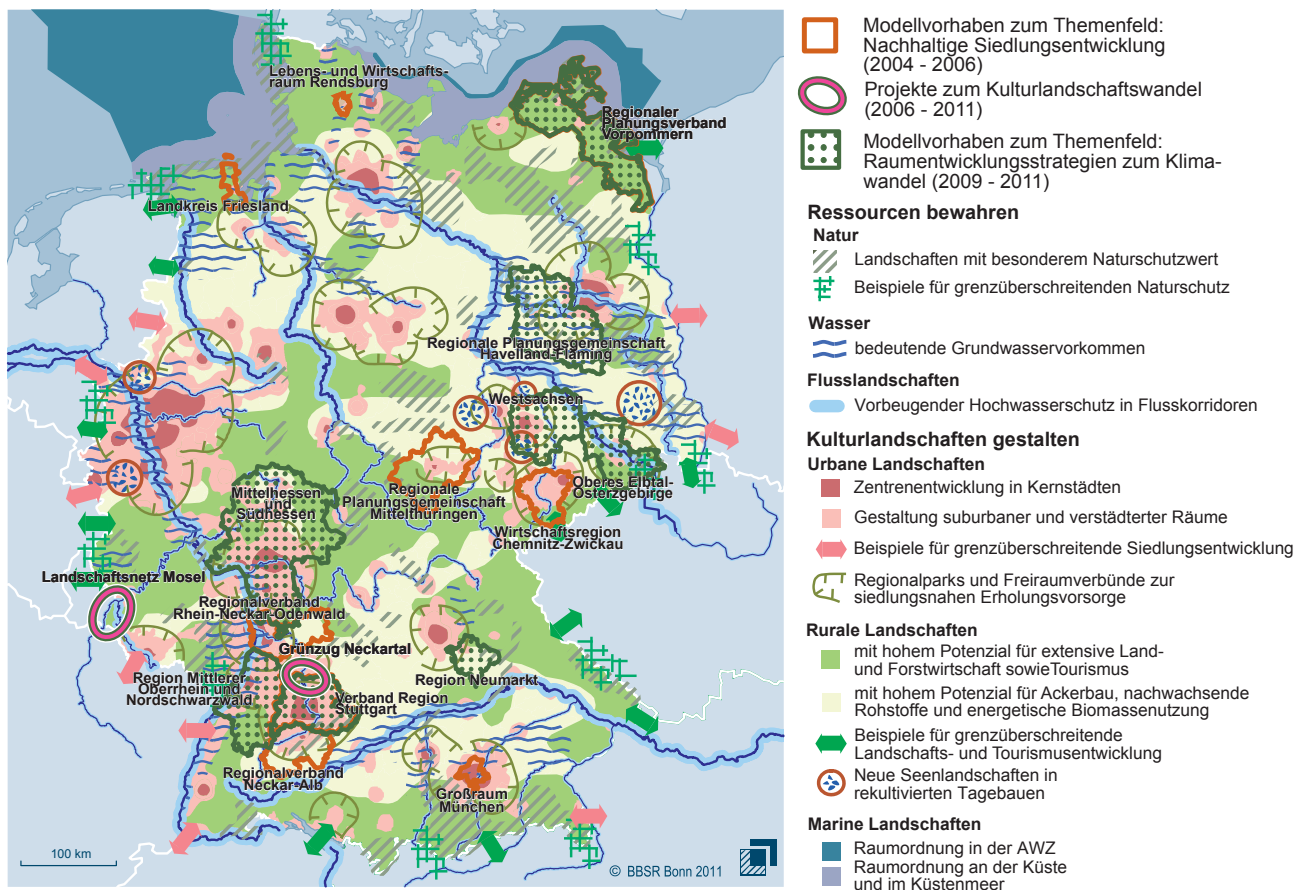
statt dessen von einer dynamischen und gestaltenden Perspektive ausgehende Entwicklungsansätze und Handlungsoptionen für die Raumordnung wurden in der Studie „Regionale Kulturlandschaftsgestaltung“ (2007) ausgearbeitet und dargestellt, gestützt auf die Auswertung von 34 innovativen Praxisbeispielen.

Ergebnisse aus diesen Projekten wurden u. a. in der Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 20.9.2007 zur Weiterentwicklung des Leitbildes „Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung“ berücksichtigt.

In den Folgejahren prägte die Diskussion um den forcierten Biomasseanbau die Diskussion um Kulturlandschaften, so in der 2007 durchgeführten Studie zu kulturlandschaftlichen Wirkungen eines erweiterten Biomasseanbaus für energetische Zwecke. In dieser Studie wurden u. a. Flächenansprüche von Biomassepfaden durch klimabedingte Ausbauziele und Handlungsoptionen für die Raumordnung ermittelt. Hinzu kamen 2007–2009 eine Studie zu Potenzialanalysen und Handlungsoptionen zur Nutzung von Biomasse erstmalig auf städtischen Recyclingflächen, Fallstudien zu Flächenbedarf-

Karte 66

Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten



fen und kulturlandschaftlichen Auswirkungen eines erweiterten Biomasseanbaus für energetische Zwecke sowie des Hochwasserschutzes und im Jahr 2009 eine Studie und internationale Fachtagung zur globalen und regionalen Verteilung von Biomassepotenzialen sowie eine Analyse der Potenziale und Handlungsoptionen zur Nutzung von Biomasse auf Recyclingflächen am Beispiel Sachsen in Kooperation mit dem Deutschen Biomassezentrum.

Parallel dazu wurde dem Thema Flussgebietsmanagement und Hochwasserschutz besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Mit dem MORO „Grünzug Neckartal“ (2006–2009) wurde beispielhaft gezeigt, wie stark durch Industrialisierung geprägte Flusslandschaften in ihrer Eigenschaft als Kulturlandschaft wieder aufgewertet werden können. Ziel der laufenden MORO-Studie „Landschaftsnetz Mosel“ ist es, eine Vernetzung der Aktivitäten im Hinblick auf den Erhalt und die Verbesserung der kulturlandschaftlichen und ökologischen Qualitäten der Flusslandschaft der Mosel zu erreichen. Grundsätzlicher ging das MORO-Forschungsfeld „Flusslandschaftsgestaltung – Wechselbeziehungen zwischen vorbeugendem Hochwasserschutz und regionaler Kulturlandschaftsgestaltung in Flusslandschaften“ (2008–2009) das Thema im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz und der Niedrigwasservorsorge an. In vier Modellregionen wurde die Kulturlandschaftsgestaltung als Integrationsansatz verschiedener Fachplanungen und Nutzergruppen in übergreifenden räumlichen Zusammenhängen getestet.

Ab 2010 wurden Transformationsprozesse in der Landschaft, fokussiert auf Veränderungen durch die Energiewende und Umbauprozesse in urbanen und suburbanen Räumen, in einem Kooperationsprojekt von Bundesamt für Naturschutz (BfN) und BBSR untersucht und auf einer Arbeitstagung im September 2010 vorgestellt.

Eine Möglichkeit des Bundes, das dritte Leitbild direkt umzusetzen, besteht in der Aufstellung eines Raumordnungsplanes nach § 17 ROG (2008) für die ausschließlichen Wirtschaftszonen Deutschlands in der Nord- und Ostsee. Diese Raumordnungspläne, die zur Zeit der Leitbildentwicklung bereits in Arbeit waren, sind mittlerweile fertiggestellt und verbindlich. Sie koordinieren die unterschiedlichen Nutzungsansprüche der Wirtschaft, Wissenschaft und Seeschifffahrt mit dem Schutz der Meeresumwelt (vgl. Kap. 3.2.3).

Der bisherige Umsetzungsprozess des Leitbildes „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ zeigt:

- Das Leitbild ist ein gleichgewichtiger dritter Handlungsschwerpunkt neben den ökonomischen und sozialen Handlungsfeldern und für viele innovative Strategieentwicklungen in der Landes- und Regionalplanung von Bedeutung.
- Insbesondere der Klimawandel und seine räumlichen Herausforderungen haben mittlerweile einen besonderen Stellenwert erlangt. Neue und veränderte Nutzungsansprüche an den Raum werden auftreten, die vorhandene Ver- und Entsorgungsinfrastruktur wird neuen Anforderungen wie extremen Wetterereignissen gegenüberstehen.
- Die Raumordnung als fachübergreifende Planung erfüllt dabei durch die Einbeziehung aller raumrelevanten Planungen eine steuernde und koordinierende/vermittelnde Querschnittsfunktion. Dies betrifft sowohl die vorausschauende Bewältigung der Folgen des Klimawandels als auch die Entwicklung wirksamer Vermeidungs- und Minderungsstrategien.

In dem aktuellen Modellvorhaben „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ werden entsprechende regionale Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien entwickelt. Das Ziel des Modellvorhabens besteht darin, regionale Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien mittels Anwendung und Weiterentwicklung des raumordnerischen Instrumentariums in Modellregionen integriert wie auch sektorspezifisch zu erarbeiten. Im Fokus stehen die Bewertung der regionalen Betroffenheit durch den Klimawandel, der Aufbau regionaler Netzwerke, die Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien und die Weiterentwicklung des raumordnerischen Instrumentariums. Erste Umsetzungsschritte zu widerstandsfähigen und damit klimawandelangepassten Raumstrukturen wurden erarbeitet.

Gefördert werden acht Planungsregionen der Regionalplanung: Vorpommern, Havelland-Fläming, Westsachsen, Oberes Elbtal-Osterzgebirge, Mittel- und Südhessen, Mittlerer Oberrhein/Nordschwarzwald, Region Stuttgart sowie der Landkreis Neumarkt/Oberpfalz als Teilraum einer Planungsregion. Die betrachteten Handlungsfelder in den Modellregionen sind unterschiedlich und konzentrieren sich neben Siedlungs- und Freiraumentwicklung sowie Städtebau und Verkehr auf den Hochwasser- und Küstenschutz, Tourismus, Wasserhaushalt und Gesundheitswesen (vgl. Kap. 2.5.5).

3.2.3 Raumordnung auf dem Meer⁷⁸

Neben den traditionellen Nutzungen wie Schifffahrt und Fischerei finden auf dem Meer zunehmend weitere Nutzungen statt, wie die Gewinnung von Gas, der Abbau von Sand und Kies, militärische Übungen, die Verlegung von Rohrleitungen und Seekabeln sowie die Entwicklung von Offshore-Windenergie, die in jüngster Zeit besonders im Blickpunkt der Öffentlichkeit stand. Diese vielfältigen Nutzungsansprüche können zu Konflikten untereinander bzw. mit den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes führen.

Um die Bedürfnisse aller Raumanprüche in Einklang zu bringen und zu einer nachhaltigen, ausgewogenen Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Raums zu gelangen, bedarf es einer integrativen, umfassend abwägenden und vorausschauenden Planung, Lenkung und Sicherung. Vor diesem Hintergrund wurde der Geltungsbereich des ROG im Jahre 2004 auch auf die nicht zum deutschen Hoheitsgebiet gehörende ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), also das Meeresgebiet jenseits der 12-Seemeilen-Grenze, ausgedehnt. Der Bund ist seitdem ermächtigt, Ziele und Grundsätze der Raumordnung für folgende Bereiche aufzustellen: wirtschaftliche und wissenschaftliche Nutzung, Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt und Schutz der Meeresumwelt.

Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für die Raumordnungspläne für die deutsche AWZ in der Nord- und Ostsee umfassten die Aufgaben des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) die Erstellung der Entwürfe dieser Raumordnungspläne, die Durchführung der strategischen Umweltprüfung sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Raumordnung in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)

Bei der AWZ handelt es sich um das sich seewärts des Küstenmeeres (12-Seemeilen-Zone) anschließende Meeresgebiet, welches bis maximal zur 200-Seemeilen-Grenze reicht. Sie gehört, im Gegensatz zum Küstenmeer, nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Die AWZ wurde von der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) mit Wirkung vom 1. Januar 1995 für die Nord- und Ostsee eingerichtet. Gemäß SRÜ stehen dem jeweiligen Küstenstaat in seiner AWZ sou-

veräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der AWZ zu, wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind.

Die AWZ der Bundesrepublik Deutschland ist ca. 33 100 km² groß (Nordsee ca. 28 600, Ostsee ca. 4 500 km²). Verglichen mit dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland umfasst sie ein knappes Zehntel der Fläche.

Die AWZ der Nord- und Ostsee wurde zum ersten Mal mit einer Raumordnung belegt. Dies erforderte zunächst eine Bestandsaufnahme bestehender Nutzungsansprüche sowie für den Umweltbericht eine Beschreibung und Bewertung der Meeresumwelt. Die Raumordnung stellt in der AWZ eine einstufige Planung dar, d.h. sie wird nicht auf nachfolgenden Ebenen in Teilräume ausdifferenziert und in kleinerem Maßstab vertieft beplant. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es in der AWZ kein Raumordnungsverfahren oder keine sonstige Beurteilung der Raumverträglichkeit gem. § 15 ROG gibt, welche die Raumverträglichkeit einzelner Maßnahmen untersucht und ggf. sicherstellt.

Auch hinsichtlich der Beschaffenheit des Planungsraumes ergeben sich bei einer Beplanung des Meeres andere Anforderungen. So gibt es hier keine hergebrachten planerischen Bezugsgrößen wie bspw. Siedlungsraum, Freiraum und Infrastruktur. Vielmehr ist das Meer gekennzeichnet durch Weite, Offenheit und Barrierefreiheit, wodurch es wenig Orientierungspunkte in der Fläche gibt. Hierdurch sind Gebietsabgrenzungen für einzelne Nutzungen in der räumlichen Wahrnehmung in der Regel nicht erfassbar. Daher ist für die Planung in der AWZ eine Verortung der einzelnen Nutzungen anhand von Koordinaten notwendig.

Darüber hinaus ist die Dreidimensionalität des Planungsraums im Meer vielschichtiger ausgeprägt als an Land. Die verschiedenen Ebenen Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden, Meeresuntergrund sowie Luftraum weisen jeweils spezielle Nutzungsmöglichkeiten und Schutzerfordernisse auf. Dieses erhöht das Potenzial der Unverträglichkeit einzelner Nutzungen, zugleich erhöhen sich jedoch auch die Möglichkeiten planerischer Festlegungen, indem für verschiedene Ebenen zum Teil verschiedene Regelungen getroffen werden können.

(78) Weiterführende Informationen zu den Planungen in der deutschen AWZ sowie aktuelle Karten (System CONTIS) und die Raumordnungspläne finden sich auf der Website des BSH (www.bsh.de).

Bei der deutschen AWZ handelt es sich um einen küstenfernen Planungsraum. Dies führte – verglichen mit entsprechenden Verfahren an Land, in denen Gemeinden und Private ein besonderes Gewicht haben – zu einem anderen Schwerpunkt im Beteiligungsverfahren. Da die Meeresumwelt keine administrativen Grenzen kennt und die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne auf Nachbarstaaten zu prüfen sind, hat die grenzüberschreitende Beteiligung im Verfahren einen hohen Stellenwert. Ebenso fand verfahrensbegleitend eine formelle Beteiligung und Abstimmung der Festlegungen mit den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern statt. Vorhandene Planungen wie das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen und das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, die beide Festlegungen zum Küstenmeer treffen, wurden ebenso berücksichtigt wie Landesraumordnungsberichte. Eine Abstimmung zwischen den Planungen in der AWZ und in den Bundesländern ist umso wichtiger, weil für einige Nutzungen eine Anbindung an Land unbedingt notwendig ist, so z. B. für die stromabführenden Kabel von Windenergieanlagen.

Planaufstellung für die AWZ

Nach Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten durch das BMVBS im Jahre 2005 erfolgte anschließend seitens des BSH eine Abfrage bei Behörden und Verbänden zu den in der AWZ stattfindenden Aktivitäten, Nutzungen und Interessen, um angesichts der Küstenentfernung einen umfassenden Überblick für die Bestimmung der raumplanerischen Ausgangsposition zu erhalten, die im Laufe des Verfahrens verfeinert wurde. Ebenfalls im Jahr 2005 wurde auf einem Termin mit Behörden und Verbänden der Untersuchungsumfang für den zu erstellenden Umweltbericht diskutiert. Die Planentwürfe und der Umweltbericht wurden im Folgenden in Abstimmung mit dem BMVBS erarbeitet.

Nach öffentlicher Auslegung dieser Dokumente und Einholung von Stellungnahmen der Behörden und Verbände wurden Erörterungstermine zum ersten Planentwurf im Herbst 2008 in Rostock für die AWZ in der Ostsee und in Hamburg für die AWZ in der Nordsee durchgeführt. Nach weiterer Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen und der Diskussionen auf den Erörterungsterminen wurde der Planentwurf überarbeitet. Die zweite Beteiligungsrunde mit erneuter Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Juni 2009 abgeschlossen worden. Nach Abschluss

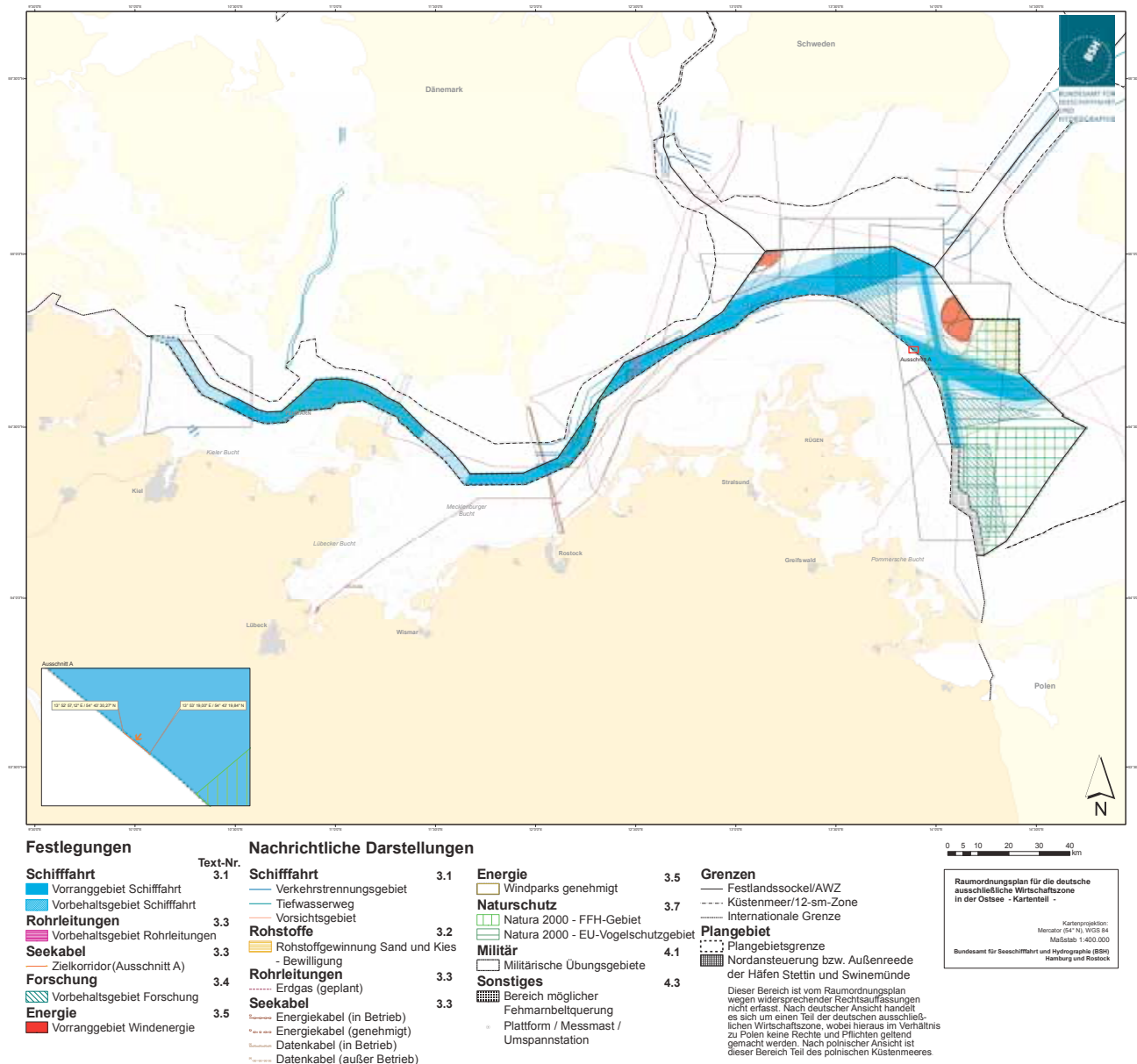
des Beteiligungsverfahrens hat das BMVBS, das die grenzüberschreitende Beteiligung mit den Anrainerstaaten durchgeführt hat, für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee Ziele und Grundsätze der Raumordnung als Raumordnungsplan festgelegt. Im Einzelnen betreffen diese wirtschaftliche und wissenschaftliche Nutzungen, die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt sowie den Schutz der Meeresumwelt. Die Raumordnungspläne sind am 26.9.2009 (AWZ in der Nordsee) bzw. am 19.12.2009 (AWZ in der Ostsee) in Kraft getreten (Verordnungen über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee vom 21.09.2009 (BGBl. I S. 3107) bzw. in der Ostsee vom 10.12.2009 (BGBl. I S. 3861)).

Festlegungen der Raumordnungspläne für die AWZ

In den Raumordnungsplänen werden u. a. Leitlinien zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung formuliert. So befasst sich eine Leitlinie mit der Förderung der Offshore-Windenergienutzung entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

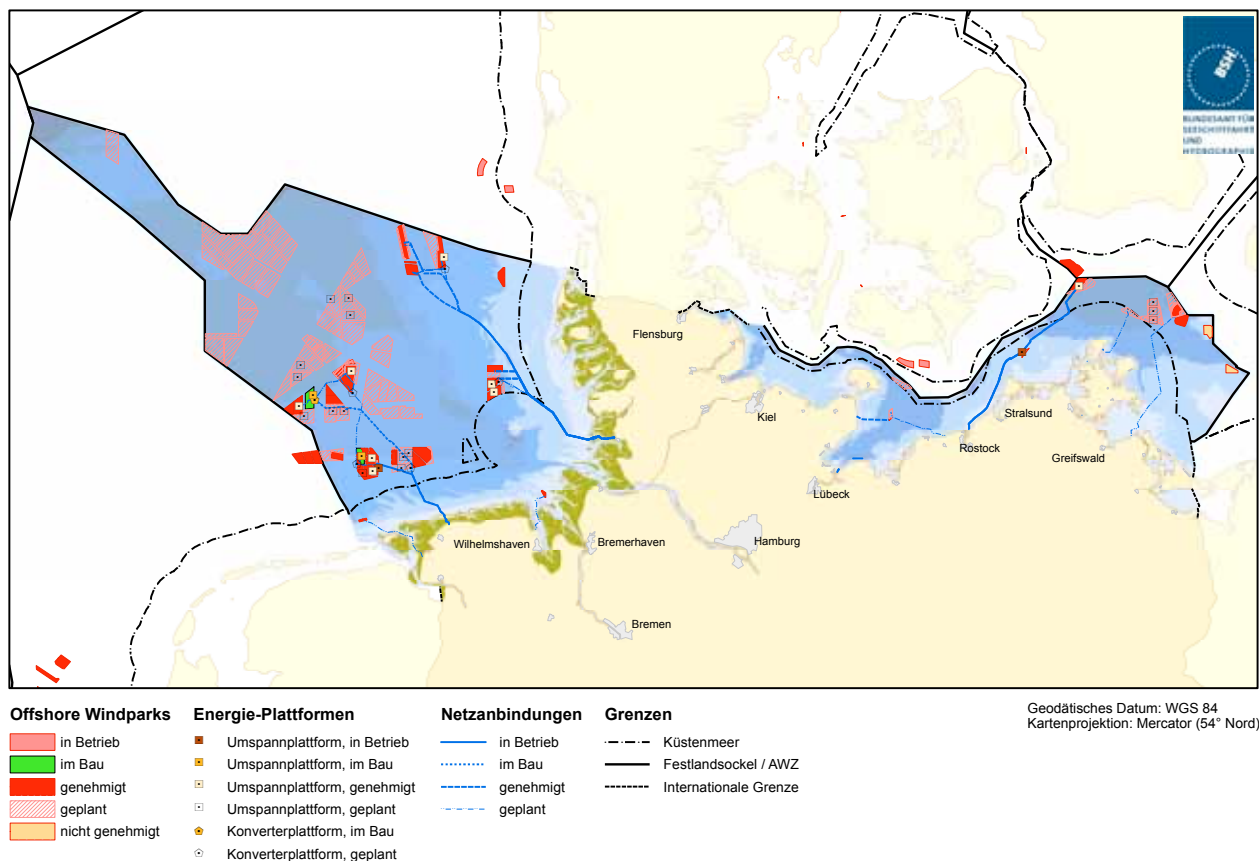
In einer weiteren Leitlinie wird die langfristige Sicherung und Nutzung der besonderen Eigenschaften und Potenziale der AWZ durch Reversibilität von Nutzungen, sparsame Flächeninanspruchnahme sowie Priorität für meerespezifische Nutzungen thematisiert. Schließlich wird auch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Vermeidung von Störungen und Verschmutzungen der Meeresumwelt behandelt.

Die Raumordnungspläne für die AWZ beinhalten Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung für Schifffahrt, Rohstoffgewinnung, Rohrleitungen und Seekabel, wissenschaftliche Meeresforschung, Energiegewinnung (insbesondere Windenergie), Fischerei und Marikultur sowie Meeresumwelt. Die Festlegungen berücksichtigen auch die Belange der militärischen Verteidigung, für die derzeit keine eigenständigen Festlegungen getroffen werden können. Die Raumordnungspläne legen insbesondere Vorranggebiete für Schifffahrt, Windenergie sowie Rohrleitungen und Seekabel fest, in denen andere Nutzungen unzulässig sind, sofern sie mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind. Vorbehaltsgebiete werden für die Nutzungen Schifffahrt, Rohrleitungen und Forschung festgelegt, denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen wird.

Karte 68**Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee – Kartenteil –**

von 8 270 MW bei Verwendung von 5-MW-Anlagen. Somit können die Vorranggebiete zusammen mit den bereits genehmigten 801 Windenergieanlagen außerhalb dieser Gebiete einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Ausbauziele der Bundesregierung leisten. Mit Blick auf das Ziel „25 000 MW bis zum Jahr 2030“ bleibt die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete möglich. In den Natura-2000-Gebieten (Vogelschutzgebiete, Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Gebiete) sind Windenergieanlagen hingegen unzulässig, wodurch in der AWZ in der Nordsee ca. 28 % und in der AWZ in der Ostsee ca. 56 % von der Nutzung durch Windenergieanlagen freigehalten werden.

Die Belange der Fischerei und der Verteidigung, für die derzeit keine eigenständigen räumlichen Festlegungen möglich sind, sowie der Schutz von Kulturgütern sollen bei Planung, Betrieb und Bau von Anlagen zur Energiegewinnung sowie auch bei den Festlegungen für Rohstoffgewinnung, Rohrleitungen, Seekabel und wissenschaftliche Meeresforschung berücksichtigt werden. Bei allen Nutzungsfestlegungen in den Raumordnungsplänen gilt der quellenbezogene Grundsatz, dass nachteilige Auswirkungen auf die Meeresumwelt, insbesondere die natürlichen Funktionen und die ökosystemare Bedeutung des Meeres vermieden werden sollen.

Karte 69**Offshore Windparks in der AWZ**

Quelle: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BSH / M5 - 31.12.2011

Aktuelle Entwicklungen in der AWZ

Der Windpark „alpha ventus“ mit zwölf Windenergieanlagen ist 2009 als Testfeld der deutschen Industrie als erster deutscher Offshore-Windpark errichtet worden. Der Antrag für dieses Projekt wurde 1999 beim BSH gestellt und 2001 genehmigt; die für die Kabelanbindungen erforderlichen Genehmigungen (AWZ und Küstenmeer) folgten 2004. 2010 wurde die Realisierung des sehr viel größeren Vorhabens „BARD Offshore I“ mit 80 Windenergieanlagen in der Nordsee ca. 90 km nördlich von Borkum in Angriff genommen; die hierfür notwendige Kabelanbindung (Transformerstation offshore und Stromkabel bis an die Küste und in das terrestrische Netz) wurde 2009 bereits genehmigt und errichtet. Genehmigt wurden vom BSH bis zum 31.12.2011 28 Windparkvorhaben (25 Nordsee, 3 Ostsee) auf einer Gesamtfläche von ca. 1 120 km².

Insgesamt sind mittlerweile 117 Anträge für die Errichtung und den Betrieb von Offshore-Windparks in der AWZ gestellt und in der laufenden Bearbeitung. Diese verteilen sich auf 97 Projekte in der Nordsee und 20 in der Ostsee. Bereits die genehmigten 2027 WEA umfassen mehr als 10 135 MW Nennleistung, wobei rechnerisch von 5 MW je Einzelanlage ausgegangen wird.

Neben den Planungen der Offshore-Windparks inklusive der zugehörigen Kabelverbindungen in das deutsche Höchstspannungsnetz gibt es zunehmend Überlegungen zu Transitleitungen, die die Netze verschiedener Länder verbinden und über den Stromaustausch stabilisieren sollen. Die Entwicklung eines nordseeweiten „Super-Grids“, mit dem die Anrainerstaaten der Nordsee ihren offshore produzierten Strom je nach Bedarf ableiten wollen, genießt hohe politische Bedeutung.

Fazit

Die Seegebiete vor unserer Küste sind entgegen der landläufigen Auffassung keine „freien Flächen“, sondern werden in zunehmendem Maße wirtschaftlich genutzt. Eine gänzlich neue Form der Nutzung sind Offshore-Windparks in der deutschen AWZ, deren Planungen nicht nur Konfliktpotenzial hinsichtlich konkurrierender Nutzungen und Schutzansprüche, sondern auch Kenntnislücken über den Naturraum „Meer“ offenlegen.

Mit der Einführung einer Raumordnung in der AWZ wurde der Gesetzgeber der Notwendigkeit einer abgestimmten Planung auf dem Meer gerecht, die wirtschaftliche Interessen und Meeresumweltschutz zusammenführt und dabei künftigen Generationen Raum für weitere Entwicklungen lässt. Die Raumordnungspläne lösen insbesondere das Konfliktpotenzial zwischen der Schifffahrt als traditioneller Nutzung und der Offshore-Windenergie, indem die Hauptschifffahrtsrouten von Bebauung freigehalten werden. Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne ist deutlich geworden, wie wichtig dabei die grenzüberschreitende Beteiligung ist, um für internationale Nutzun-

gen wie z.B. die Schifffahrt sachgerechte Lösungen zu finden. Das BSH hat daher die Leitung des INTERREG-Projektes „BaltSeaPlan“ übernommen, in dem für bestimmte Modellregionen Vorschläge für grenzüberschreitende Raumordnungspläne erarbeitet werden (www.baltseaplan.eu).

Durch die Unzulässigkeit von WEA in Natura-2000-Gebieten wird zudem dem Gedanken der naturverträglichen Produktion erneuerbarer Energien Rechnung getragen. Für die politisch erwünschte Errichtung der Offshore-Windenergie gilt es, weiter offene Fragen im Zuge des Erkenntnisgewinns durch die Errichtung dieser Anlagen zu bearbeiten, um einen verträglichen Ausbau regenerativer Energien auf dem Meer zu gewährleisten.

Für die Raumordnungspläne ist keine generelle Regelung für eine zeitlich festgelegte Überprüfung vorgesehen; das ROG sieht eine mittelfristige Änderung im Bedarfsfall vor. Laut Energiekonzept der Bundesregierung ist die Entwicklung der Offshore-Winenergie langfristig sicherzustellen. Grundlage für eine Fortschreibung der AWZ-Pläne wird der Anfang 2012 vorzulegende Evaluierungsbericht sein.

3.3 Raumordnung der Länder

Die Raumordnung auf Landesebene stellt jenen Teil der öffentlichen Verwaltung in den Ländern dar, der zusammenfassende, überörtliche, übergeordnete Raumordnungspläne beschließt, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Partnern auf kooperativem Wege raumordnerische Themenstellungen bearbeitet. Die Landesplanung ist innerhalb eines Landesministeriums in einer obersten Landesplanungsbehörde angesiedelt. Der Landesentwicklungsplan gilt für das gesamte Territorium eines Landes. Die auf der Ebene der Teilräume eines Landes durchgeführte Regionalplanung wird als Teil der Landesplanung angesehen. Neben einem Überblick über den Stand der Landesplanung auf Ebene einzelner Länder erfolgt in diesem Kapitel eine ausführliche deskriptive Untersuchung der Regionalplanung auf der Basis einer vergleichenden Plananalyse aller Planungsregionen in Deutschland.

3.3.1 Zusammenarbeit in der MKRO

Zentrale Plattform, in der Bund und Länder zusammenarbeiten, ist die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Sie setzt sich aus den für die Landesplanung zuständigen Ministern und Senatoren und dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister zusammen. Nach § 26 ROG ist ihre Aufgabe die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung über grundsätzliche Fragen und Positionen der Raumordnung und Raumentwicklung. Die MKRO formuliert dazu politische Positionen und verfasst Beschlüsse und Empfehlungen. Die Arbeit der MKRO wird durch Ausschüsse vorbereitet, wobei der Hauptausschuss als Gremium der zuständigen Abteilungsleiter von Bund und Ländern die erarbeiteten Beschlüsse und Empfehlungen der Ministerkonferenz vorlegt.

Schwerpunkte der Aktivitäten der MKRO waren im Berichtszeitraum 2005 bis 2011 Entschließungen, Stellungnahmen und Berichte zu folgenden Themenfeldern:

Raumordnungspolitische Leitbilder und Handlungsstrategien

Nach dem 2005 erteilten Auftrag zur Weiterentwicklung des „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens“ (1992) und „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens“ (1995) wurden 2006 neue „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen.

In den Jahren 2008 und 2009 wurden jeweils Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Leitbilder vorgelegt, die 2009 mit einem erneuten Auftrag zur Weiterentwicklung und Konkretisierung der Leitbilder verbunden waren. 2010 und 2011 wurden hierzu die wesentlichen Inhalte präzisiert.

Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge

Nach einem Grundsatzbeschluss im Jahre 2005 und einem Eckpunktebeschluss im Jahre 2008 nimmt die MKRO 2009 einen umfassenden Bericht über die Ziele und Aktivitäten des Bundes und der Länder entgegen und fasst einen Beschluss zur Umsetzung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“.

Raumordnung und Klimawandel

Zum ersten Mal befasst sich die MKRO mit diesem Thema 2008. Auf der Grundlage eines Eckpunktepapiers „Räumliche Konsequenzen des Klimawandels“ wird in einem Beschluss die Bedeutung des Klimawandels für die Raumordnung festgestellt und ein Auftrag zur Entwicklung eines raumordnerischen Handlungskonzeptes erteilt, das 2009 vorgelegt und verabschiedet wurde. Die verschiedenen raumrelevanten Handlungsfelder zum Klimaschutz und Anpassungsstrategien an den Klimawandel sind dort aufgeführt. Derzeit wird das Handlungskonzept aktualisiert, u. a. im Zusammenhang mit den Themen Energieeffizienz und Ausbau der erneuerbaren Energien.

Bedeutung des Einzelhandels für die Innenstädte

Auf der Grundlage eines Beschlusses von 2006 und einer Umfrage des BBR zur „Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Raumordnung“ in den Ländern und Regionen verabschiedet die MKRO 2008 ein Positionspapier mit einem Beschluss, in dem die Schwerpunkte einer raumordnerischen Strategie zur Sicherung der Attraktivität der Stadt- und Gemeindezentren dargelegt werden.

Raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit in der EU

Um die Politik der territorialen Kohäsion schon im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit den europäischen Institutionen zu führen, beschloss die MKRO 2006, im Jahr 2007 eine Sondersitzung mit der EU-Kommission in Straßburg durchzuführen. Diese führte zu der Straßburger Erklärung „Zusammenhalt als Zu-

kunftsauflage – Ausgestaltung einer gemeinsamen Raumentwicklungspolitik in Europa“.

Raumordnung und Verkehr

Zum Themenkomplex Verkehr verabschiedete die MKRO verschiedene Entschlüsse und Beschlüsse:

- Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenverkehr (2005)
- Masterplan Güterverkehr und Logistik (2008)
- Beschluss und Bericht „Raumordnerische Anforderungen an das Flughafennetz in Deutschland“ (2008)
- Schaffung von Parkplätzen für Lkw an Bundesautobahnen (2010).

Außerdem fasste die MKRO im Berichtszeitraum folgende Einzelbeschlüsse:

- Fortentwicklung der europäischen Raumentwicklungs- und Strukturpolitik (2005)
- Stand und Perspektiven der Regionalplanung (2006)
- Aus- und Neubaubedarf des Höchstspannungsnetzes – raumplanerische Konsequenzen (2006)
- Aktionsplan „Deutschland Online“ (2008)
- Umweltgesetzbuch (2008)
- Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung (2009, 2010)
- Anforderungen an die Politik der territorialen Kohäsion in der EU aus raumentwicklungspolitischer Sicht (2010, 2011)
- Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren (2011)
- Verstärkte Nutzung regenerativer Energien und Ausbau der Netze (2011).

3.3.2 Stand der Landesplanung

Für die landesweite Raumordnungsplanung sind in jedem Bundesland oberste Landesplanungsbehörden zuständig. Als Bestandteil eines Ministeriums sind sie unterschiedlichen Ressorts zugeordnet. Einen Sonderfall stellt die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg dar, die sowohl Bestandteil der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin ist als auch dem Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft in Brandenburg angehört.

Die Landesplanungsgesetze regeln Inhalte, Organisation, Instrumente und Verfahren der Landesplanung für das gesamte Landesgebiet sowie für die Regionalplanung auf Teilraumbene. Auch nach Wegfall der Rahmengesetzgebung des Bundes im Raumordnungsrecht gelten Vorgaben des Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) für die Landesplanung unmittelbar, so-

weit die Länder keine abweichenden Landesplanungsgesetze erlassen haben. An die Stelle der bisherigen rahmenrechtlichen Vorgaben (§§ 6 bis 17 ROG 1998) sind Regelungen über die Raumordnungspläne der Länder in neuer Struktur (§§ 8 bis 16 ROG) getreten.

Stand der Landesentwicklungspläne

§ 8 Abs. 1 S. 1 ROG regelt, dass die Raumordnungspläne in den Ländern erstens der landesweite Plan und zweitens die Regionalpläne sind. Satz 2 bestimmt für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg, dass dort der Flächennutzungsplan unter bestimmten Voraussetzungen die Funktion eines Raumordnungsplans übernehmen kann. Satz 3 regelt für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und das Saarland, dass dort keine Regionalpläne aufzustellen sind; er übernimmt damit im Umkehrschluss die Regelung des bisherigen § 9 Abs. 1 S. 1 ROG. In den übrigen Ländern sind Regionalpläne flächendeckend aufzustellen.

Von den Ländern aufgestellte Raumordnungspläne für das Landesgebiet werden zumeist als Landesentwicklungsplan oder Landesentwicklungsprogramm bezeichnet.

Die Aktualität der Landespläne weist eine große Spannweite auf. Landesentwicklungspläne, die noch im vergangenen Jahrtausend in Kraft getreten sind, liegen nur noch in Nordrhein-Westfalen vor, wo allerdings der aktuelle Entwurf kurz vor seiner Inkraftsetzung durch die Landesregierung steht. Über die aktuellsten Landesentwicklungspläne verfügen Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Berlin-Brandenburg und Schleswig-Holstein.

Festlegung von Raumkategorien

Zu den traditionellen Instrumenten landesweiter Raumordnungspläne zählen Raumkategorien. Die Festlegung von Raumkategorien ist nach § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG ein Pflichtinhalt von Raumordnungsplänen. Mittlerweile finden sich aber nicht mehr in allen Landesentwicklungsplänen entsprechende Festlegungen. Von den Flächenstaaten verzichtet Niedersachsen seit 2008 völlig auf den Einsatz von Raumkategorien.

Mittels Raumkategorien wird die Raumstruktur eines Landesterritoriums in homogen geprägte Teilräume eingeteilt.

Die territoriale Gliederung mit Hilfe von Raumkategorien dient in landesweiten Raumordnungsplänen aber nicht nur der beschreiben-

den Erfassung räumlicher Verteilungsmuster und prägender raumstruktureller Unterschiede. Mittels der Untergliederung eines Landes in homogen geprägte Teilräume und der Verortung relevanter Problemkonstellationen werden die Objekte landesplanerischer Ziel-aussagen identifiziert und landesplanerische Festlegungen räumlich ausgerichtet. Normative Vorgaben in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in landesweiten Raumordnungsplänen erhalten somit in vielen Fällen erst durch ihre Verknüpfung mit Raumkategorien eine räumliche Konkretheit. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass von den einzelnen Raumkategorien – als kartographisch dargestellten Gebieten – in der Regel selbst keine Bindungswirkungen ausgehen.

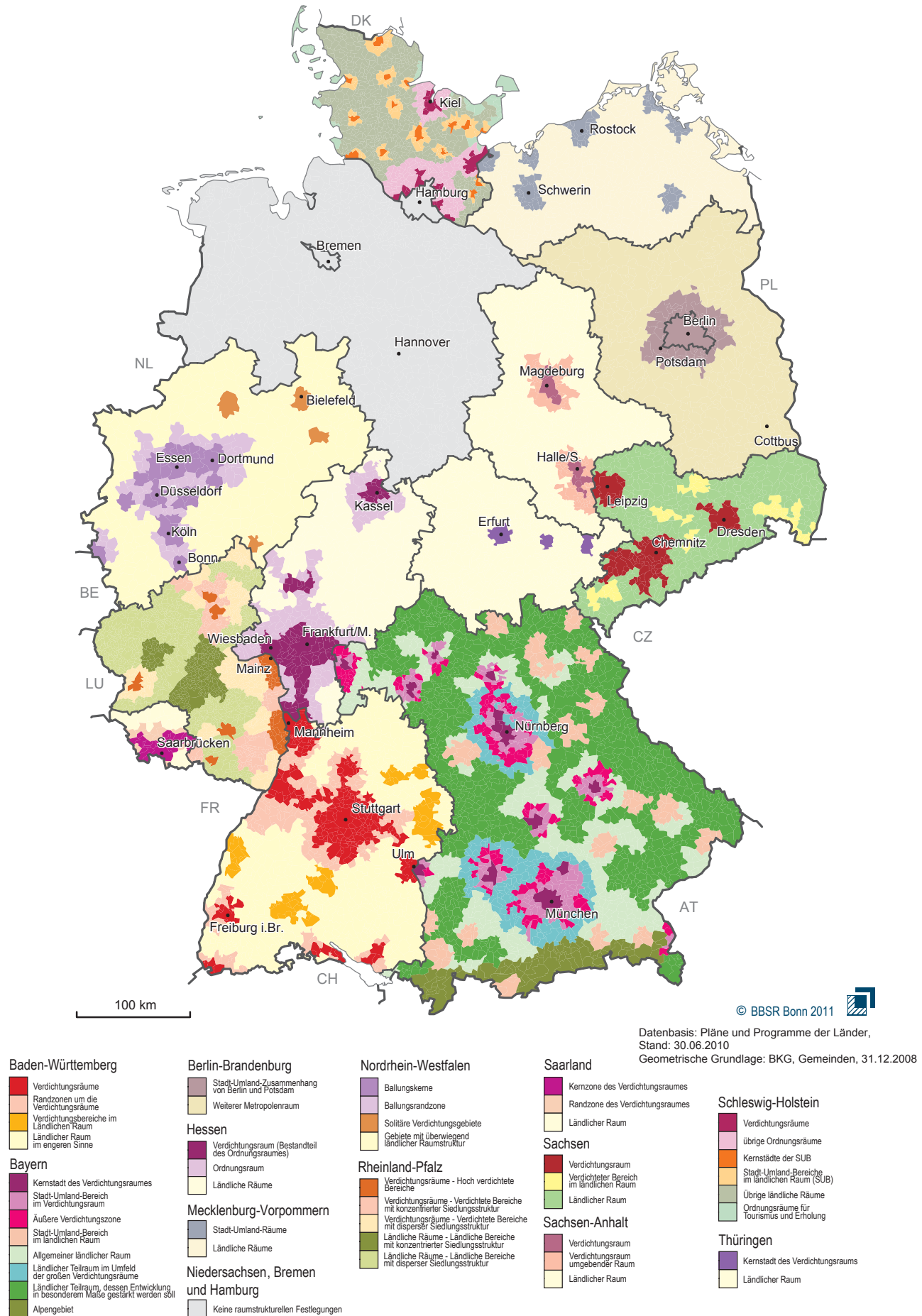
Während neben den Verdichtungsräumen auch verstärkte Randzonen und verdichtete Gebiete im ländlichen Raum vielfach in Landesentwicklungsplänen unterschieden werden, tun sich viele Länder mit differenzierteren Raumtypen innerhalb des ländlichen Raumes noch schwer. Vor dem Hintergrund räumlich ausgreifender Suburbanisierungsprozesse und einer fortgeschrittenen Ausdifferenzierung des ländlichen Raumes in wachstumsstarke und wachstumsschwache Gebiete, sollte der ländliche Raum eines Landes aber nicht mehr als homogene Raumkategorie behandelt werden. Nur in wenigen Ländern wird allerdings eine sehr differenzierte innere Gliederung des ländlichen Raumes vorgenommen (Bayern, Rheinland-Pfalz).

Tabelle 8

Stand der Landesraumordnungspläne in den Ländern

Land	Landesraumordnungspläne	In Kraft getreten
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan 2002	21.08.2002
Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern – Ziviler Luftverkehr	01.09.2006 01.01.2010
Berlin – Brandenburg	Landesentwicklungsprogramm 2003 (nur § 19 Abs. 11) Landesentwicklungsprogramm 2007 Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung	01.11.2003 01.02.2008 15.05.2009 16.06.2006
Bremen	Flächennutzungsplan ersetzt einen Landesentwicklungsplan	31.05.2001
Hamburg	Flächennutzungsplan ersetzt einen Landesentwicklungsplan	22.10.1997
Hessen	Landesentwicklungsplan Hessen 2000 Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000	09.01.2001 28.07.2007
Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	14.07.2005
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 Änderung und Ergänzung des Landes-Raumordnungsprogramms 2008 - Entwurf 2010	30.01.2008
Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 5. Oktober 1989, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2009 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Schutz vor Fluglärm 1. Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen – Energieversorgung – Entwurf 2010	05.10.1989 29.06.1995 17.09.1998
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV)	25.11.2008
Saarland	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Siedlung" Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Umwelt" 1. Änderung des Landesentwicklungsplans, Teilabschnitt "Umwelt" – Entwurf 2010	15.07.2006 29.07.2004
Sachsen	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003	01.01.2004
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt	12.03.2011
Schleswig-Holstein	Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010	04.10.2010
Thüringen	Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 Erste Verordnung zur Änderung der Thüringen Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 9. Juli 2009	30.10.2004 29.08.2009

Quelle: BBSR 2011

Karte 70**Raumkategorien der Landesplanung in gemeindescharfer Abgrenzung**

Festlegung Zentraler Orte

Eines der bedeutendsten raumordnerischen Instrumente stellt die Festlegung Zentraler Orte dar. Das bereits in den 1960er Jahren in Westdeutschland flächendeckend implementierte System Zentraler Orte wurde nach der Wiedervereinigung auch in den neuen Ländern durch die Landesplanung eingeführt. Durch ein System Zentraler Orte soll die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen und Arbeitsplätzen und einem komplexen Bündel öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge wie Schulen, Krankenhäusern, Kultureinrichtungen, öffentlicher Nahverkehr, Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gewährleistet werden. Über ihre Versorgungsfunktion hinaus sollen Zentrale Orte gleichzeitig als Träger von Entwicklungsfunktionen fungieren und zu einer räumlich konzentrierten wirtschaftlichen Entwicklung beitragen.

Zentralörtliche Statusfestlegungen nimmt insbesondere die Landesplanung vor, während die Regionalplanung nur in wenigen Ländern Festlegungen auf der untersten Ebene des Zentrale-Orte-Systems vornehmen darf. Zentralörtliche Festlegungen beziehen sich in der Regel auf Gemeinden, in wenigen Fällen auch auf Ortsteile, auf mehrere Gemeinden oder zentralörtliche Städteverbünde, in denen verschiedene Gemeinden gemeinsam zentralörtliche Funktionen erfüllen.

Das angebotene Dienstleistungsbündel ist nicht in jedem Zentralen Ort gleich, sondern unterscheidet sich je nach Hierarchiestufe. Heute dominiert in den meisten Ländern ein dreistufiger Aufbau in Ober-, Mittel- und Grundzentren. Die Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg verwendet als bisher einzige Landesplanung im Falle Berlins die zentralörtliche Stufe „Metropole“ oberhalb der Oberzentren.

Welche zentralörtlichen Leistungen auf welcher Hierarchiestufe eines Zentrale-Orte-Systems angeboten werden, regeln Ausstattungskataloge der Landesplanung. Im Laufe der Zeit haben sich die Kataloge deutlich gewandelt. Es wurden zusätzliche Leistungen aufgenommen, andere gestrichen und einige Länder haben sich sogar ganz von Ausstattungskatalogen verabschiedet. Die Mehrzahl der Landesentwicklungsprogramme nutzt aber weiterhin dieses Instrument. Ausstattungskataloge bestimmen die Anforderungen für eine Mindestausstattung, unabhängig davon, ob die betreffenden gemeinwohlrelevanten Dienst-

leistungen privatwirtschaftlich oder durch den öffentlichen Sektor angeboten werden.

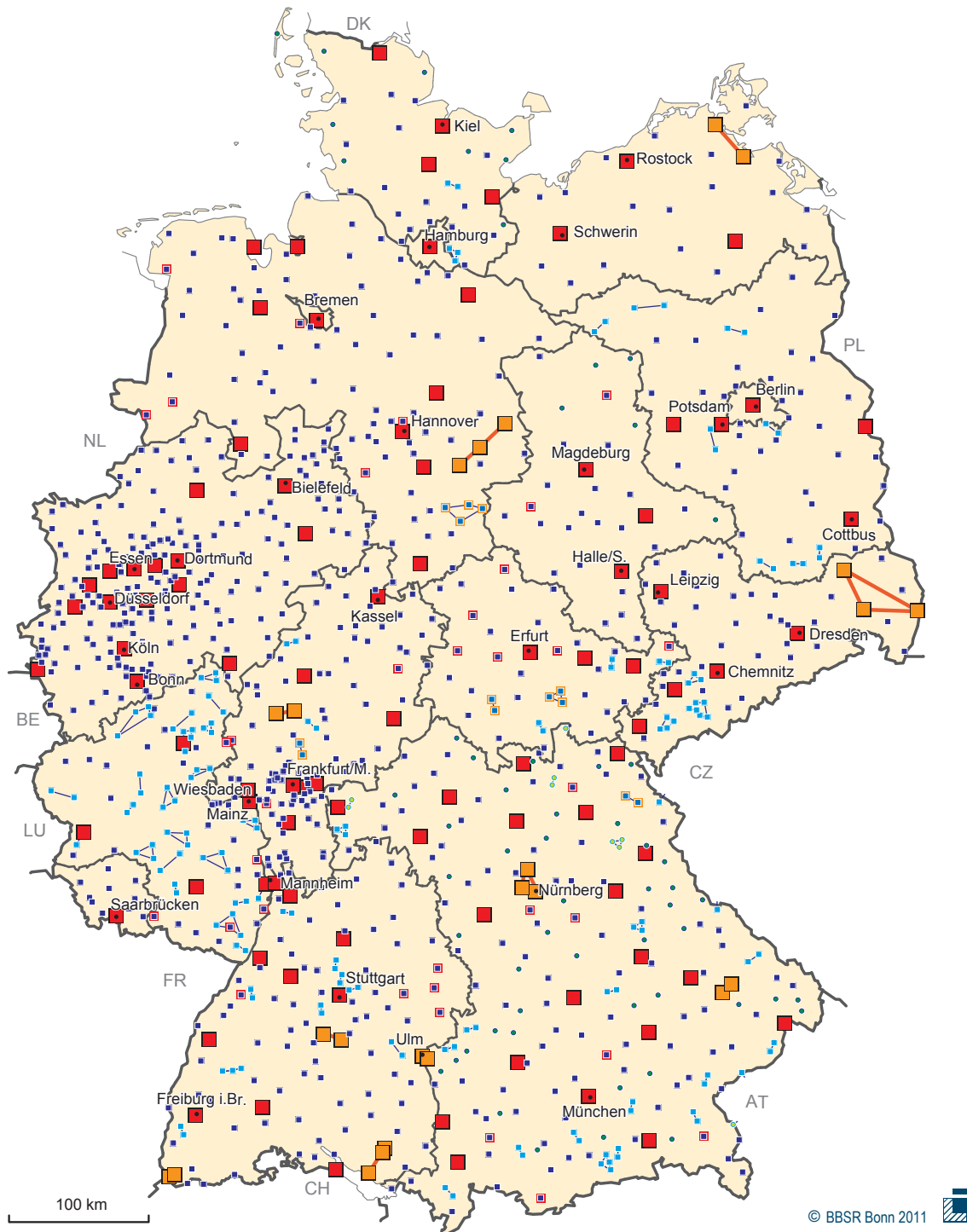
Die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde ergibt sich aber nicht nur aus der Zahl angebotener Einrichtungen und Dienstleistungen. Ihre raumordnerische Bedeutung kann vielmehr erst aus der Gesamtbetrachtung der Versorgungslandschaft aller Zentralen Orte eines Landes abgeleitet werden. Aus ihr ergibt sich letztlich die Einstufung der Überschussbedeutung eines Ortes. Neben der faktischen Ausstattung sind somit die Nähe zu anderen Zentren und deren Ausstattung entscheidend.

Da die Statusfestlegung als Zentraler Ort oft auch an Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gekoppelt ist, haben Gemeinden ein Interesse an der Einstufung als Zentraler Ort oder an einer Höherstufung.

Welche Versorgungsleistung ein Zentraler Ort für sein Umland bietet, hängt nicht nur von seiner Ausstattung mit Dienstleistungen ab, sondern ergibt sich vor allem aus den Erreichbarkeitsverhältnissen. Nicht alle Länder definieren allerdings für die einzelnen Stufen ihres Zentrale-Orte-Systems Erreichbarkeitsstandards.

Für das Zentrale-Orte-Konzept stellt die demographische Entwicklung eine besondere Herausforderung dar. In Zukunft wird die Tragfähigkeit von Einrichtungen durch den Bevölkerungsrückgang oder Verschiebungen in der Alterszusammensetzung häufiger unterschritten. Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der MKRO fordert deshalb eine flexiblere Handhabung und Anpassung der Zentrale-Orte-Konzepte an die gewandelten räumlichen Nachfragestrukturen. Öffentliche Ausstattungsstandards und die Funktionszuweisungen für die unterschiedlichen Stufen des zentralörtlichen Systems gilt es zu überprüfen und zu modifizieren.

Viele Landesplanungen haben daher bei der Neuauflistung ihrer Landesentwicklungspläne Reformen ihrer Zentrale-Orte-Systeme durchgeführt. Einige Bundesländer haben Straffungen der Zentrale-Orte-Systeme bereits vollzogen, indem sie die unterschiedlichen Zentrale-Orte-Kategorien oder die Anzahl der Zentralen Orte substanziell reduziert haben, wie etwa Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg weist keine Grundzentren mehr aus. Der Verzicht auf die grundzentrale Ebene ging einher mit Gemeindegebietsreformen, die größere Verwaltungseinheiten mit mindestens 5 000 Einwohnern schufen. Die durch Gemeindezu-

Karte 71**Ober- und Mittelzentren****Zentralörtliche Festlegungen der ober- und mittelzentralen Stufe, Stand Mai 2010**

- | | |
|---|---|
| ■ Oberzentrum | ■ Mittelzentrum |
| ■ Teile eines oberzentralen Verbundes | ■ Teile eines mittelzentralen Verbundes |
| ■ Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums | ● Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums |
| ■ Teile eines mittelzentralen Verbundes mit Teilfunktionen eines Oberzentrums | ■ Teile eines unterzentralen Verbundes mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums |

Datenbasis: Pläne und Programme der Länder
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Anmerkung: Berlin ist im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009 als Metropole festgelegt, hat aber zugleich die Funktion eines Oberzentrums.



sammenlegung gesteigerte Verwaltungskraft soll die größer gewordenen Gemeinden in die Lage versetzen, eigenständig und in eigener Verantwortung eine Grundversorgung flächendeckend zu gewährleisten.

Als Reaktion auf die Auswirkungen des demographischen Wandels erfährt die funktionsteilige Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen in Städteverbünden/-netzen zunehmend an Bedeutung. Funktionen zwischen den beteiligten Zentren lassen sich durch interkommunale Zusammenarbeit so aufteilen, dass sie sich komplementär ergänzen, um damit im Städteverbund den zentralörtlichen Status erhalten zu können. Städteverbünde können zwar raumordnerisch festgelegt werden, die tatsächliche Umsetzung der angestrebten Funktionsteilung ist aber von der Akzeptanz der beteiligten Gemeinden abhängig. Formalisierte Kooperationen, die einen Vorteils- und Lastenausgleich vornehmen und Verteilungskonflikte regeln, sind gegenüber rein informellen Kooperationen etwa in Städtenetzen im Vorteil. Einige Bundesländer, so Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen, evaluieren festgelegte Funktionsteilungen. Sie überprüfen die Umsetzung der Funktionszuweisung durch die kooperierenden Städte und machen den Status von der Einhaltung der Vorgaben abhängig.

Zentralörtliche Städteverbünde stellen ein wichtiges Instrument im Sinne des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ dar. Sie tragen zugleich zur Umsetzung der Territorialen Agenda der EU bei, die fordert, dass die lokalen Gebietskörperschaften zur Lösung anstehender Probleme wie dem demographischen Wandel in regionalen Bündnissen zusammenarbeiten.

Umsetzung der Leitbilder in Raumordnungsplänen der Länder

Alle Länder, die ab 2006 ihre Landesentwicklungspläne und -programme fortgeschrieben haben (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) bzw. in der Neuaufstellungsphase sind (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt), berücksichtigen die Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland der MKRO und konkretisieren sie für ihr jeweiliges Landesgebiet. Auch jüngste Fortschreibungen von Regionalplänen nehmen Bezug darauf (z.B. in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen). Die Weiterentwicklung der Landesentwicklungspläne und -programme sowie der

Regionalpläne hat ihrerseits bereits den Prozess der Entstehung der Leitbilder beeinflusst.

Leitbild „Wachstum und Innovation“

In den Ländern, in denen das Metropolregionenkonzept durch die Landesentwicklungspläne angestoßen wurde, wird in den Novellierungen auch das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Einbindung peripherer, ländlicher Räume fortentwickelt (z.B. in Berlin-Brandenburg, Bayern, aber auch in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen). Darüber hinaus sind länderübergreifende Kooperationen zur Stärkung der großräumigen Metropolfunktionen entstanden, z.B. der fünf norddeutschen Küstenländer Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern; in Mitteldeutschland, Sachsen-Anhalt und Thüringen, zwischen Berlin-Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern oder auch im Landesgrenzen überschreitenden Verband Region Rhein-Neckar. Teilweise sind bereits gemeinsame regionale Entwicklungskonzepte für den erweiterten regionalen Einzugsbereich der Metropolregionen entwickelt worden (z.B. Hamburg) bzw. in Aufstellung befindlich (z.B. Stuttgart). Bestehende grenzüberschreitende Kooperationen haben durch den Metropolraumansatz des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ neue Impulse erhalten (z.B. Bodensee, Oberrhein, SaarLorLux, StädteRegion Aachen). Diese Regionen haben im März 2011 einen bundesweiten Initiativkreis gegründet.

In einigen Ländern mit hohen Anteilen ländlich strukturierter, peripherer Räume sind auch eigene Strategien für diese Räume im Sinne des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ Gegenstand solcher Konzepte und Pläne (z.B. in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen). Neben der klassischen Regionalförderung zum Ausgleich strukturbedingter Standortnachteile geht es um die Nutzung endogener Entwicklungspotenziale.

Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“

Das Leitbild fordert die regionalspezifische Anpassung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge. Bundesländer mit deutlichen Bevölkerungsverlusten richten ihre Landes- und Regionalplanung verstärkt auf die neuen demographischen Rahmenbedingungen und Folgen aus. Im Rahmen der Novellierungen der Landespläne wurde und wird i.d.R. eine Strategie der Straffung

der Zahl der Ebenen des zentralörtlichen Systems (z.B. Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) sowie der Anzahl der Zentralen Orte (z.B. Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) verfolgt. Insgesamt zeigt sich, dass die Zentralen Orte, vor allem die Mittelzentren in ländlich strukturierten Räumen, neben der Versorgungsfunktion eine stärkere Entwicklungsfunktion erhalten (z. B. in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). Kooperationen, als freiwilliger Zusammenschluss von Gemeinden oder als Vorgabe der Landesplanung in Form von Zentrale-Orte-Kooperationen, existieren als Instrument in verschiedenen Formen in allen Ländern. Auch informelle Strategien in Form von regionalen Entwicklungskonzepten und Modellvorhaben zum demographischen Wandel werden von den Landesplanungen gefördert, unterstützt und in den Regionen umgesetzt.

Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

Der wesentliche Strategiegehalt des Leitbilds basiert auf den Instrumenten der Landes- und Regionalplanung, die gestärkt und geschärft werden sollen. Die Schwerpunktsetzung auf die Themen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Kulturlandschaftsentwicklung, vorbeugender Hochwasserschutz und Raumordnung im Küstenmeer entspricht den aktuellen Problemlagen der regionalen Raumplanung, die auch vor der Leitbildentwicklung schon bestanden haben, aber durch das Leitbild strategisch besonders hervorgehoben werden sollten. Der Diskussions- und Entstehungsprozess der Leitbilder hat dazu geführt, dass das Bewusstsein für die Elemente dieses Leitbildes in der Landes- und Regionalplanung geschärft und die Planungspraxis maßgeblich beeinflusst wurden. Zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft sind in neuere Landesentwicklungspläne und Programme entsprechende Grundsätze aufgenommen worden. Auch werden immer mehr Regionalparks und Freiraumverbünde zur siedlungsnahen Erholungsvorsorge als Elemente einer Raumordnungsstrategie zur Kulturlandschaftsentwicklung ausgewiesen und die Schaffung neuer Seenlandschaften in Regionen mit aufgelassenen Tagebauen veranlasst. Die weitere Umsetzung der Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in der Regionalplanung schreitet voran. Alle Regionalplanfortschreibungen der letzten Jahre enthalten entsprechende Festlegungen, z.B. von Überschwemmungsbereichen oder Deichrückverlagerungen.

3.3.3 Stand der Regionalplanung

Im Mehrebenensystem der Raumplanung in Deutschland repräsentiert die Regionalplanung die teilraumbezogene Stufe der Landesplanung. Hauptinstrument der Regionalplanung ist der Regionalplan. Mit seinen verbindlichen Festlegungen werden die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans auf regionaler Ebene konkretisiert und ergänzt, so dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Planungs- und Vorhabenträger untereinander abgestimmt werden und ihre Ausrichtung an den verbindlichen Vorgaben der Raumordnung gesichert ist. Über die Pflichtaufgabe der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen hinaus werden von den Trägern der Regionalplanung vielfältige Aktivitäten zur Verwirklichung der Regionalpläne und zur Förderung der Regionalentwicklung durchgeführt. Diese informierenden, konzeptionellen und koordinierenden Aufgaben basieren sehr häufig auf einer regionalen Zusammenarbeit zahlreicher Akteure.

Das ROG normiert für die Flächenländer eine Regionalplanungspflicht. Den Landesgesetzgebern wird aber ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der nicht nur zu einer großen Organisationsvielfalt der Regionalplanung in den Ländern geführt hat, sondern auch unterschiedliche Abgrenzungsstrategien regionaler Planungsräume ermöglichte. Alle Flächenländer haben landesrechtliche Ermächtigungs- und Kompetenzregelungen zur Regionalplanung erlassen und ihre Landesterritorien in regionale Planungsräume eingeteilt. In Deutschland wird Regionalplanung somit fast flächendeckend betrieben. Ausnahmen stellen das Saarland, das aufgrund seiner geringen Größe auf die Einführung einer eigenen Regionalplanung verzichtet hat, und die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie die kreisfreien Städte in Niedersachsen dar, wo der Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzt.

Organisationsrechtlich sind zwei Grundmodelle der Regionalplanung zu unterscheiden, die in den Ländern allerdings in sehr unterschiedlichen Mischformen auftreten können:

- eine kommunalisierte Trägerschaft in Form von kommunalen Gebietskörperschaften, regionalen Planungsgemeinschaften oder Planungsverbänden, die als Zusammenschluss von Kommunen gebildet werden
- eine staatliche Trägerschaft, bei der Planungsstellen in Mittelbehörden oder auch

Landesministerien die Durchführung der Regionalplanung wahrnehmen und die Kommunen nur förmlich beteiligt sind.

Eine reine staatliche Verfassung weist die Regionalplanung in Deutschland nur noch in Schleswig-Holstein auf, wo die oberste Landesplanungsbehörde im Innenministerium Träger der Regionalplanung ist. Eine hochgradig kommunalisierte Organisationsform der Regionalplanung existiert in Niedersachsen. Hier sind die kreisfreien Städte und die Landkreise Träger der Regionalplanung. In allen anderen Ländern wird die Regionalplanung weitgehend als eine kondominale Aufgabe gemeinsam von Land und Kommunen wahrgenommen.

Planungsregionen der Regionalplanung

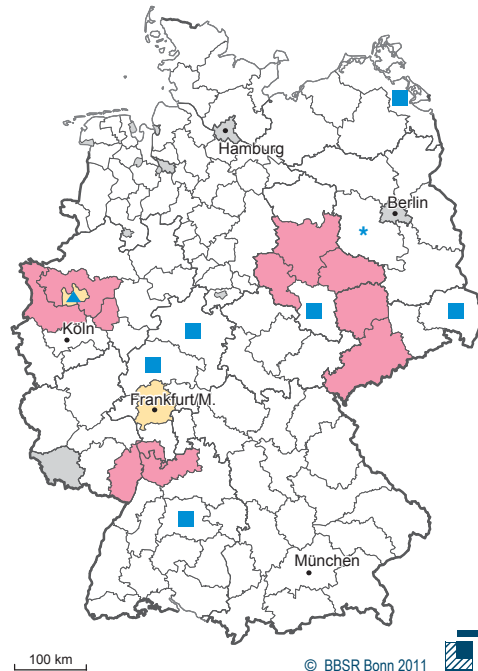
Nach planungstheoretischen Idealvorstellungen soll eine Regionalplanungsregion die funktionsräumliche Arbeitsteilung eines Oberzentrums und seines Versorgungsbereichs abbilden. Neben der Orientierung an den Verflechtungsräumen von Ober- oder Mittelbereichen spielen aber auch historische, kommunale oder landesentwicklungspolitische Gesichtspunkte eine nicht unwesentliche Rolle bei der räumlichen Abgrenzung von Planungsregionen. Sind Planungsräume der Regionalplanung einmal etabliert, ändern sich ihre Grenzen verhältnismäßig selten. Seit dem Raumordnungsbericht von 2005 hat sich in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt die räumliche Abgrenzung durch Gebietsstandsänderungen oder die Schaffung neuer Planungsregionen geändert.

Am 1. Januar 2006 wurde der Verband Region Rhein-Neckar durch Zusammenlegung der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz, des baden-württembergischen Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald (bis 2003 Unterer Neckar) und des hessischen Kreises Bergstraße, der auf dem Territorium der Planungsregion Süd-hessen verortet ist, gegründet. Im neuen Verband Region Rhein-Neckar wird nur noch ein Regionalplan für die gesamte Planungsregion aufgestellt werden. Eine Überlappung bleibt allerdings noch zum hessischen Teil der Region bestehen.

Das vom Hessischen Landtag beschlossene Ballungsraumgesetz (BallrG) vom Dezember 2000 sieht eine gemeinsame Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans durch den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und das Regierungspräsidium Darmstadt vor. Er wird für 75 Städte und

Karte 72

Aktuelle Entwicklungen in den Planungsregionen



Abgrenzung von Planungsregionen, Stand 31.12.2010

- neue Abgrenzung der Planungsregion entspricht nicht den Grenzen des am 31.12.2009 verbindlichen Regionalplans
- auf Teilregionsebene regionaler Flächennutzungsplan
- Landesplan bzw. Flächennutzungsplan ersetzt Regionalplan

Aktualisierung der Planungsdokumente zwischen 31.12.2009 und 31.12.2010

- neuer integrierter Regionalplan in Kraft getreten
- neuer Regionaler Flächennutzungsplan in Kraft getreten
- Teilregionalplan für unwirksam erklärt

Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Gemeinden erarbeitet, umfasst ein Gebiet von rund 2 500 km² Fläche.

Mit dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung auf den Regionalverband Ruhr (RVR) vom 5. Juni 2007 ist in Nordrhein-Westfalen zum 21. Oktober 2009 ein neuer Träger der Regionalplanung gebildet worden. Zur Institutionalisierung der neuen Planungsregion mussten die Planungsregionen Düsseldorf, Arnsberg und Münster Gebiete abtreten. Innerhalb des neuen Planungsraums muss noch eine weitere Planungsregion unterschieden werden, für die ein Regionaler Flächennutzungsplan in Kraft ist: Bereits Ende 2005 haben sich die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen zu der Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ zusammengeschlossen, um einen Regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen.

In Sachsen wurde mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (SächsKrGebNG) vom 29. Januar 2008 auch das sächsische Landesplanungsgesetz geändert. Dies hatte die Auflösung der Regionalen Planungsverbände Chemnitz-Erzgebirge und Südwestsachsen zum 1. August 2008 zur Folge. Gleichzeitig wurde der Regionale Planungsverband Südsachsen neu gebildet, der Rechtsnachfolger der Regionalen Planungsverbände Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge ist. Das Verbandsgebiet umfasst darüber hinaus auch Teile der ehemaligen Region Westsachsen, deren Planungsregion reduziert wurde.

Zu einer Neustrukturierung der bestehenden Planungsregionen hat in Sachsen-Anhalt die Kreisgebietsneuregelung mit Wirkung zum 1. Juli 2007 geführt. Ein Teil des Planungsgebiets der Regionen Harz und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg wurde hierdurch der Planungsregion Magdeburg zugeschlagen.

Bis auf die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie das Saarland wird in Deutschland flächendeckend Regionalplanung betrieben. Zählt man neben den Stadtstaaten und dem Saarland die Gebiete der kreisfreien Städte in Niedersachsen nicht mit, da sie faktisch keine Träger der Regionalplanung sind, weil hier der Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzt, dann existieren im Jahr 2010 (Stand 1. Oktober) insgesamt 110 Planungsräume. Mitberücksichtigt sind auch die Städteregion Ruhr und der Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, für die Regionale Flächennutzungspläne bereits existieren bzw. noch im Aufstellungsverfahren sind.

Die durchschnittliche Größe einer Planungsregion der Regionalplanung zum Stand 31. Dezember 2009 entspricht einer Fläche von 3 170 km². Durch die Auflösung bzw. Neugründung einzelner Planungsregionen ist der Wert zum Stand 1. Oktober 2010 leicht auf 3 199 km² gestiegen. Die größte Planungsregion in Deutschland ist mit 8 289 km² der Planungsraum Nordhessen und die kleinste Planungsregion mit 608 km² der Landkreis Friesland in Niedersachsen. Die durchschnittlich größten Planungsräume weisen Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf. Die durchschnittlich kleinsten Planungsregionen finden sich in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wenn man hier nur die Ebene der Teilabschnitte berücksichtigt, für die jeweils integrierte Regionalpläne erarbeitet werden.

Regionalpläne

Regionalpläne sind unterschiedlich lange in Kraft, bevor sie vollständig oder in Teilen fortgeschrieben bzw. neu aufgestellt werden. Während in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die rechtliche Gültigkeit eines Regionalplans gemäß Landesplanungsgesetz zeitlich limitiert ist, weisen andere Länder keine zeitlichen Gültigkeitsbeschränkungen auf. Entsprechend unterscheidet sich die Aktualität der Regionalpläne erheblich.

In den neuen Ländern ist die Fortschreibung der Ende der 1990er Jahre bzw. Anfang der 2000er Jahre verbindlich gewordenen Pläne der ersten Generation in einem weit fortgeschrittenen Stadium. Während in Sachsen und Sachsen-Anhalt die Pläne der zweiten Generation bereits in Kraft sind, befinden sich, bis auf den genehmigten Regionalplan Vorpommern, die übrigen Pläne in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen noch im Entwurfsstadium. Eine abweichende Entwicklung ist in Brandenburg anzutreffen. Hier liegen bisher keine rechtsgültigen integrierten Regionalpläne vor, sondern nur einzelne sachliche Teilpläne.

In den alten Ländern dominieren in einigen Ländern bereits Pläne der vierten Generation mit einem sehr aktuellen Genehmigungsstand, während in anderen Ländern noch immer Pläne aus den 1980er Jahren rechtswirksam sind. Beispielsweise wird in Bayern in den meisten Regionen auf eine umfassende Neuaufstellung oder Gesamtfortschreibung integrierter Regionalpläne verzichtet und erfolgen stattdessen Aktualisierungen für einzelne Kapitel oder Plansätze in Form von Teilfortschreibungen.

Sachliche Teilpläne, die in der Regel parallel zu integrierten Regionalplänen aufgestellt werden und häufig Themen wie Rohstoffsicherung, Windenergienutzung oder Hochwasserschutz thematisieren, kommen neben integrierten Regionalplänen in vielen Ländern zum Einsatz. Ausschließlich sachliche Teilpläne liegen nur in den Planungsregionen von Brandenburg vor. Dies hat zur Folge, dass in Brandenburg auch in der Summe aller Teilpläne in keiner Planungsregion die gesamte Palette der Pflichtinhalte von Regionalplänen – Festlegungen zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur – abgedeckt ist.

Neben integrierten Regionalplänen und sachlichen Teilplänen ist als weiterer Regionalplantyp der Regionale Flächennutzungsplan zu nennen. Nach § 8 Abs. 4 ROG 2008 kann ein Regionaler Flächennutzungsplan zugleich die

Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 Baugesetzbuch (BauGB) übernehmen, weshalb der Plan sowohl den Vorschriften des ROG als auch denen des BauGB entsprechen muss. Der 1998 neu eingeführte „Regionale Flächennutzungsplan“ ist bisher erst sehr zögerlich von der Planungspraxis aufgegriffen worden. Erst ein Plan, der Regionale Flächennutzungsplan der Städteregion Ruhr für das Gebiet der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen ist in Kraft (seit dem 03.5.2010). Derzeit befindet sich der regionale Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main im Aufstellungsverfahren.

Ebenfalls zu den Raumordnungsplänen zählen die in Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt aufgestellten Braunkohlenpläne. Ein Braunkohlenplan enthält jeweils für einen Tagebau die für einen geordneten Braunkohlenabbau erforderlichen Ziele der Raumordnung. Für stillzulegende oder stillgelegte Tagebaue erfolgt in Sachsen und Brandenburg die Aufstellung von Sanierungsrahmenplänen. Braunkohlenpläne können sich auch auf die Festlegung von Umsiedlungsstandorten beziehen. Zentrale Angaben der Braunkohlenpläne sind die räumliche Ausdehnung des Tagebaus, Angaben zur Grundwasserbeeinflussung, Oberflächengestaltung und Rekultivierung.

Instrumentenverbund Regionalplan

Der Regionalplan ist das Ergebnis eines komplexen Beteiligungsverfahrens von Kommunen, Fachplanungen und sonstigen Trägern öffentlicher Belange und nach Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung auch von Personen des Privatrechts. Er stellt ein gesamträumliches, überfachliches und zusammenfassendes Entwicklungskonzept dar, das durch Festlegungen zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur für die Adressaten des Plans in eine raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit überführt wird. Diese thematische Weite zieht eine Fülle detaillierter Aussagen nach sich und macht Regionalpläne zu verhältnismäßig voluminösen Berichten. In allen integrierten Regionalplänen kommen sehr unterschiedliche Instrumente zum Einsatz:

- zur räumlichen Koordination der Siedlungsentwicklung (z. B. Zentrale Orte, Achsen, gemeindeschlechte Funktionszuweisungen, Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung)
- zum Freiraum- und Ressourcenschutz und zur Koordination konkurrierender Nutzungen im Freiraum (z. B. Grünzüge, Vorrang- und

Vorranggebiete für Natur- und Landschaft, Hochwasserschutz, Windkraftnutzung, Rohstoffabbau, Erholung)

- zur räumlichen Steuerung technischer und sozialer Infrastrukturen (z. B. Ausstattungskataloge Zentraler Orte, Vorrangstandorte für Einrichtungen und technische Bauten, Vorrang- und Vorranggebiete für Infrastrukturkorridore).

Zentrale Regulierungsobjekte der Regionalplanung sind raumbedeutsame Vorhaben, Maßnahmen und Planungen, die Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Funktion eines Gebietes beeinflussen. Die primären Adressaten der Regionalplanung stellen somit andere öffentliche Planungsträger bzw. Behörden dar, die Zulassungsentscheidungen über Planungsvorhaben treffen, so dass von einer Regulierung anderer Regulierungsvorgänge gesprochen werden kann. Dies entspricht dem Steuerungsmodus der Meta-Regulierung.⁷⁹

Im Rahmen der Aufstellung eines Regionalplans gilt es raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen untereinander abzustimmen. Im Vollzug des Regionalplans ist ihre Übereinstimmung mit den verbindlichen Festlegungen des Regionalplans zu prüfen. Durch Stellungnahmen sind die Belange der Regionalplanung in Zulassungsentscheidungen der Genehmigungsbehörden deutlich zu vertreten. Die Meta-Regulierung durch Regionalplanung stellt eine effektive Möglichkeit dar, um Einfluss auf die Art der Flächennutzung auszuüben, ohne sich direkt an den eigentlichen Flächennutzer wenden zu müssen. Dies macht Meta-Regulierung allerdings in der Umsetzung anfällig. Praktisch müssen auf zwei Ebenen Verhaltensanpassungen sehr unterschiedlicher Akteure bewirkt werden: Ein Regionalplan muss direkt (unmittelbar) auf das Verhalten öffentlicher Planungsträger und Zulassungsbehörden einwirken und dadurch indirekt (mittelbar) das Verhalten von Flächennutzungsakteuren beeinflussen. Die mittelbare Wirkung eines Plans setzt voraus, dass die Rechtsfolge seiner Festlegungen über anschließende Pläne und/oder Zulassungsentscheidungen an jene Akteure vermittelt wird, die selbst nicht durch den Regionalplan gebunden werden.

Verbindlichkeit textlicher und zeichnerischer Vorgaben

In einem rechtskräftigen Regionalplan sind nur die textlichen und zeichnerischen Vorgaben raumordnungsrechtlich verbindlich, die den Kriterien eines Ziels oder eines Grundsatzes der Raumordnung entsprechen. Diese Festle-

(79) Einig, K.: Regulierung durch Regionalplanung. In: Die Öffentliche Verwaltung -DÖV-, 64. Jg., H. 5, 2011, S. 185–195.

gungstypen ziehen jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen für ihre Adressaten nach sich:

- Ziele der Raumordnung verlangen von ihren Adressaten eine zwingende Befolgung der Vorgaben des Regionalplans. Sie lösen bei ihren Adressaten eine strikte Beachtungspflicht aus. Diese setzt den Anpassungs- und Konkretisierungsspielräumen der Adressaten enge Schranken und ermöglicht keine Überwindung der Vorgaben durch eigene Abwägungsentscheidungen.
- Demgegenüber können zeichnerische und textliche Festlegungen in einem Regionalplan, die Grundsätzen der Raumordnung entsprechen, vor dem Hintergrund der jeweiligen Situation durch Adressaten im Rahmen eigener Abwägungsentscheidungen überwunden werden. Sie lösen somit eine weniger strikte Berücksichtigungspflicht aus, die die Adressaten zu einer möglichst hohen Realisierung der normativen Vorgaben des Plans, vergleichbar einem Optimierungsgebot, verpflichten. In diesem Sinne gebieten auch Grundsätze etwas, wenn auch nicht strikt, sondern nur relativ.

Das ROG definiert seit 1998 präzise, welchen Kriterien ein Ziel oder ein Grundsatz der Raumordnung in rechtlicher Hinsicht zu genügen hat. Die Bestimmung des Rechtscharakters einer verbindlichen Festlegung in einem Regionalplan ist allerdings aufgrund ungenauer, missverständlicher oder unvollständiger Formulierungen oft nur mit Schwierigkeiten möglich. Die Kennzeichnung der verbindlichen Festlegungen eines Regionalplans als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung ist hier hilfreich und deshalb vorgeschrieben. Sie ist für textliche Festlegungen mittlerweile gängige Praxis. Noch nicht alle Regionalplanungsträger befolgen aber die Kennzeichnungspflicht auch in ihren Festlegungskarten.

Raumordnungsgebiete in der Regionalplanung

Von den zeichnerischen Festlegungen sind für die Regionalplanung vor allem die flächenhaften Planzeichen von Bedeutung. Gebiets- und standortscharfe Flächenausweisungen mit raumordnungsrechtlicher Verbindlichkeit werden als Raumordnungsgebiete bezeichnet. Das Raumordnungsgesetz unterscheidet Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungs- und Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung.

Vorranggebiete sind nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG 2008 solche Gebiete, die für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in

diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen und Nutzungen nicht vereinbar sind. Da Vorranggebiete innergebietlich eine strikte Ausschlusswirkung gegenüber diesen nicht erwünschten Nutzungen entfalten und den Zielnutzungen einen Vorrang einräumen, weisen sie die Rechtsqualität von Zielen der Raumordnung auf.

Vorbehaltsgebiete repräsentieren nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG 2008 Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht beizumessen ist. Vorbehaltsgebiete sind als bloße Grundsätze der Raumordnung anzusehen. Als Optimierungsgebot sind sie nur mit einem relativen Abwägungsvorrang gegenüber anderen Belangen ausgestattet. Vorbehaltsgebiete stellen somit das Ergebnis einer landesplanerischen Zielfindung dar, für die noch keine abschließende Abwägung stattgefunden hat. Abweichend wird in Bayern von einem Zielcharakter von Vorbehaltsgebieten ausgegangen. Diese Sichtweise muss allerdings als Mindermeinung gewertet werden.

Eignungsgebiete sollen nach § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG 2008 bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen im Außenbereich steuern, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Außerhalb der Flächen eines Eignungsgebietes, d.h. an allen anderen Stellen im gesamten Planungsraum, werden die raumbedeutsamen Vorhaben ausgeschlossen.

Vorranggebiete mit kombinierter Ausschlusswirkung repräsentierten einen vierten Gebietstyp. Bei ihnen weisen nach § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG 2008 sowohl die innergebietliche Konzentrations- und Vorrangwirkung als auch die außergebietliche Ausschlusswirkung den Rechtscharakter eines Ziels der Raumordnung auf, weshalb sie auch als Kombinationsgebiete bezeichnet werden. Dieser Raumordnungsgebietstyp stellt daher die restriktivste Regulierungsform aller gebietsscharfen zeichnerischen Instrumente der Regionalplanung dar.

Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern für die Umsetzung der Raumordnungsgebiete in Landesrecht nur einen begrenzten Gestaltungsspielraum belassen. Die meisten Länder übernehmen nicht alle Raumordnungsgebietstypen, sondern haben sich auf eine Auswahl beschränkt. In der Regel wurden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in das Lan-

Tabelle 9

Gesetzliche Regelungen zu Raumordnungsgebieten in Landesplanungsgesetzen

Land	Vorranggebiet	Vorbehaltsgebiet	Eignungsgebiet	Vorranggebiet mit der Wirkung von Eignungsgebieten	Ausschlussgebiet	rechtliche Grundlage
Baden-Württemberg	ja	ja	nein	nein	ja	§ 11 Abs. 7 LplG BW
Bayern	ja *	ja *	nein	nein	ja	Art. 11 Abs. 2 BayLplG
Berlin-Brandenburg	ja	ja	ja	ja	nein	Art. 8 Abs. 2 Landesplanungsvertrag; § 2 Abs. 3 RegBkPIG
Hessen	ja	ja	nein	ja	nein	§ 6 Abs. 3 HLPg
Mecklenburg-Vorpommern	nein	nein	nein	nein	nein	LPIG MV
Niedersachsen	ja	ja	ja	ja	nein	§ 3 Abs. 4 NROG
Nordrhein-Westfalen	nein	nein	nein	ja	nein	§ 13 Abs. 5 LPIG NW * *
Rheinland-Pfalz	ja	ja	nein	nein	ja	§ 6 Abs. 2 LPIg RP
Saarland	ja	ja	ja	ja	nein	§ 2 Abs. 7 SLPG
Sachsen	ja	ja	nein	ja	nein	§ 2 Abs. 2 SächsLPIG
Sachsen-Anhalt	ja	ja	ja	ja	nein	§ 3 Abs. 7 LPIG
Schleswig-Holstein	nein	nein	nein	nein	nein	LPIG SH
Thüringen	ja *	ja *	nein	ja *	nein	§ 7 Abs. 3 ThürLPIG
* nur für die im LEP vorgesehenen Festlegungen Datenbasis: Landesplanungsgesetze der Länder						
** Landesplanungsgesetz vom 3.5.2005						

Quelle: BBSR 2011

desrecht integriert. Größere Abweichungen bestehen bei den Eignungsgebieten. Von den zwölf Flächenländern haben insgesamt fünf auf ihre Einführung verzichtet. Drei von ihnen haben stattdessen landesrechtliche Ermächtigungen für die Ausweisung von Ausschlussgebieten für die Regionalplanung geschaffen. Ein Ausschlussgebiet definiert für eine Planungsregion den Raum, in dem eindeutig bestimmte raumbedeutsame Vorhaben nicht zugelassen werden dürfen. Es verzichtet somit auf die Bestimmung der Gebiete, in denen entsprechende Vorhaben einen Vorrang oder Vorbehalt genießen, weshalb die Ausweisung von Ausschlussgebieten in der Regel mit Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten kombiniert wird. Es können allerdings auch Sondertypen festgestellt werden. Dazu zählt beispielsweise das Vorsorgegebiet, das von seinem Rechtscharakter einem Vorbehaltsgebiet entspricht.

3.3.4 Ergebnisse der Regionalplananalysen

Gegenstand der vergleichenden Plananalyse sind Regionalpläne. Berücksichtigt wurden nur in Kraft befindliche integrierte Regionalpläne, sachliche Teilpläne und ihre Änderungen. Aktuelle Entwürfe wurden somit nicht untersucht. Zudem wurden die Braunkohlenpläne nicht berücksichtigt. Eingeflossen sind allerdings die Festlegungen, die integrierte Regionalpläne aus Braunkohlenplänen übernommen haben.

Da das Saarland eine ähnliche Größe wie viele andere Planungsregionen der Regionalplanung aufweist und die zeichnerischen Festlegungen der Landesentwicklungspläne vergleichbar mit den Festlegungen anderer Regionalpläne sind, werden die zeichnerischen Darstellungen der Landesplanung bei der vergleichenden Plananalyse mitberücksichtigt.

Es wurden alle zum Stichtag 31. Dezember 2009 verbindlichen integrierten Regionalpläne und sachlichen Teilpläne sowie deren Fortschreibungen und Änderungen berücksichtigt. Änderungen der Verbindlichkeit (In-Kraft- oder Außer-Kraft-Treten) nach diesem Zeitpunkt blieben unberücksichtigt.

Gegenstand der thematisch ausgerichteten vergleichenden Plananalysen sind in erster Linie zeichnerische Darstellungen in Regionalplänen. Reine Informationskarten wurden nicht berücksichtigt. Die Untersuchung stützte sich somit ausschließlich auf verbindliche Festlegungskarten und berücksichtigte hier aber alle enthaltenen Planzeichenkategorien. Wird in einem Regionalplan auf eine Kennzeichnung eines Planzeichens als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung bzw. als nachrichtliche Übernahme verzichtet, kann meistens auch nicht zweifelsfrei der rechtliche Charakter bestimmt werden. Ähnlich ist die Situation bei gebietlichen Festlegungen, bei denen nicht der Name des Raumordnungsgebietstyps genannt wird.

Die identifizierten Zweifelsfälle wurden den Trägern der Regionalplanung mit Bitte um Klärstellung übermittelt. In Ländern, deren Regionalpläne sich stark ähneln (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen), wurde direkt die oberste Landesplanungsbehörde um Auskunft gebeten. Im Falle von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Baden-Württemberg wurden die Angaben der Regionalplanung zur Verifikation mit den Landesplanungsbehörden rückgekoppelt.

In der Regel beziehen sich diese Pläne auf Planungsregionen, die auch im Oktober 2010 existieren. Im Falle in jüngster Vergangenheit durchgeführter Änderungen des Gebietszchnitts bzw. der Schaffung neuer Planungsregionen liegen allerdings noch keine gültigen Regionalpläne vor, so dass auf die Vorläuferpläne zurückgegriffen werden musste. Aus diesem Grund ist der Planungsgebietsstand vom Dezember 2009 maßgeblich für die vergleichenden Plananalysen. Dementsprechend wurden unter anderem die Regionen Rheinpfalz und Unterer Neckar statt der Region Rhein-Neckar oder auch die Regionen Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge statt der Region Südsachsen berücksichtigt. Insgesamt lagen der Auswertung 111 Planungsregionen zugrunde.

Festlegungen zum Freiraumschutz

Zentraler Bestandteil aller Regionalpläne sind Ausweisungen zur Erhaltung, Sicherung und Entwicklung des regionalen Freiraumes. Alle integrierten Regionalpläne weisen zeichnerische Festlegungen zum Freiraumschutz auf. In Brandenburg wurden bisher noch keine sachlichen Teilpläne in Kraft gesetzt, die sich den hier untersuchten Belangen des Freiraumschutzes widmen.

Indirekt erfolgt durch die Festlegungen zur Freiraumstruktur auch eine räumliche Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Werden Vorränge in Form eines Ziels der Raumordnung für Freiraumbereiche in Regionalplänen ausgewiesen, erfolgt damit praktisch eine Umwidmungssperre, so dass eine bauliche Flächeninanspruchnahme durch raumbedeutsame Planungen an den betroffenen Standorten im Konflikt zu den Vorgaben der Regionalplanung steht. Ein Vorhaben, das im Widerspruch zu einem Ziel der Raumordnung steht, kann durch eine Zulassungsbehörde nicht genehmigt werden. Im Fall eines entgegenstehenden Grundsatzes der Raumordnung kann das Vorhaben wiederum realisiert werden, wenn dem Freiraumbelag im Rahmen der

nachvollziehenden Abwägungsentscheidung von der Genehmigungsbehörde ein niedrigeres Gewicht zugemessen wird.

Neben dem Boden- und Biotopschutz zielen die Festlegungen zum Freiraumschutz unter anderem auf Erholungsvorsorge, Klimaschutz, vorsorgenden Hochwasserschutz, die Erhaltung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Bereichen oder den Schutz zusammenhängender, unzerschnittener Freiraumbestände ab.

Einen Sonderfall stellen zeichnerische Festlegungen zur Rohstoffsicherung und Windkraftnutzung dar. Bei diesen Nutzungen handelt es sich um Funktionen, die zwar eindeutig im Freiraum angesiedelt sind, die aber im Konflikt mit klassischen Freiraumschutzbelangen stehen. Entsprechende Ausweisungen haben das Ziel, diese konfliktträchtigen raumbedeutsamen Vorhaben von den nicht geeigneten Standorten im Freiraum auszuschließen und sie auf jene Standorte zu lenken, wo sie günstige Standortbedingungen antreffen und ihre Realisierung mit möglichst geringen negativen Störeffekten für den Freiraum und Naturhaushalt verbunden ist. In diesem Sinne sorgen die Festlegungen zur Windkraftnutzung und zum Rohstoffabbau für eine mit anderen Belangen verträgliche räumliche Verortung der ansonsten problematischen Standortnutzungen im Freiraum. Sie werden nicht hier thematisiert, sondern in eigenen Unterkapiteln behandelt.

Hinsichtlich der Bindungswirkung der Festlegungen ist in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle erkennbar. Während im Norden verbindliche Festlegungen dominieren, weisen die Regionalpläne in Bayern und Baden-Württemberg neben verhältnismäßig wenigen verbindlichen Planzeichen überwiegend unverbindliche Festlegungen mit reinem Informationsgehalt auf.

In Sachsen und Niedersachsen findet eine besonders umfangreiche Ausweisung von verbindlichen Planzeichen zum Freiraumschutz statt. Ausschlaggebend für die hohe Anzahl der Planzeichen ist neben dem breiten Themenspektrum auch die Unterscheidung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, die für fast jedes Festlegungsthema getroffen wird.

Während Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen überwiegend mit Grundsätzen der Raumordnung arbeiten, setzen Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mehrheitlich Ziele der Raumordnung zur Sicherung des Freiraumschutzes ein. In Rheinland-Pfalz ist die Situa-

tion uneinheitlich, in einigen Planungsregionen überwiegt der Einsatz von Zielen der Raumordnung, in anderen der von Grundsätzen.

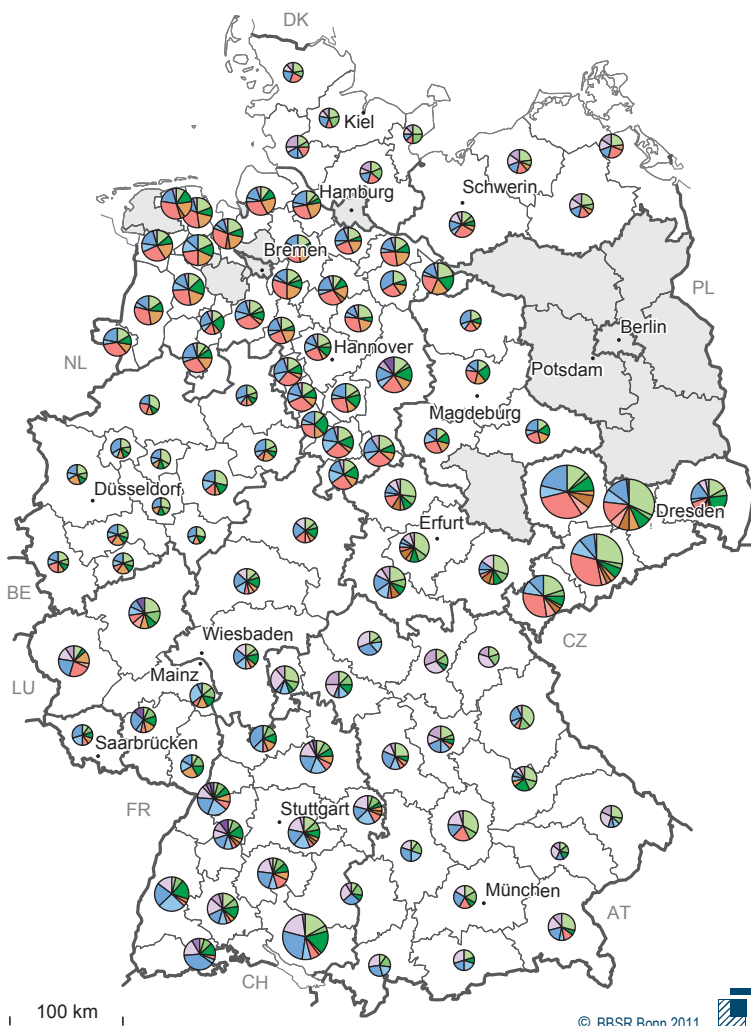
Alle Regionalpläne mit Ausnahme von Brandenburg nutzen Festlegungen zu Natur und Landschaft. Bis auf zwei bayerische Regionen und die sachlichen Teilpläne in Brandenburg enthalten alle Pläne zeichnerische Festlegungen zum Grund- und Oberflächenwasserschutz. Ebenfalls weit verbreitet sind Planzeichen zu den Themen Land- und Forstwirtschaft, Frei-

zeit und Erholung und Hochwasserschutz. Über drei Viertel der Planungsregionen nutzen entsprechende Ausweisungen. Regionale Grünzüge und Grünzäsuren sind in rund zwei Drittel der Planungsregionen zu finden.

Demgegenüber spielen Klimaschutz und Bodenschutz nur vereinzelt eine Rolle. Während Klimaschutz in Sachsen, Hessen und Teilen von Rheinland-Pfalz über spezielle Planzeichen thematisiert wird, konzentrieren sich die Festlegungen zum Bodenschutz auf Sachsen, Thüringen sowie einzelne Regionen in Niedersachsen und Baden-Württemberg.

Karte 74

Freiraumschutz in Regionalplänen



Planzeichen zum Freiraumschutz

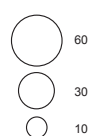
Freiraumschutz

- Natur und Landschaft
- Regionaler Grünzug/Grünzäsur
- Forstwirtschaft
- Landwirtschaft
- Bodenschutz
- (Siedlungs-) Klimaschutz
- Freizeit und Erholung
- Hochwasserschutz
- Grund- und Oberflächenwasserschutz

Naturschutzrechtliche Festlegungen

- Natur- und Landschaftsschutzgebiete
- Natur-, Nationalpark
- Naturdenkmal
- FFH-Gebiet, Vogelschutz
- kein Planzeichen

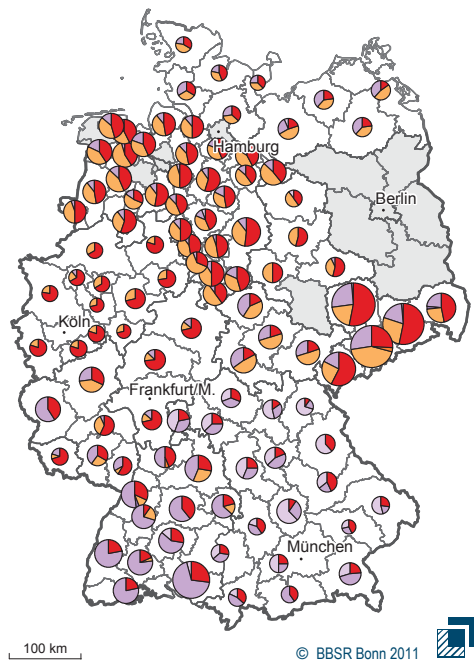
Anzahl der Planzeichen



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2009
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Karte 75

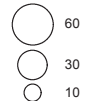
Planzeichen zum Freiraumschutz in Regionalplänen



Verbindlichkeit

- Ziel der Raumordnung
- Ziel & Grundsatz der Raumordnung
- Grundsatz der Raumordnung
- Vorschlag
- Nachrichtliche Übernahme
- Information
- kein Planzeichen

Anzahl der Planzeichen



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2009
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Übernahme lösen sie allerdings keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen aus, sie haben eine reine Informationsfunktion.

Vergleicht man die Festlegungen zum Freiraumschutz im thematischen Zusammenhang, so lassen sich Differenzen in der Schwerpunktsetzung sowie im Umfang des Themenspektrums erkennen. Die Regionalpläne eines Bundeslandes weisen in der Regel eine größere Ähnlichkeit auf als die Regionalpläne unterschiedlicher Länder. Diese Unterschiede können auf landesspezifische Besonderheiten der Planungskultur sowie auf vereinheitlichend wirkende Planzeichenverordnungen zurückgeführt werden.

Durch besonders vielfältige Festlegungen zum Freiraum zeichnen sich die Regionalpläne in Sachsen und Thüringen aus. Bis zu elf der aufgelisteten Themen werden hier in Form von Planzeichendarstellungen aufgegriffen. Zumeist finden sich sechs bis acht der Themen in den Festlegungskarten der Regionalpläne wieder. Mit vier Themen liegt der Regionalplan von Oberfranken-Ost am unteren Ende der Skala, nur von den Brandenburger Planungsregionen übertroffen, die bisher keine Aspekte des behandelten Spektrums in Teilplänen aufgreifen.

Festlegungen zur Windkraftnutzung

In den zurückliegenden Jahren hat der Ausbau der Windkraftnutzung einen enormen Boom erfahren. Der nationale Aktionsplan Erneuerbare Energie und das Energiekonzept der Bundesregierung, aber auch die energiepolitischen Pläne der Länder sehen für die nächsten Jahrzehnte die Fortsetzung dieses expansiven Ausbaupfades vor. Allein durch das Repowering, d.h. das Ersetzen alter Anlagen durch leistungsfähigere und in der Regel weniger Windenergieanlagen, werden diese ehrgeizigen Ausbauziele der Politik allerdings nicht zu erreichen sein. Mehr Flächen werden benötigt, um zusätzliche Anlagen errichten zu können. Das Energiekonzept der Bundesregierung fordert deshalb eine Initiative, um gemeinsam mit den Ländern und Kommunen die Raumordnungspläne mit dem Ziel weiterzuentwickeln, dass ausreichende Flächen für neue Windenergiegebiete ausgewiesen werden.

Vielerorts stehen dem weiteren Ausbau der Windkraftnutzung Proteste der Bürger, des Naturschutzes und Einsprüche der Flugsicherung sowie militärische Belange entgegen. Eine vermittelnde Position der Regionalplanung ist hier gefragt. Als Ergebnis eines planerischen Gesamtkonzepts und unter Würdigung der kon-

kreten örtlichen Gegebenheiten muss letztlich sichergestellt sein, dass durch die Gebietsausweisungen der Regionalpläne die Windenergienutzung nicht verhindert wird (durch die Ausweisung zu kleiner oder ungeeigneter Flächen), sondern dass ihr in sachgerechter Weise Raum zur Verfügung gestellt wird. Die Regionalplanung kann sowohl in Form von Vorrang- als auch Vorbehaltsgebieten eine räumliche Steuerung von Windenergieanlagen vornehmen. Mit ihrer Festlegung geht aber nicht automatisch ein Ausschluss von Windenergieanlagen im sonstigen Raum einer Planungsregion einher. Solche außergebietlichen Ausschlusswirkungen kann die Regionalplanung nur durch Rückgriff auf ergänzende Raumordnungsgebietstypen mobilisieren. Ein außergebietlicher Ausschluss lässt sich nur durch die Festlegung von Eignungsgebieten, Vorranggebieten mit Eignungswirkung oder durch Ausschlussgebiete verankern.

Mit der Ausweisung von Eignungsgebieten, die sich für den Bau von Windkraftanlagen positiv anbieten, ist innerhalb der Darstellungsbereiche ein Vorbehalt der Windkraftnutzung verbunden. Gleichzeitig führt die Festlegung außerhalb der Bereiche zu einem generellen Ausschluss von Windkraftanlagen im verbliebenen Raum einer Planungsregion. Will die Regionalplanung zusätzlich zur Ausschlusswirkung auch eine innergebietliche Vorrangwirkung für den Bau von Windenergieanlagen erzielen, muss sie den vierten Typ von Raumordnungsgebieten einsetzen, die Vorranggebiete mit kombinierter außergebietlicher Ausschlusswirkung.

Als weiteren Steuerungsansatz, der ursprünglich vom Bundesgesetzgeber nicht vorgesehen war, haben einzelne Länder das Ausschlussgebiet als eigenständigen Raumordnungsgebietstyp eingeführt. In Bayern und Baden-Württemberg hat der Landesgesetzgeber die Regionalplanung ermächtigt, innerhalb einer Planungsregion die Gebiete verbal und/oder zeichnerisch abzugrenzen, die aus raumordnerischer Sicht für die Windkraftnutzung ungeeignet sind. Nur innerhalb der verbliebenen Bereiche, die vom Ausschlussgebiet ausgespart werden, wären dann in einer Planungsregion raumbedeutsame Windkraftanlagen realisierbar. Gegenüber konkurrierenden Nutzungen kann sich der Bau von Windkraftanlagen aber nur dann ausreichend durchsetzen, wenn diese ausschussfreien Bereiche zusätzlich als Vorranggebiet gesichert werden.

Zur Steuerung der Windkraftnutzung greifen bislang Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vor-

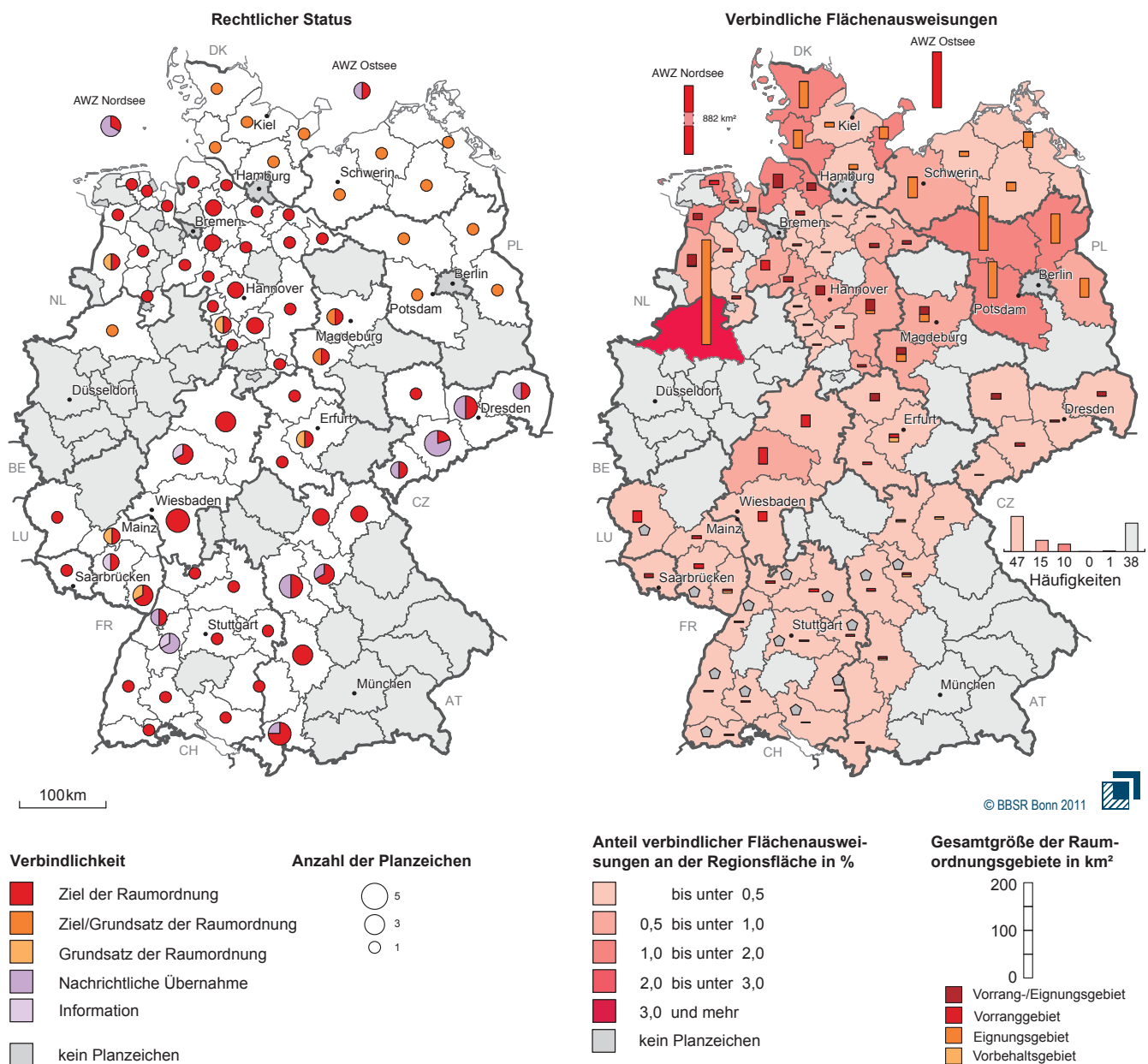
pommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Eignungsgebiete zurück. Auch in der Region Braunschweig findet eine Festlegung von Eignungsgebieten ergänzend zur Ausweisung von Vorranggebieten mit einer kombinierten Ausschlusswirkung statt. Ausschließlich das letztgenannte Instrument kommt in Sachsen (mit Ausnahme der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge), Nordthüringen sowie den meisten niedersächsischen Planungsregionen zum Einsatz.

Demgegenüber erfolgt in Baden-Württemberg sowie in einzelnen Regionen von Rheinland-

Pfalz und Bayern die Festlegung von Ausschlussgebieten in Kombination mit der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Dabei werden die Ausschlussgebiete nur teilweise gebietsscharf dargestellt. In zahlreichen Regionen basiert ihre Abgrenzung auf einer textlichen Festlegung. So werden in Baden-Württemberg alle außerhalb der Vorranggebiete gelegenen Flächen zu Ausschlussgebieten erklärt. Auf die zeichnerische oder verbale Festlegung von Räumen, in denen eine Windkraftnutzung explizit ausgeschlossen ist, verzichten die Planungsregionen in Hessen und Thüringen, mit Ausnahme von Nordthüringen.

Karte 76

Planzeichen zur Windenergie in Regionalplänen



In diesen Regionen werden lediglich Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete festgelegt. Insgesamt werden von 75 Planungsregionen Raumordnungsgebiete zur Windenergie ausgewiesen. Bislang verzichten mit Ausnahmen der Region Münsterland alle Planungsregionen in Nordrhein-Westfalen auf eine Steuerung der Windkraftnutzung durch Raumordnungsgebiete. Ebenso weisen zahlreiche Regionen in Bayern sowie einzelne Regionen in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt keine gebietsscharfen Bereiche für Windkraftnutzung aus.

Besonders umfangreiche Flächensicherungen nehmen die Planungsregion Münsterland sowie die Regionen in Brandenburg vor. Während im Münsterland rund 4 % der Regionsfläche als Eignungsgebiete dargestellt sind, nehmen Eignungsgebiete in Brandenburg durchschnittlich 1,3 % sowie in Schleswig-Holstein durchschnittlich 1 % der Regionsfläche in Anspruch. In den übrigen Ländern werden deutlich geringere Anteile an der Regionsfläche der Raumordnungsgebietsausweisungen erreicht.

Im deutschlandweiten Mittel liegt die Größe von Raumordnungsgebieten für Windkraftnutzung – ohne Ausschlussgebiete und Gebietsausweisungen auf dem Meer – bei 73 ha. Auch hier treten die Eignungsgebiete in Brandenburg besonders hervor. So weist der inzwischen durch Gerichtsurteil aufgehobene Teilplan der Planungsregion Havelland-Fläming eine durchschnittliche Flächengröße je Eignungsgebiet von 600 ha auf. In Prignitz-Oberhavel beträgt die durchschnittliche Raumordnungsgebietsgröße rund 250 ha. Besonders kleine Flächenausweisungen sind in Südwestsachsen mit durchschnittlich unter 10 ha zu finden.

Raumordnungsgebietsausweisungen zur Windenergienutzung sind nicht nur auf das Land beschränkt, sondern finden auch in ausgiebigem Umfang im Offshorebereich auf dem Meer statt. In den Bundesraumordnungsplänen für die ausschließliche Wirtschaftzone in Nord- und Ostsee werden umfangreiche Vorranggebiete für Windenergie festgelegt. In der Nordsee beträgt die durchschnittliche Flächengröße der fünf Gebiete 176 km². In der Ostsee werden zwei Gebiete mit einer durchschnittlichen Größe von 130 km² ausgewiesen.

Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz

Eine zentrale Bedeutung haben gebietsscharfe Festlegungen der Regionalplanung in Form von Raumordnungsgebieten für den vorbeugen-

den Hochwasserschutz. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG hat die Raumordnungsplanung für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen. Durch die flächenhafte Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten kann die Erreichung der folgenden Ziele des vorsorgenden Hochwasserschutzes unterstützt werden:

- Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen
- Risikovorsorge in potenziell überflutungsgefährdeten Bereichen (hinter den Deichen)
- Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete dienen dazu, den Belangen des vorbeugenden Hochwasserschutzes gegenüber konkurrierenden Nutzungen und Raumfunktionen flächenhaft in Flusseinzugsgebieten zur Durchsetzung zu verhelfen. Die Regionalplanung besitzt beim Hochwasserschutz eine wichtige flankierende Funktion zur Wasserfachplanung. Nur durch die Ausweisung von Raumordnungsgebieten ist eine Risikovorsorge für überschwemmungsgefährdete Flächen möglich, für die keine Überschwemmungsgebiete gemäß § 31b des Wasserhaushaltsgesetzes festgesetzt werden können.

Bisher existierte allerdings noch kein bundesweiter Überblick zum Einsatz von Raumordnungsgebieten des vorsorgenden Hochwasserschutzes in Regionalplänen. Die hier vorgelegte vergleichende Plananalyse zeigt erstmals, welche Planungsregionen in welchen Umfang von der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Hochwasserschutz Gebrauch gemacht haben.

Zeichnerische Ausweisungen zum Hochwasserschutz finden sich vor allem in den Regionalplänen im Einzugsbereich von Rhein, Donau, Elbe, Main, Neckar und Ems. Trotz häufiger Flutkatastrophen wurde an der Oder bislang kein vorbeugender Hochwasserschutz durch die Regionalplanung umgesetzt. Entsprechende Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen fehlen in den Planungsregionen von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Auch die Ende der 1990er Jahre in Kraft getretenen Regionalpläne in Thüringen enthalten – mit Ausnahme von Südwestthüringen – keine zeichnerischen Festlegungen zum Hochwasserschutz.

In den meisten Ländern, die Raumordnungsgebiete ausweisen, erfolgt der vorbeugende

Hochwasserschutz überwiegend durch die Festlegung von Vorranggebieten. Sie sollen bestehende Nutzungen vor einer baulichen Inanspruchnahme für Siedlungszwecke schützen, aber auch verhindern, dass sich auf diesen Standorten Nutzungen mit hohem Schadenspotenzial ansiedeln, die im Überflutungsfalle negativ betroffen wären. Außerdem sollen Vorranggebietsausweisungen den Ausbau des Retentionsvermögens und die Ausweitung von Überflutungsbereichen – z. B. durch Rückverlegung von Deichen – unterstützen, um den Flüssen in Zukunft wieder mehr Raum zu geben.

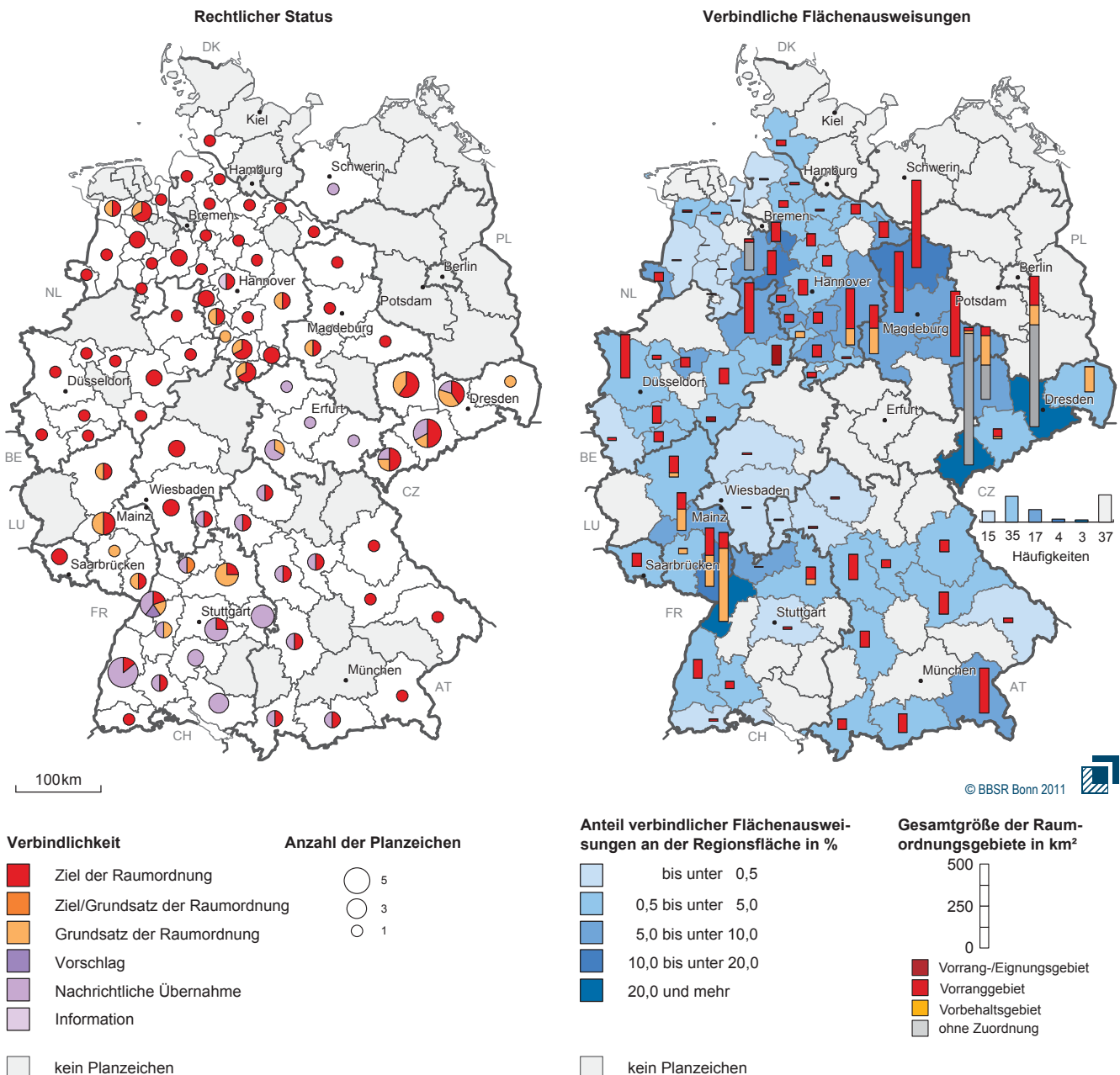
Grundsätzlich kann nicht von der Größe der Raumordnungsgebiete auf die Qualität des vor-

beugenden Hochwasserschutzes geschlossen werden. Hierzu müsste als Maßstab ein einheitliches Hochwasserereignis zu Grunde gelegt werden. Erst nachdem die überflutete Fläche bestimmt worden ist, kann durch Verschneidung mit den ausgewiesenen Raumordnungsgebieten des vorbeugenden Hochwasserschutzes eine Aussage abgeleitet werden, ob eine ausreichende Vorsorge durch die Regionalplanung getroffen wurde und alle überfluteten Bereiche ausreichend durch Festlegungen der Regionalplanung berücksichtigt werden oder ein Vollzugsdefizit besteht.

Besonders umfangreich fällt die Flächensicherung in den relativ jungen Regionalplänen

Karte 77

Planzeichen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Regionalplänen



in Sachsen-Anhalt aus. Beispielweise werden rund 11 % der Regionsfläche in der Region Altmark als Vorranggebiet Hochwasserschutz ausgewiesen. Ebenfalls einen hohen Flächenanteil erreicht die niedersächsische Region Verden mit 14 % der Regionsfläche. In Niedersachsen wird im Durchschnitt aller Regionen, die Raumordnungsgebiete zum vorbeugenden Hochwasserschutz ausweisen, ein Anteil von 3,4 % der Regionsfläche erreicht. Einen ähnlich hohen Wert erreicht auch Nordrhein-Westfalen. Im Mittel weisen die Regionen, in denen bereits Vorranggebiete zum Hochwasserschutz ausgewiesen wurden, einen Anteil von 3,9 % der Regionsfläche auf. Deutlich niedriger liegen die Anteilswerte in Baden-Württemberg und Bayern mit jeweils 1,8 % der Regionsfläche.

In Hessen beschränkt sich der vorbeugende Hochwasserschutz der Regionalplanung auf die Ausweisung einzelner Hochwasserrückhaltebecken. Diese gebietlichen Festlegungen sind nicht dafür ausgelegt, umfangreiche Überflutungsflächen zu sichern und den möglichst unproblematischen Ablauf des Hochwassers ohne hohes Schadensaufkommen in der Fläche zu ermöglichen. Entsprechend erreichen die Gebietsausweisungen der Regionalplanung in Hessen nur geringe Anteile an der Regionsfläche.

Neben der Festlegung von Vorranggebieten werden von etwa der Hälfte der Planungsregionen zusätzlich ergänzend Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Vorbehaltsgebiete dominieren in den Regionen Mittlerer Oberrhein, Rheinpfalz und Rheinhessen-Nahe. Auch in Sachsen nimmt die Regionalplanung in größerem Umfang Vorbehaltsausweisungen vor. Zusätzlich werden hier aber auch flächenhafte Ausweisungen in Regionalplänen dargestellt, die keinem Vorbehaltsgebiet entsprechen, aber trotzdem eine Bindungswirkung von Grundsätzen der Raumordnung erreichen.

Festlegungen zur Rohstoffsicherung

Unter Rohstoffsicherung werden alle Maßnahmen verstanden, die Rohstoffvorkommen langfristig einer wirtschaftlichen Gewinnung und Verwertung zur Verfügung stellen und entgegenstehende Ansprüche von Dritten abwehren.

Oberflächennahe Rohstoffe werden vorrangig von der Bauwirtschaft benötigt. Als Massengüter sind Kies, Sand und Steine transportintensive Güter. Aus Kostengründen können sie nicht über beliebige Entfernungen an den Ort des Verbrauchs transportiert werden. Einer regionalen Versorgung kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu. Rechtliche Grundlagen

der Rohstoffsicherung sind in Deutschland das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), die Landesplanungsgesetze der Länder, das Bundesbaugesetz (BBauG), das Bundesberggesetz (BBergG) und das Lagerstättengesetz. Da die oberflächennahen Rohstoffe nur begrenzt vom Regelungsbereich des BBergG erfasst werden, kommt der vorsorgenden Sicherung von Flächen für den Rohstoffabbau durch Festlegungen der Regionalplanung eine zentrale Bedeutung zu.⁸⁰ Die Regionalplanung wird deshalb als das wichtigste Instrument zur vorsorglichen Rohstoffsicherung angesehen.

Das Verhältnis zwischen verbindlichen und unverbindlichen zeichnerischen Darstellungen in den Festlegungskarten der Regionalpläne unterscheidet sich in erster Linie zwischen den Ländern und weniger zwischen den Planungsregionen eines Landes. In Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und überwiegend in Bayern finden sich nur verbindliche Planzeichen zur Rohstoffsicherung. In allen Regionen Hessens und in den meisten Regionen Bayerns weisen alle zeichnerischen Planelemente den Rechtscharakter von Zielen der Raumordnung auf. Aufgrund der Interpretation von Vorbehaltsgebieten als Ziel der Raumordnung werden in Bayern ausschließlich Ziele der Raumordnung zur Rohstoffsicherung eingesetzt. Diese umfassen sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete.

Im Saarland, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen treten auch ausgeprägt unverbindliche Planzeichen und nachrichtliche Übernahmen auf. Planzeichen mit Informationsgehalt liegen zudem in Nordrhein-Westfalen vor. Zahlreiche Pläne legen in Erläuterungskarten Reservegebiete für den oberirdischen Abbau nichtenergetischer Bodenschätze fest. Bei diesen gebietsscharfen zeichnerischen Darstellungen handelt es sich nicht um verbindliche Raumordnungsgebiete, sondern um eine zeichnerische Erläuterung eines textlichen Ziels. Als Planzeichen weisen sie keine raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit auf.

In fast allen Planungsregionen werden gebietsscharfe Vorrang- und/oder Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Eine Ausnahme bildet das Saarland. Hier erfolgt nur eine standortscharfe Festlegung mit Grundsatzcharakter. Nur in Nordrhein-Westfalen wird mit der Festlegung eines Vorranggebietes eine außergebietliche Ausschlusswirkung verknüpft. Raumbedeutende Vorhaben des Rohstoffabbaus sind hier außerhalb der dargestellten Vorranggebiete ausgeschlossen.

(80) Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland: Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Zustandsbericht –. Stand: 31. Dezember 2008, http://www.infogeo.de/dokumente/download_pool/rohstoffsicherung_2008.pdf, Zugriff am 12.10.2010.

Ausschlusswirkungen kennen allerdings auch andere Regionalpläne. Eine Ausweisung von Ausschlussgebieten nehmen einzelne Regionen in Niedersachsen und Baden-Württemberg vor. So werden in den Regionen Leer und Hameln-Pyrmont gemeindegrenze sowie in der Region Hannover gebietsscharfe Ausschlussgebiete für raumbedeutsame Rohstoffabbauvorhaben im Regionalplan definiert. Gebietsscharfe Ausweisungen von Ausschlussgebieten erfolgen auch in den Regionalplänen der Regionen Bodensee-Oberschwaben und Hochrhein-Bodensee.

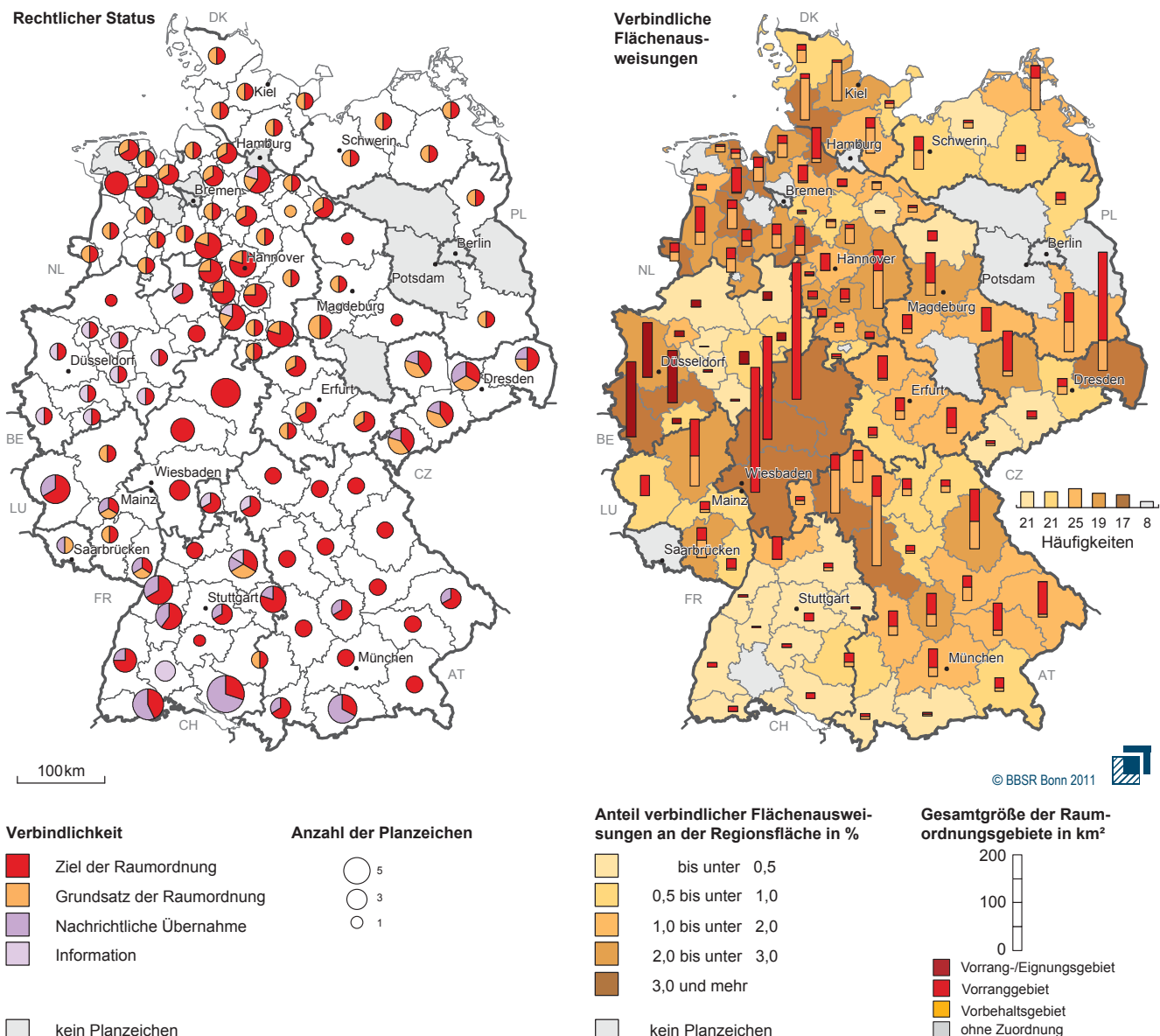
Eine besonders umfangreiche Flächensicherung für Rohstoffe nehmen die Regionalpläne

in Hessen vor. Jeweils rund 4 % der Fläche der Regionen werden im Landesmittel als Vorranggebiet ausgewiesen. In Nordrhein-Westfalen konzentriert sich die Rohstoffsicherung vor allem auf die Regierungsbezirke Köln und Düsseldorf. Ebenso wie die Ausweisungen im Regierungsbezirk Köln sind auch die umfangreichen Festlegungen in der sächsischen Region Oberlausitz-Niederschlesien vor allem auf die hier verorteten Braunkohlentagebaugebiete zurückzuführen.

Obwohl auch die bayerischen Regionen Würzburg und Westmittelfranken über 4 % der Region für den Abbau von Bodenschätzen sichern, besitzen die Festlegungen eine ge-

Karte 78

Planzeichen zur Rohstoffsicherung in Regionalplänen



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2009

Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

ringere Schutzwirkung, da überwiegend auf Vorbehaltsgebiete zurückgegriffen wird. Wird allerdings unterstellt, das Vorbehaltsgebiete in Bayern die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung realisieren können, dann erreicht die Regionalplanung mit diesen Ausweisungen ein höheres Gewicht für den Rohstoffbelang. Eine ähnliche Tendenz ist auch in Schleswig-Holstein zu erkennen. Auch hier dominieren Vorbehaltsgebiete.

Um beantworten zu können, welche Rohstoffarten durch Raumordnungsgebietsausweisungen der Regionalplanung für den langfristigen Rohstoffabbau gesichert werden, wurde eine Inhaltsanalyse der Regionalpläne durchgeführt. In den Fällen, wo der Regionalplandtext keine Ausführungen zur Art der gesicherten Rohstoffe enthält, mussten Rohstoffarten der geologischen Landesämter ausgewertet werden. Durch Verschneidung bzw. Überlagerung der Raumordnungsgebiete für Rohstoffsicherung mit den Verbreitungskarten der Rohstoffe konnte in der Regel verhältnismäßig sicher ermittelt werden, auf welche Rohstoffvorkommen sich ein Raumordnungsgebiet bezieht. Da Rohstoffvorkommen aber häufig in Schichten übereinanderliegen, konnte in Einzelfällen allerdings nicht eindeutig die Rohstoffart bestimmt werden, die durch ein Raumordnungsgebiet vorrangig gesichert werden soll.

Durch die Raumordnung werden in erster Linie oberflächennahe Rohstoffe aus der Gruppe der Steine, Erden und Industriemineralien gesichert. Hierzu zählen Vorkommen von Locker- oder Festgesteinen, die an der Erdoberfläche oder unmittelbar unter nicht nutzbaren Gesteinen liegen und im Tagebau gewonnen werden können. Zudem treffen die Regionalpläne in einem geringeren Umfang Festlegungen zu Energierohstoffen. Ausnahmsweise werden dabei auch tiefliegende Rohstoffe von den Ausweisungen erfasst.

In Einzelfällen werden durch ein Raumordnungsgebiet mehrere Rohstoffarten gleichzeitig gesichert. Der Flächenanteil der jeweiligen Rohstoffart kann leider nur grob abgeschätzt werden, da weitergehende Informationen nicht zur Verfügung stehen. Jede Rohstoffart wurde deshalb gleichberechtigt behandelt und die Gesamtfläche eines Raumordnungsgebietes entsprechend proportional auf die gesicherten Rohstoffarten aufgeteilt.

Sofern keine detaillierte Klassifikation der Steine und Erden vorgenommen werden konnte, weist die Karte der durch Regionalpläne gesi-

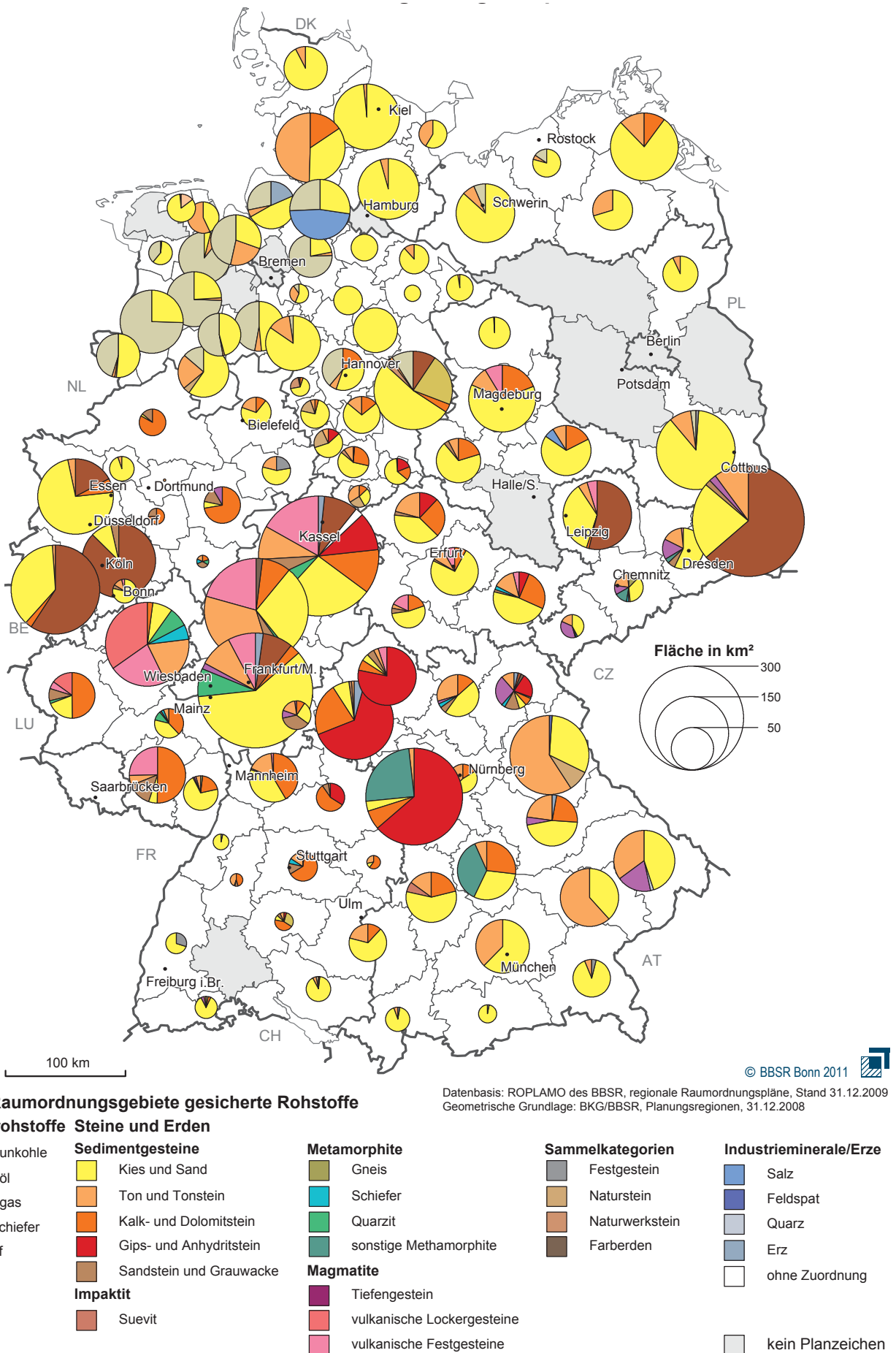
cherten Rohstoffarten Sammelkategorien aus. Festgesteine umfassen Fest- und Hartgesteine wie Granit, Gneis, Basalt, Quarzit, Grauwacke, Sandstein oder Kalkstein. In gebrochener oder gemahlener Form genutzte Festgesteine können als Natursteine bezeichnet werden. Hiervon zu unterscheiden sind die Naturwerksteine, die ebenfalls den Feststeinen zuzuordnen sind, aber durch Bearbeitung in eine präzise dimensionierte und maßgerechte Form gebracht werden können.

Steine und Erden gehören zu den oberflächennahen Rohstoffen. In der Regel erfolgt der Abbau im Tagebau. Allerdings ist ein Abbau im Untertagebetrieb nicht ausgeschlossen.

Neben dem Abbau von Erden und Steinen sichert die Regionalplanung durch die Ausweisung von Raumordnungsgebieten auch die Nutzung verschiedener Energierohstoffe. Flächenbedeutsam ist vor allem die im Tagebau gewonnene Braunkohle. In den Ländern mit wirtschaftlich bedeutenden Braunkohlenlagerstätten hat sich mit der Braunkohlenplanung eine spezielle Form der Raumordnung ausdifferenziert.

Spezielle Braunkohlenpläne werden landesweit oder regionsbezogen aufgestellt. Sie enthalten textliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung und auch zeichnerische Karten mit gebietlichen Festlegungen. Leider konnten diese speziellen Braunkohlenpläne mit ihren umfangreichen Darstellungen im Rahmen dieses Regionalplanvergleichs nicht ausgewertet werden. Da die Festlegungen der Braunkohlenpläne aber in die traditionellen Regionalpläne übernommen werden, konnten sie indirekt für die quantitative Auswertung berücksichtigt werden. Eine Ausnahme ist die Region Oberland-Spree, wo bisher kein fachlicher Teilregionalplan mit Darstellungen zur Rohstoffsicherung existiert, aber Festlegungen aus Braunkohlen- bzw. Sanierungsrahmenplänen vorliegen.

Große Braunkohlenabbaugebiete sind in Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg zu finden. Eine Sicherung der Braunkohlenvorkommen in Brandenburg erfolgt durch Braunkohlen- und Sanierungspläne, deren Träger die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg ist. In Nordrhein-Westfalen werden Braunkohlenpläne vom Braunkohlenausschuss, einem Sonderausschuss des Regionalrats des Regierungsbezirks Köln aufgestellt. Neben den Teilabschnitten der Planungsregion Köln werden auch Teile der Planungsregion Düsseldorf

Karte 79**Rohstoffsicherung in Regionalplänen**

überplant. In Sachsen wird die Trägerschaft für Braunkohlenpläne von den Regionalen Planungsverbänden, die für die allgemeine Regionalplanung zuständig sind, wahrgenommen. Ähnlich ist die Situation in Sachsen-Anhalt.

Kleinere Sicherungsflächen für Braunkohleabbau weisen zudem der Regionalplan des Großraums Braunschweig in Niedersachsen, die Planungsregionen Nord- und Südhessen sowie die bayerische Region Oberfranken-Ost aus.

Als weiterer oberflächennaher Energierohstoff wird in Deutschland in vier Regionen Ölschiefer gesichert. Mit rund 26 km² führt die Region Braunschweig die umfangreichste Flächensicherung durch.

Neben den Sedimenten Kies und Sand sowie Ton und Tongestein nimmt der Energierohstoff Torf eine zentrale Position in der Rohstoffsicherung des Landes Niedersachsen ein. Als einzige weitere westdeutsche Region legt die Region Bodensee-Oberschwaben ebenfalls Raumordnungsgebiete zur Sicherung des Torfabbau fest. In den neuen Ländern weist jeweils mindestens eine Region jedes Bundeslandes entsprechende Raumordnungsgebiete aus.

Nur in einem geringen Umfange treffen die Regionalpläne auch Festlegungen hinsichtlich tiefliegender Rohstoffe. In Niedersachsen legen fünf Regionen übertägige Anlagen zur Gewinnung tiefliegender Rohstoffe mit Bezug zu Energierohstoffen fest. Durch die Festlegung werden Anlagen zur Förderung, Aufbereitung und Lagerung tiefliegender Rohstoffe gesichert. Im Gegensatz zu den oberflächennahen Rohstoffen findet keine Sicherung der Lagerstätten selbst statt. Ziel der Festlegung in der Region Wittmund ist die raumordnerische Sicherung eines Erdölfeldes. In Nienburg-Weser, Leer, Soltau-Fallingb. und Rotenburg (Wümme) werden Ergasaufbereitungsanlagen sowie Erdgasbohrstellen gesichert. Die in den Regionen Soltau-Fallingb. und Rotenburg (Wümme) punktförmig festgelegten Vorrangstandorte (36 bzw. 3 Standorte) werden hier nicht in der Karte regionalplanerisch gesicherter Rohstoffarten dargestellt.

Festlegungen zur Infrastruktur

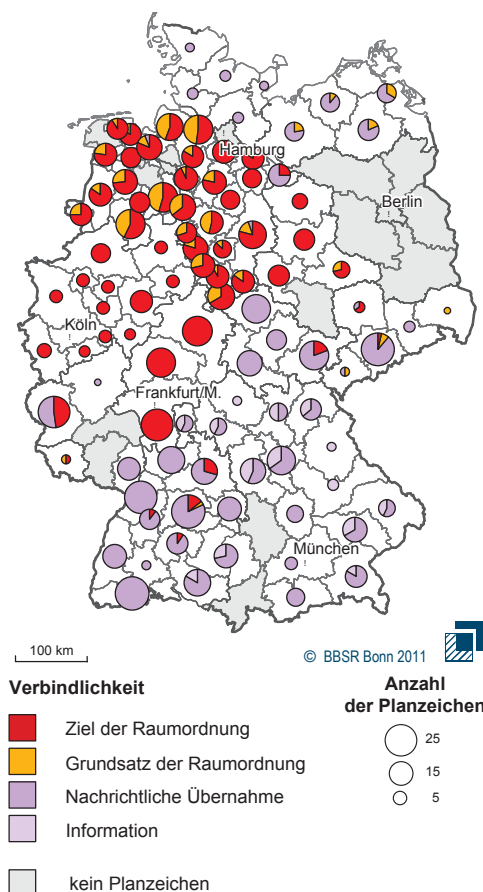
Die Infrastruktur gehört gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 3 ROG neben der Raum-, Siedlungs- und Freiraumstruktur zum Pflichtbestandteil von Festlegungen in Regionalplänen. Offensichtlich erwartet der Gesetzgeber von der Regionalplanung, dass diese sowohl zur technischen wie zur sozialen Infrastruktur textliche und zeichnerische Festlegungen in ihren Plänen ausweist. Mit ihren Festlegungen darf die Regionalplanung allerdings nicht eine Fachplanung ersetzen. „Sie darf (ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung) nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen. Den Fachplanungsträgern muss zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben“.⁸¹

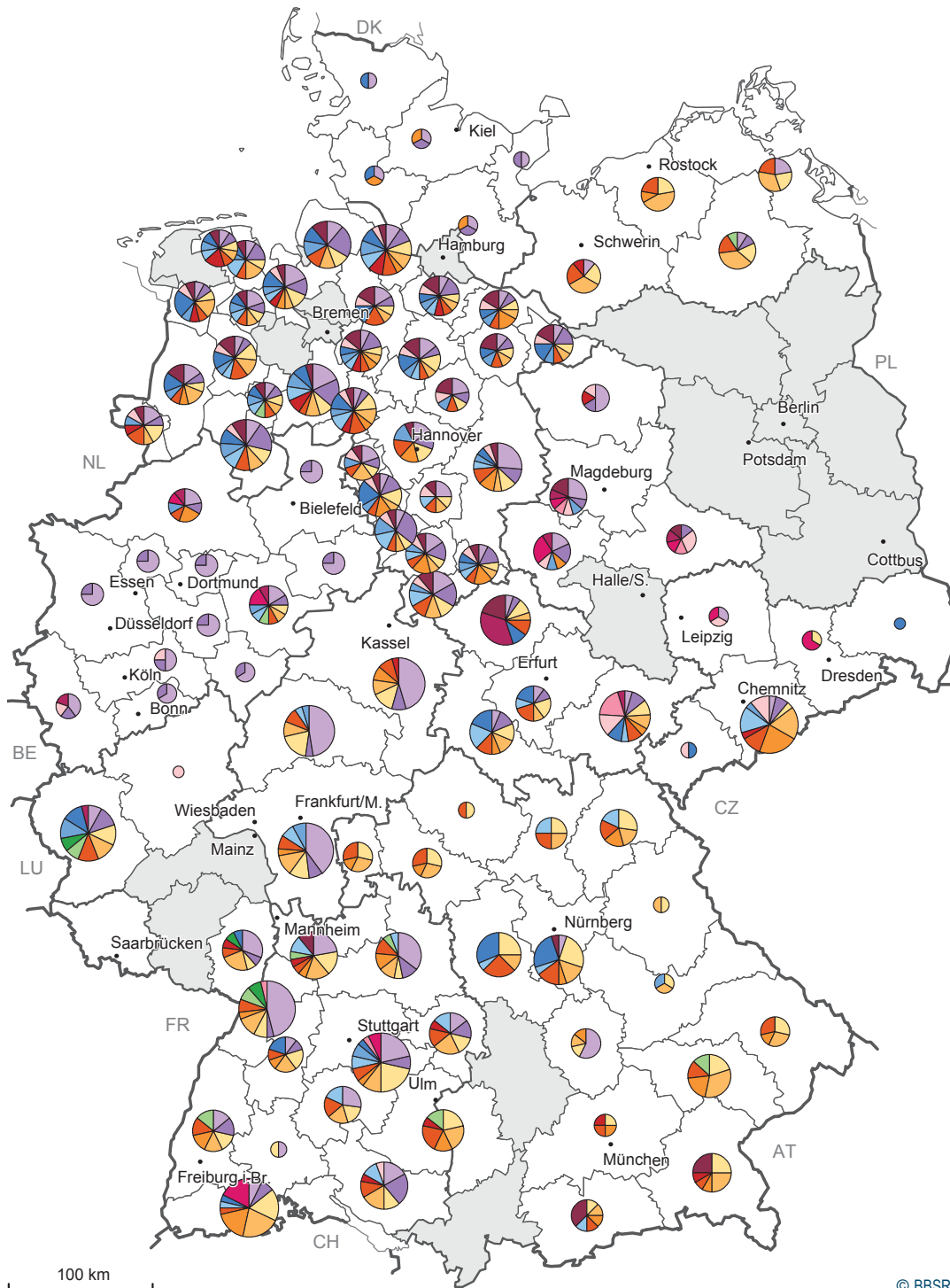
Die vergleichende Plananalyse konzentriert sich ausschließlich auf Planzeichen für die Infrastrukturbereiche Entsorgung, Energieversor-

(81) BVerwG, Urteil vom 16. 3. 2006 – 4 A 1075. 04, Rn. 89.

Karte 80

Planzeichen zur Infrastruktur in Regionalplänen – ohne Verkehr



Karte 81**Infrastruktur in Regionalplänen**

© BBSR Bonn 2011



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2009
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Planzeichen zur Infrastruktur - ohne Verkehr**Energieversorgung**

- Hochspannungsleitung
- Rohrleitung (ohne Wasser)
- Kraftwerk
- Umspannwerk
- Speicherung von Primärenergie

Kommunikation

- Richtfunk
- Sende- und Empfangsanlage

Wasserwirtschaft

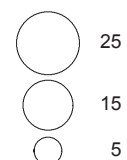
- Wasserleitung
- Wasserwerk
- Talsperre, Stau- und Deichanlage

Soziale Infrastruktur

- Kultur
- Sozialeinrichtung
- Gesundheit
- Schule/Hochschule
- Sport

Entsorgung

- Abfallwirtschaft
- Abwasserwirtschaft

Anzahl der Planzeichen

kein Planzeichen

gung, Kommunikation, Wasserwirtschaft und soziale Infrastruktur. Zeichnerische Darstellungen zur Verkehrsinfrastruktur wurden nicht berücksichtigt.

Mit Ausnahme der Regionen Rheinhessen-Nahe, Westpfalz, Augsburg, Allgäu und allen Planungsregionen in Brandenburg finden sich entsprechende zeichnerische Ausweisungen in allen sonstigen verbindlichen Regionalplänen. Auffällig ist, dass zahlreiche Regionen ausschließlich auf eine nachrichtliche Übernahme zurückgreifen und vollständig auf eigene raumordnungsrechtlich verbindliche Festlegungen verzichten. Dies ist insbesondere in Bayern und Schleswig-Holstein der Fall und eingeschränkt auch in Mecklenburg-Vorpommern, wo in geringem Umfang auch Festlegungen mit Grundsatzcharakter vorliegen.

Sehr uneinheitlich ist die Situation in Rheinland-Pfalz; hier finden sich Planungsregionen ohne zeichnerische Aussagen zur Infrastruktur oder nur mit Informationsangeboten. Verbindliche Festlegungen zur Infrastruktur besitzt in Rheinland-Pfalz nur noch die Region Trier.

In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt liegen ausschließlich Ziele der Raumordnung im Infrastrukturbereich vor. In Niedersachsen überwiegen zwar klar Ziele der Raumordnung, es wird aber auch umfangreich von der zeichnerischen Ausweisung von Grundsätzen Gebrauch gemacht.

Die einzelnen Themenbereiche der Infrastruktur sind in den einzelnen Ländern in der Regionalplanung sehr unterschiedlich vertreten. Durchschnittlich zehn Themen werden in Niedersachsen in jedem Plan durch Planzeichen abgedeckt. Mit zwölf Themen weisen die Regionen Nienburg/Weser, Stade und Verden bundesweit das größte Themenspektrum auf.

Bundesweit besitzen Planzeichen zum Thema Abfallwirtschaft die größte Verbreitung. Über 75% der Planungsregionen weisen entsprechende Planzeichen auf. In über zwei Drittel der Planungsregionen befinden sich zudem Planzeichen zur Abwasserwirtschaft, zu Hochspannungsleitungen, Rohrleitungen (ohne) Wasser und Umspannwerken. Wasserwirtschaft sowie Kultur und Sport werden in jeweils rund einem Drittel der Planungsregionen abgedeckt.

Ein erstaunliches Ergebnis der vergleichenden Plananalyse ist, dass nur extrem wenige Regionalpläne Planzeichen zur sozialen Infrastruktur enthalten. Obwohl gerade diese Infrastruktura-

ren bei der Anpassung des Daseinsvorsorgeangebotes an die demographisch bedingte gewandelte Nachfrage im Vordergrund stehen, nimmt die Regionalplanung mit ihren Plänen faktisch keine Koordinationsfunktionen des Anpassungsprozesses wahr.

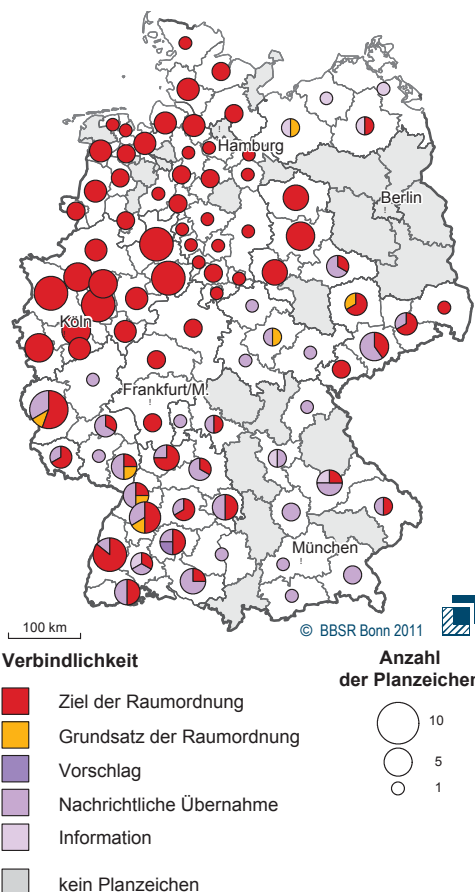
Festlegungen zur Gewerbeentwicklung

Planzeichen zum Gewerbe besitzen eine bundesweite Verbreitung. Allerdings weisen nur rund drei Viertel aller Regionen verbindliche Festlegungen auf. Während alle Planungsregionen in Baden-Württemberg (mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller), Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt entsprechende Ausweisungen nutzen und auch in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zahlreiche Regionen eine Bindungswirkung vorsehen, greifen in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nur einzelne Regionen auf diese Instrumente zurück.

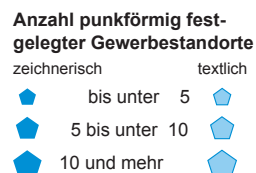
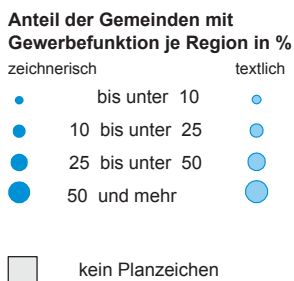
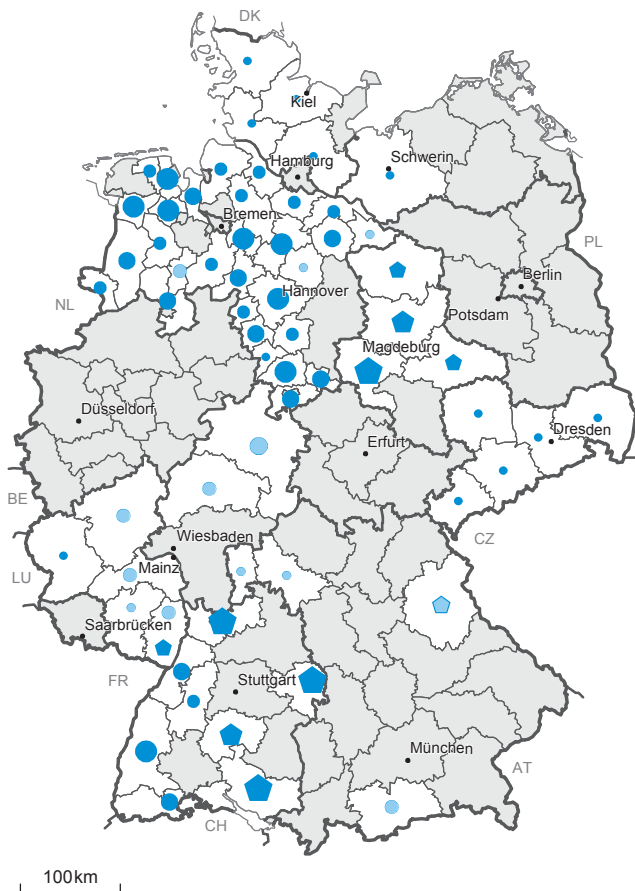
Die verbindlichen Festlegungen zum Gewerbe können in Abhängigkeit ihres Raumbezugs

Karte 82

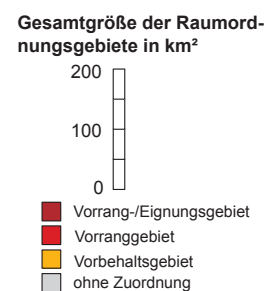
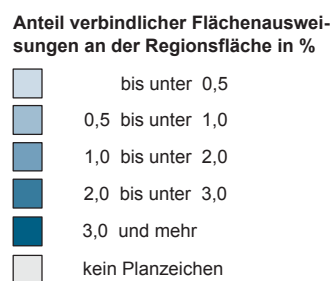
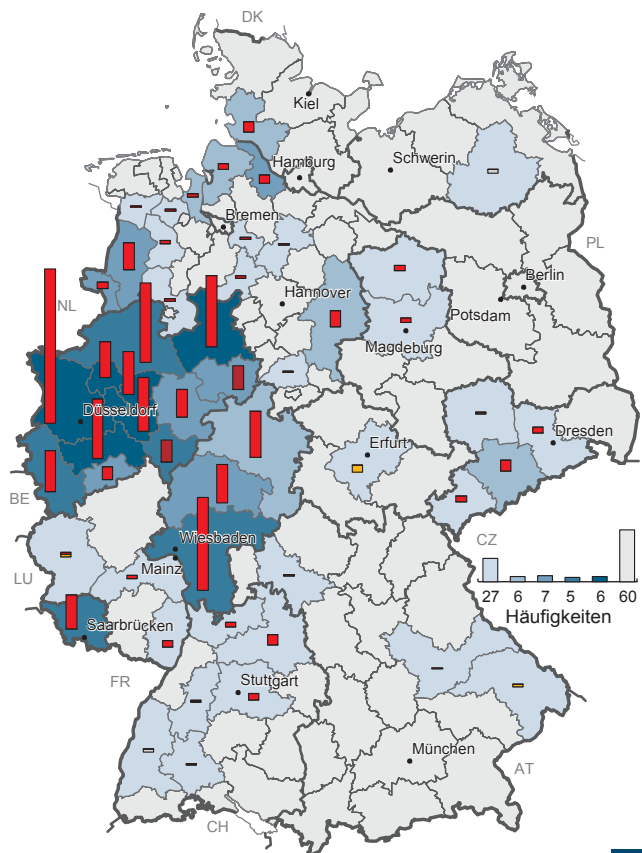
Planzeichen zum Gewerbe in Regionalplänen



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungsprogramme, Stand 31.12.2009
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Karte 83**Festlegungen zum Gewerbe in Regionalplänen****Gemeindefunktion und standortscharfe Festlegungen**

Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2009

Verbindliche Flächenausweisungen

Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

in drei Typen eingeteilt werden. In der Regel auf das gesamte Gemeindegebiet bezieht sich die Festlegung einer Gewerbefunktion. Mit der Funktionszuweisung ist zumeist die Aufhebung der Beschränkung auf eine gewerbliche Eigenentwicklung verbunden. Den betroffenen Gemeinden wird von der Regionalplanung eine besondere Eignung für eine Gewerbeflächenentwicklung zuerkannt, die über den lokalen Eigenbedarf der örtlichen Wirtschaft hinausgeht und auch Flächenangebote für die Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben mit umfasst.

Die Gewerbefunktion wird sowohl textlich als auch vielfach ergänzend zeichnerisch festgelegt. Bis auf Nordrhein-Westfalen, Sach-

sen-Anhalt und Thüringen werden in jedem Bundesland in mindestens einer Region gewerbliche Funktionen auf Gemeindeebene festgelegt. Vor dem Hintergrund landesplanerischer Ausweisungen führen alle Regionen in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen eine entsprechende Funktionszuweisung durch. Auch in Niedersachsen kommt das Instrument in großem Umfang zum Einsatz. Bedingt durch die geringe Größe der Planungsregionen besitzt hier teilweise über die Hälfte aller Gemeinden eine entsprechende Schwerpunktfunktion in der Gewerbeentwicklung. Lediglich der Großraum Braunschweig verzichtet auf entsprechende Festlegungen.

In Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern greifen nur wenige Regionen auf eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung mittels gemeindescharfer gewerbeorientierter Funktionsausweisungen zurück.

Standort- und flächenscharfe Festlegungen verfolgen in der Regel zwei Ziele. Zum einen werden Bereiche von der Regionalplanung identifiziert, auf denen eine Gewerbeflächenentwicklung als raumverträglich eingeschätzt wird. Dementsprechend soll die gewerbliche Entwicklung auf diese Bereiche ausgerichtet werden. Insbesondere gebietsscharfe Raumordnungsgebiete dienen zudem einer Sicherung der Flächen vor einer Inanspruchnahme durch konkurrierende Nutzungen. Dabei ist der Schutz durch Vorranggebiete deutlich höher als durch Vorbehaltsgebiete. Der Umfang der ausgewiesenen Raumordnungsgebiete spiegelt den von der Regionalplanung vorrangig verfolgten Steuerungsansatz wider. Eine umfassende Standortsteuerung setzt umfangreiche Standort- oder Flächenausweisungen voraus. Ein solcher Ansatz wird in Deutschland nur in Nordrhein-Westfalen und Hessen genutzt. Bis zu 7 % der Regionsflächen werden in diesen Ländern als Industrie- und Gewerbegebiete mit dem Charakter von Vorranggebieten ausgewiesen. Auf Grundlage aktueller Vorgaben der Landesplanung erfolgt die Festlegung in den vor kurzem in Kraft getretenen Plänen in den Teilregionen Siegen und Paderborn als Vorranggebiet mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Die dadurch bewirkte Konzentration der Baulandanweisung auf Vorranggebiete trägt zur Mengensteuerung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums bei. Eine Mengensteuerung mittels gemeindescharfer Flächenkontingente ist bundesweit nur in Südhessen zu finden. Die meisten Regionen beschränken sich auf die Festlegungen von Gemeindefunktionen und die Sicherung einzelner regionalbedeutsamer Standorte bzw. Flächen für die Gewerbeentwicklung. Der Anteil der Flächenausweisungen ist in diesen Fällen gering. Überwiegend werden weniger als 1 % der Regionsfläche gesichert. Ein umfassender Steuerungsanspruch besteht hier nicht.

3.3.5 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Aus den Ergebnissen der vergleichenden Regionalplananalysen lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Raumordnungspraxis auf Ebene der Teilräume ziehen:

In fast allen Ländern werden von der Regionalplanung alle Pflichtbereiche abgedeckt, so dass dort für alle Planungsregionen Festlegungen zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur vorliegen. Werden von der Regionalplanung nur Teilregionalpläne zu ausgewählten Inhalten aufgestellt, fehlen für einzelne Pflichtbereiche entsprechende Festlegungen. Die Regionalplanung limitiert damit nicht nur ihren Steuerungseinfluss, sie büßt langfristig auch ihren Charakter als integrierte Gesamtplanung ein.

In vielen Ländern verzichtet die Regionalplanung weitgehend auf eigenständige verbindliche zeichnerische Festlegungen zur Infrastruktur. In diesen Fällen beschränkt sie sich fast ausschließlich auf die Widergabe nachrichtlicher, fachplanerischer Übernahmen. Da von diesen zeichnerischen Darstellungen allerdings keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen ausgehen, verzichtet die Regionalplanung in großen Teilen des Bundesgebiets auf einen raumordnungsrechtlichen Koordinationsanspruch von Infrastrukturvorhaben.

Grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber aber ein Interesse daran, dass all jene raumbedeutsamen Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne integriert werden, die zu einer Koordination von Raumnutzungen erforderlich erscheinen (vgl. § 8 Abs. 6 ROG). Die Integrationspflicht fachplanerischer Aussagen ist nach Auffassung des Gesetzgebers einzulösen, indem all jene Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne überführt werden, die

- sich zur Aufnahme in Raumordnungspläne eignen (raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen),
- als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden können und
- deren Übernahme in Raumordnungspläne nach Abwägungsgrundsätzen erfolgen kann.

Die Intensivierung der Integration fachplanerischer Belange erscheint ratsam, soll die raumordnerische Abstimmung der Fachplanungen durch eigenständige Festlegungen der Raumordnung verbessert werden.

Werden ursprünglich als integrierte Gesamtpläne aufgestellte Regionalpläne nur noch kapitelweise fortgeschrieben, führt dies in der Summe zu einer Vielzahl von Teilfortschreibungen. Neben den aktuellen, in Kraft befindlichen Teilfortschreibungen sind zusätzlich noch jene Kapitel des ursprünglichen integrierten Gesamtplans rechtswirksam, die zwischenzeitlich nicht fortgeschrieben wurden und häufig noch aus den 1980er Jahren stammen. Will sich ein Adressat über die aktuell in Kraft befindlichen Festlegungen der Regionalplanung für eine Planungsregion informieren, müssen prinzipiell alle gültigen Plandokumente, die häufig sehr zahlreich sind, durchgesehen werden. Selbst wenn die Regionalplandokumente und ihre Fortschreibungen auf der Homepage der Planungsregion digital angeboten werden, ist für den Leser eine Orientierung nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Von Vorteil erweist es sich, wenn nicht nur die textlichen Festlegungen, sondern auch die Änderungen in den Plankarten regelmäßig in neuen Dokumenten zusammengeführt werden. Erfolgt keine Integration der Teilfortschreibungen zu einem umfassenden Dokument, besteht die Gefahr, dass von den Adressaten möglicherweise veraltete Festlegungen betrachtet oder gültige Festlegungen übersehen werden.

Ein gravierendes Problem vieler Regionalpläne ist ihre schwierige Interpretierbarkeit. Dies gilt sowohl für die textlichen wie für die zeichnerischen Darstellungen. Während sich bei den textlichen Festlegungen allerdings die vorgeschriebene Kennzeichnung der raumordnungsrechtlichen Verbindlichkeit weitgehend durch-

gesetzt hat, verzichten viele Festlegungskarten in Regionalplänen immer noch auf eine explizite Kennzeichnung als Ziel, Grundsatz, nachrichtliche Übernahme oder ein Planzeichen mit reiner Informationsfunktion. Dies hat zur Folge, dass Leser vielfach nicht eindeutig den Rechtscharakter einer zeichnerischen Darstellung erfassen können. Im Sinne der Plangeber müsste allerdings eine möglichst große Verständlichkeit aller Inhalte eines Regionalplans sein.

Insofern wird angeregt, standardmäßig für jedes Planzeichenelement in der Festlegungskartenlegende zu ergänzen, ob es sich um einen Grundsatz oder ein Ziel der Raumordnung handelt oder ob der Fall einer nachrichtlichen Übernahme vorliegt und das Planzeichen rein informative Zwecke verfolgt.

In den Ländern, in denen eine Planzeichenverordnung in Kraft ist, weisen die Regionalpläne eine höhere Homogenität der zeichnerischen Festlegungen auf als in Ländern, ohne landesweite Regelung der zeichnerischen Inhalte ihrer Regionalpläne. Dies erleichtert nicht nur für viele Adressaten der Raumordnung die Lesbarkeit der Pläne, auch Investoren, die z. B. auf der Suche nach geeigneten Standorten für Windkraftanlagen, den Rohstoffabbau oder die Entwicklung von Baugebieten sind, können sich leichter orientieren.

Dies spricht für die Einführung verbindlicher Planzeichenverordnungen. Um allerdings eine themengerechte Weiterentwicklung der landesrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten, sollten Planzeichenkataloge möglichst offen für Ergänzungen sein.

4 Raumwirksame Mittel

Nach § 3 ROG sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“. Werden raumbedeutsame Planungen realisiert, so werden aus diesen raumwirksame Maßnahmen. Raumwirksam heißt dann, dass durch die Maßnahmen räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft und damit Flächennutzungen und Landschaftsbilder verändert oder die Wettbewerbssituation bzw. räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im nationalen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge beeinflusst werden.

Da das Thema der raumwirksamen Mittel mittelfristig in einem eigenen Bericht des BBSR behandelt wird, verzichtet der Raumordnungsbericht 2011 weitgehend auf eine inhaltlich und kleinräumig differenzierte Darstellung. Stattdessen wird das Engagement des Bundes mit seinen raumwirksamen Mitteln in einer mittelfristigen Perspektive für den Zeitraum 2004–2010 erläutert. Außerdem werden die regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialversicherung im Zusammenspiel mit den raumwirksamen Mitteln betrachtet. Die regionalen Transfers im Rahmen der Sozialversicherung haben eine Größenordnung erreicht, die die des Finanzausgleichs übersteigt und einen wichtigen Beitrag zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ leistet.

Vor dem Hintergrund der neuen EU-Förderperiode bis 2013 wird zudem das europäische Engagement in Form der Struktur- und Agrarpolitik beschrieben, da diesen aufgrund ihres Mittelvolumens und ihrer instrumentellen Ausrichtung eine große raumentwicklungspolitische Bedeutung zukommt. In diese Betrachtung wird auch die Forschungs- und Technologiepolitik einbezogen. Im Zuge der Umsetzung der europäischen Transparenzrichtlinie können erstmals ausgewählte Ergebnisse zum europäischen Mitteleinsatz in regional disaggregierter Form unterhalb der Länderebene dargestellt werden.

Begriffe: Raumwirksamkeit und Verteilungswirkungen

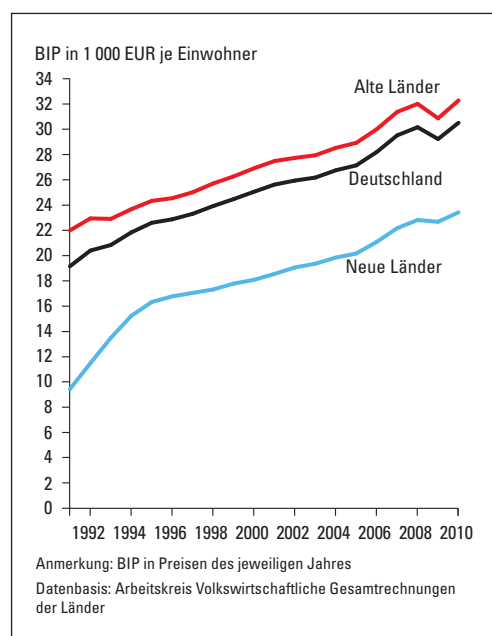
Im Mittelpunkt der Darstellung stehen die direkten monetären Zahlungsströme an die „Erstempfänger“. Diese verdeutlichen, in welchem Umfang die einzelnen Regionen an den verschiedenen Politikbereichen partizipiert haben. Bei der Interpretation gilt es Folgendes zu beachten:

- Soweit die Förderung antragsgesteuert erfolgt, müssen zunächst Antragsteller innerhalb des Raums gewonnen werden, damit Fördermittel in die Region fließen können.
- Eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme kann neben einem geringen Besatz an potenziellen Antragstellern auf einem geringen Engagement oder auf Informationsdefiziten seitens der Akteure gründen. Es kann aber auch ein geringerer Handlungsbedarf bestehen oder eine Anhebung mit geringerem Mitteleinsatz möglich sein.
- Von einer unterdurchschnittlichen Förderung pro Einwohner kann nicht auf einen unterdurchschnittlichen Wirkungsgrad geschlossen werden.
- Aufgrund der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung wird die formale Begünstigung einer Region in der Regel auch in anderen Räumen „effektiv“ wirksam, etwa über induzierte Käufe und Vorleistungsverflechtungen.
- Bei großräumigen Infrastrukturinvestitionen erschweren Probleme der regionalen Zurechenbarkeit eine sachadäquate Interpretation der Ergebnisse. Dies gilt speziell für Verkehrsinvestitionen, da diese Teil von Netzstrukturen sind und die regionalen Wirkungen räumlich auseinanderfallen können.
- Die regionale Mittelverteilung einer Fachpolitik ist zunächst fachpolitisch zu bewerten. Dies gilt insbesondere für jene Fachpolitiken, die keine ausgleichs-, sondern entwicklungspolitische Ziele aufweisen, wie z. B. die Forschungs- und Entwicklungspolitik. Ähnliche Überlegungen gelten für Programme, die nur in bestimmten Räumen zur Anwendung kommen können.

4.1 Öffentliche Finanzströme und Raumentwicklung

Mit ihren verschiedenen Fachpolitiken und damit verbundenen Finanzströmen üben Bund und Länder einen starken Einfluss auf wirtschaftliche Strukturen und den Bestand an öffentlicher Infrastruktur und somit auf die Raumentwicklung aus. Eine Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel kann deshalb nicht losgelöst von den zentralen Herausforderungen der Politik erfolgen, wozu neben der Bewältigung des Klimawandels und den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise weiterhin die Überwindung der großräumigen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zählen.

Abbildung 29
Bruttoinlandsprodukt (BIP)



Quelle: BBSR 2011

Begriff: Solidarpakt II

Mit dem Solidarpakt II, der bis Ende 2019 läuft, wurden Weichen für den weiteren Aufbau der neuen Länder gestellt: Sie erhalten im Zeitraum 2005 bis 2019 Leistungen in Höhe von 156,5 Mrd. Euro, die von 2008 an jährlich abgeschmolzen werden. Im Rahmen des Korbs I stellt der Bund insgesamt mehr als 100 Mrd. Euro als Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung. Für den Korb II verpflichtete er sich zur Bereitstellung zusätzlicher 51 Mrd. Euro, was derzeit jährlich 10 Mrd. Euro bedeutet. Diese Mittel sind nicht Teil des Finanzausgleichsgesetzes, sondern Haushaltsmittel und damit jeweils abhängig von den Jahresentscheidungen des Bundes.

Inzwischen wurden zwar deutliche Fortschritte in der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland erreicht. Gleichwohl ist die Lage auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten, bedingt durch das begrenzte Arbeitsplatzwachstum und das im Vergleich zu Westdeutschland höhere Arbeitskräfteangebot, noch nicht befriedigend. Zugleich droht die demographische Entwicklung die langfristigen Entwicklungsperspektiven der ostdeutschen Regionen immer stärker zu beeinträchtigen. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung werden zeitverzögert auch in den westdeutschen Regionen immer stärker spürbar, wobei einzelne Regionen oder Städte bereits heute in starkem Maße mit den negativen Folgen konfrontiert sind.

Ein zentraler Indikator für die wirtschaftliche Leistungskraft von Regionen ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. 1996 lagen die ostdeutschen Regionen insgesamt bei etwa 68 % des westdeutschen Niveaus. Die erheblichen finanziellen Anstrengungen, die seit Inkrafttreten des Solidarpaktes I im Jahre 1995 unternommen wurden, konnten die Entwicklung der neuen Länder stabilisieren und zumindest eine weitere Angleichung in der wirtschaftlichen Leistungskraft induzieren. Diese Angleichung wurde im Krisenjahr 2009 durch die geringere Betroffenheit der ostdeutschen Regionen von der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Tendenz verstärkt, wobei dieser Effekt temporär war.

In Betrachtungszeitraum haben sich einige grundlegende Änderungen in der Gestaltung zentraler Rahmenbedingungen ergeben: So markiert das Jahr 2005 den Start des Solidarpaktes II und die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Zum 1. September 2006 ist die erste Stufe der Föderalismusreform mit den Änderungen zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und zur Sozialen Wohnraumförderung in Kraft getreten, wonach die finanzpolitische Verantwortung für diese Bereiche in die Zuständigkeit der Länder fällt. Zum Ausgleich leistet der Bund Kompensationszahlungen bis 2019, die bis 2013 zweckgebunden sind.

Außerdem wurden zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise seitens der Bundesregierung verschiedene Maßnahmen ergriffen, von denen ebenfalls räumliche Wirkungen ausgehen. Bereits Anfang November 2008 wurde das Konjunkturpaket I verabschiedet. Das Maßnahmenpaket förderte Investitionen und Aufträge von Unternehmen, privaten Haushalten und Kommunen in einer Größenordnung von rund 31 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010.

Am 27. Januar 2009 hat die Bundesregierung mit dem „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“ das zweite Konjunkturpaket verabschiedet, das fünf verschiedene Maßnahmen mit einem Umfang von 50 Mrd. Euro vorsah und wichtige Impulse zur Stärkung der Binnenkonjunktur setzte:

- Stärkung der Bürger, Entlastung der Privathaushalte und des Mittelstandes
- Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsoffensive
- Nachhaltige Finanzpolitik für die künftigen Generationen
- Kommunales Investitionsprogramm, Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand
- Kredit- und Bürgschaftsprogramm; Förderung von Investitionen und Innovationen in der Wirtschaft.

Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten ist insbesondere das Programm „Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand“ zu nennen, da dessen Schwerpunkte Bildungsinvestitionen und Investitionen in sonstige Infrastrukturbereiche waren. Im Vordergrund der Bildungsinvestitionen stehen Maßnahmen, die CO₂-Emissionen reduzieren oder die Energieeffizienz steigern, einschließlich des Einsatzes erneuerbarer Energien. Insgesamt standen für dieses Programm 13,3 Mrd. Euro zur Verfügung, davon entfallen 10 Mrd. Euro auf den Bund und 3,3 Mrd. Euro auf Landes- und Gemeindemittel. Der überwiegende Teil der Mittel war für den Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur vorgesehen. Die übrigen Mittel standen für den Investitionsschwerpunkt sonstige Infrastruktur

zur Verfügung (u. a. Infrastruktur im Städtebau oder Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Lärmschutzmaßnahmen oder ländliche Infrastruktur).

4.1.1 Finanzielle Basissicherung der deutschen Regionen

Auch wenn allen öffentlichen Finanzströmen eine Raumwirksamkeit zu attestieren ist, besitzen folgende Politikbereiche unter raumentwicklungspolitischen Aspekten eine besondere Bedeutung, da sie unmittelbar Einfluss auf die Entwicklung der deutschen Regionen nehmen und für diese eine Basissicherung darstellen:

- Die Finanzausgleichspolitik greift unmittelbar in das Finanzgefüge zwischen den Ländern (Länderfinanzausgleich) und den Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich) mit dem Ziel ein, Länder und Gemeinden in die Lage zu versetzen, öffentliche Aufgaben ohne größere regionale Unterschiede wahrnehmen zu können (Gleichwertigkeitsziel).
- Die Arbeitsmarktpolitik mit ihrem umfangreichen Mitteleinsatz wirkt ebenfalls ausgleichend auf regionale Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft. Hierzu tragen sowohl die vom Bund finanzierten Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch als auch die beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesagentur für Arbeit bei. Die regionale Dimension kommt darin zum Ausdruck, dass Regionen, die mehr Beiträge erwirtschaften als sie Leistungen benötigen, indirekt jene Regionen finanziell unterstützen, die mehr Leistungen empfangen als sie Beiträge zahlen.⁸³

(82) Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise. Positionspapier Nr. 82, 2010 S. 12/13.

(83) Bruckmeier, K. / Zarth, M. / Schnitzlein, D. D.: Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksame Bundesmittel – Wer partizipiert wie? In: Mäding, H. (Hg): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd 132, S. 106f..

Beispiel: Räumliche Wirkungen der Konjunkturprogramme I und II

Die räumlichen Wirkungen der im Rahmen der Konjunkturprogramme ergriffenen Maßnahmen sind aufgrund ihres Mittelansatzes und ihrer spezifischen Ausgestaltung hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkungen unterschiedlich einzuschätzen. Auch liegen bisher noch keine umfassenden empirischen Informationen im Sinne einer Erfolgskontrolle vor. Die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes und die Gewährung der Abwrackprämie in Höhe von 5 Mrd. Euro haben in erster Linie die besonders stark von der Wirtschaftskrise betroffenen Regionen bevorzugt. Dazu zählen vor allem die Standorte der Automobilhersteller sowie der exportorientierten Investitionsgüterindustrie. Der im Rahmen des Konjunkturpaketes I erhöhte Mittelansatz für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Höhe von 100 Mio. Euro begünstigte die

strukturschwachen Regionen, und zwar aufgrund des räumlichen Zuschnitts des nationalen Fördergebietes vor allem die ostdeutschen Regionen. Da viele ländliche Räume zum Fördergebiet gehören, hat der erhöhte Mittelansatz tendenziell einen ausgleichenden Effekt auf die regionalen Disparitäten. Zudem sind positive Effekte für die ländlichen Räume infolge des forcierten Ausbaus des Breitbandnetzes (50 Mio. Euro) zu erwarten, die u. a. in einer erhöhten Standortgunst für moderne Dienstleistungen münden. Die räumlichen Wirkungen des kommunalen Investitionsprogramms in Höhe von 10 Mrd. Euro sind hingegen deutlich schwerer einzuschätzen. Aufgrund des Fehlens vergabefertiger „Schubladenprojekte“, erfolgte die Umsetzung mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Auch variiert der Verteilungsmodus auf die Kommunen von Land zu Land.⁸²

Die Transfers im Rahmen der Arbeitslosenversicherung führen zu einer Stabilisierung regionaler Einkommen und können zumindest regionale Entwicklungen unterstützen.

- Im Rahmen der regionalen Strukturpolitik wird die unternehmerische Arbeitsplatzbasis in strukturschwachen Regionen entweder durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung oder durch den gezielten Ausbau wirtschaftsnaher Infrastrukturen gestärkt. Dadurch erfahren die strukturschwachen Regionen eine unmittelbare Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Strukturprobleme und sollen in die Lage versetzt werden, wieder an die bundesdeutsche Entwicklung anzuschließen.

Dieses mehrstufige Modell einer Basissicherung ist in seiner finanziellen Bedeutung beachtlich. Die Beitragszahlungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung leisten dabei einen nicht zu vernachlässigenden Anteil. Allein im Zeitraum 2002–2010 wurden rund 710 Mrd. Euro verausgabt. Davon entfallen rund 51 % auf die neuen Länder, wo die Förderintensität je Einwohner mit 21 611 Euro fast viermal so hoch ist wie in den alten Ländern (5 325 Euro). Der Anteil der regionalen Strukturpolitik an diesem Finanzvolumen ist gering, während erwartungsgemäß Finanzausgleichs- und Arbeitsmarktpolitik am stärksten zu Buche schlagen.

Eine weitergehende Regionalisierung des Basisausgleichs ist infolge fehlender kleinräumiger Daten zum Finanzausgleich nur für die Ebene der Länder möglich. Entsprechend ihrer Wirtschaftsstärke profitieren diese unterschiedlich am Basisausgleich. Dies gilt auch für die ostdeutschen Länder, in denen es einzelne Wachstumsregionen gibt. Allerdings liegen die Werte in einer recht engen Spanne, auch wenn Berlin gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern am stärksten profitiert. Brandenburg und Sachsen partizipieren hingegen am geringsten. In Westdeutschland partizipiert Bremen mit deutlichem Abstand am stärksten, und zwar mehr als doppelt so stark wie das Saarland, während die sogenannten Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen am geringsten partizipieren.

Die Elemente dieses Systems einer Basissicherung agieren nicht voneinander unabhängig, sondern sind verflochten. Dies hat zur Folge, dass Änderungen innerhalb des Systems an anderer Stelle wieder aufgefangen werden müssen, soll der räumliche Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen bestehen bleiben.

4.1.2 Regionales Umverteilungsvolumen der Sozialversicherung

Die Gegenüberstellung der Leistungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) an eine Region und der Beitragsfinanzierung aus der Region zuzüglich der von ihr geleisteten Steuern zur Deckung der Defizite der BA ergeben die Nettobilanz der Transfers in der Arbeitslosenversicherung.

In den Jahren 2003 und 2005 lag das Umverteilungsvolumen mit 7,8 und 6,3 Mrd. Euro nahe dem Volumen des Länderfinanzausgleichs (6,8 bzw. 6,9 Mrd. Euro). Noch größer ist das Umverteilungsvolumen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung: In beiden Jahren betrug dieses auf Ebene der Länder ca. 21. Mrd. Euro und entsprach in etwa dem dreifachen Volumen des Länderfinanzausgleichs. Bedingt durch die infolge der Rezession 2008/2009 geschrumpften Steuereinnahmen der Geberländer ist das Volumen des Länderfinanzausgleichs kleiner und sind die Umverteilungsvolumina der Sozialversicherung größer geworden. In beiden Teilsystemen geht zwar der größte Teil der Transfers aus den alten in die neuen Länder, aber auch in Westdeutschland finden sich Regionen mit negativem Finanzierungssaldo. Dabei konzentrieren sich Regionen mit hohem positiven Finanzierungssaldo in der Arbeitslosenversicherung vor allem in den süddeutschen Ländern. Die Spanne der Regionalwerte reicht im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2008 von plus 461 Euro/Einwohner für die Raumordnungsregion München bis zu minus 635 Euro/Einwohner für die Region Vorpommern. Neben München zählen die Regionen Stuttgart, Hamburg und Rhein-Main zu den größten Geberregionen. Nach dem Arbeitsortprinzip erwirtschafteten sie allein im Jahre 2008 einen Überschuss von fast 2,6 Mrd. Euro.

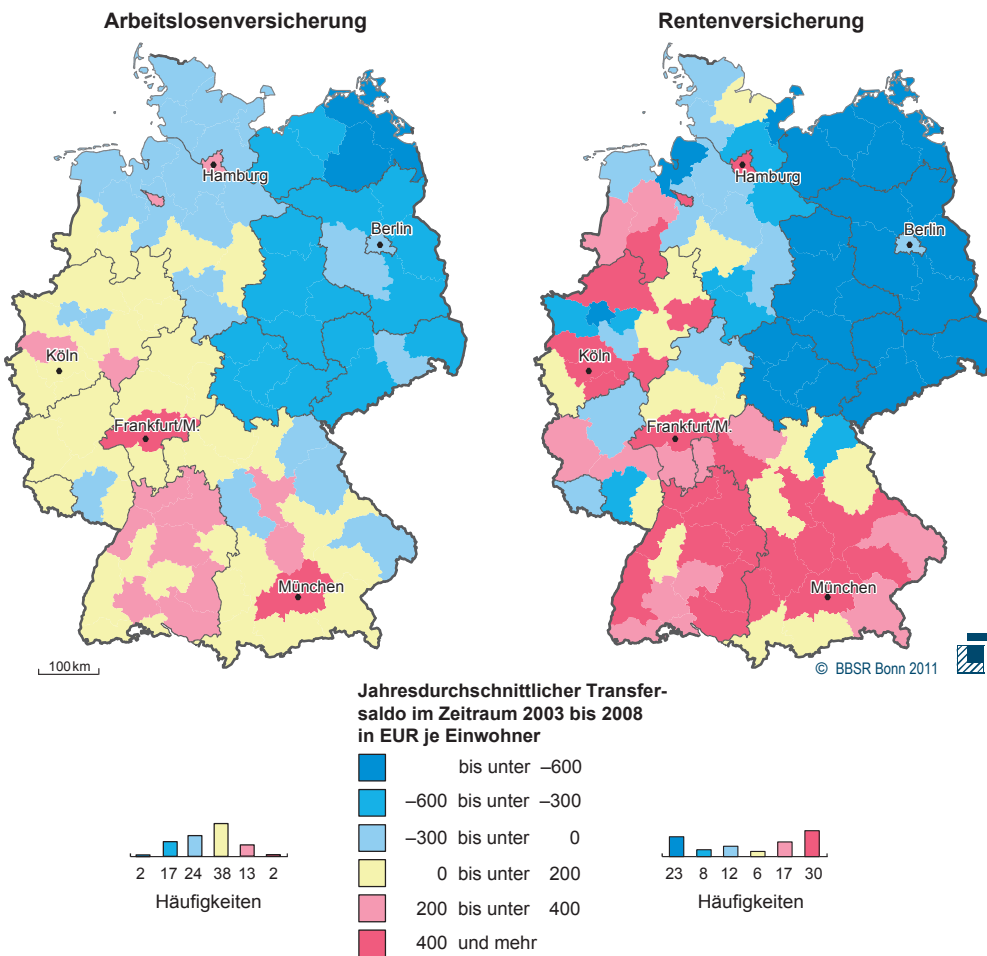
Aufgrund der flächendeckend hohen Arbeitslosigkeit liegen die größten Empfängerregionen in Ostdeutschland. An der Spitze stehen die Regionen Südsachsen und Berlin, die z.B. im Jahre 2008 ein Minus von rd. 480 bzw. 437 Mio. Euro verzeichnen. Bezogen auf die Einwohnerzahl schnitt Berlin im Zeitraum 2003–2008 von allen ostdeutschen Regionen mit einem durchschnittlichen Nettotransfer je Einwohner von –146 Euro noch am besten ab und war in etwa vergleichbar mit der Region Lüneburg. Mit deutlichem Abstand folgten dann die Regionen Oberes Elbtal/Ost erzgebirge (–208 Euro/Einwohner) und Havelland-Fläming (–293 Euro/Einwohner).

Die Einteilung der Regionen nach ihrem Finanzierungssaldo in der Arbeitslosenversicherung war im Zeitraum 2003–2008 weitgehend stabil, wobei die absolute Höhe der Salden kleiner geworden ist. Hierfür ursächlich waren auch

die im Zuge der konjunkturellen Entwicklung vorgenommenen Beitragssenkungen und Leistungsreduzierungen ab 2007. Nur sieben Regionen wechselten dabei im Vergleich 2008 zu 2003 ins Negative.

Karte 84

Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung



Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel

Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Raumordnungsregionen, 31.12.2008

Datenbasis Raumwirksame Mittel

Die Ausführungen zur regionalen Verteilung raumwirksamer Mittel basieren auf unterschiedlichen Datenquellen. Hierzu zählt insbesondere die Förderstatistik der KfW-Bankengruppe, die Statistik der Bundesagentur für Arbeit und die Förderstatistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhr. Auch wurde auf Angaben einzelner Bundesressorts zurückgegriffen. Je nach Programm handelt es sich bei den Werten um Ist-Zahlungen oder um zugesagte Mittel. Dies gilt insbesondere für die Darlehensförderung durch die KfW-Bankengruppe.

Die Darlehen werden mit einem Subventionswert von 4 % berücksichtigt. Der Subventionswert hängt vom Referenzzinssatz, dem jeweiligen Kreditzins sowie der Laufzeit und der Zahl der tilgungsfreien Jahre ab. Diese Konditionen variieren nicht nur von Programm zu Programm, sondern teilweise innerhalb der einzelnen Programme je nach den

konkreten Konditionen, zu denen die einzelnen Kredite vergeben werden. Eine detaillierte Berechnung für alle Programme und Einzelkredite ist aufgrund fehlender Angaben zu den einzelnen vergebenen Krediten nicht möglich. Daher wird ebenso wie bei den letzten Raumordnungsberichten näherungsweise ein Subventionswert von 4 % angesetzt.

Aus inhaltlichen Gründen wurden auch Programme aufgenommen, die die KfW-Bankengruppe über Eigenmittel finanziert. Dabei können grundsätzlich nur solche Programme berücksichtigt werden, zu denen entsprechend regionalisierbare Daten vorliegen. Aus Gründen der programmübergreifenden Vergleichbarkeit werden die Mittel auf die Einwohner bezogen. Weitergehende Erläuterungen zu den einzelnen Programmen finden sich in den Anmerkungen zur Tabelle Raumwirksame Bundesmittel 2004–2010.

4.2 Raumwirksame Bundesmittel

4.2.1 Struktur nach Ländern

Insgesamt können für den Zeitraum 2004–2010 rund 655 Mrd. Euro an raumwirksamen Bundesmitteln auf Länderebene verortet werden. Davon erhalten die neuen Länder mit rund 245 Mrd. Euro rund 14 737 Euro pro Kopf der Bevölkerung, während in den alten Ländern 6 203 Euro auf einen Einwohner kommen.

Der Förderpräferenzvorsprung der neuen Länder beruht auf einer formalen Zuordnung der Zahlungsströme. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund räumlicher und wirtschaftlicher Interaktionen die alten Länder vom förderpolitischen Engagement des Bundes in den neuen Ländern profitieren. Der zusammenfassende Ost-West-Vergleich verstellt zudem den Blick auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Diese werden bei einer Betrachtung der Pro-Kopf-Verteilung differenziert nach Ländern deutlich.

In den alten Ländern belegt Bremen – mit deutlichem Abstand vor Hamburg und dem Saarland – in der Ausstattung mit raumwirksamen Fördermitteln je Einwohner den ersten Platz. Hierzu tragen im Falle von Berlin und Saarland vor allem die Bundesergänzungszuweisungen sowie

Abbildung 30
Raumwirksame Bundesmittel 2004 bis 2010

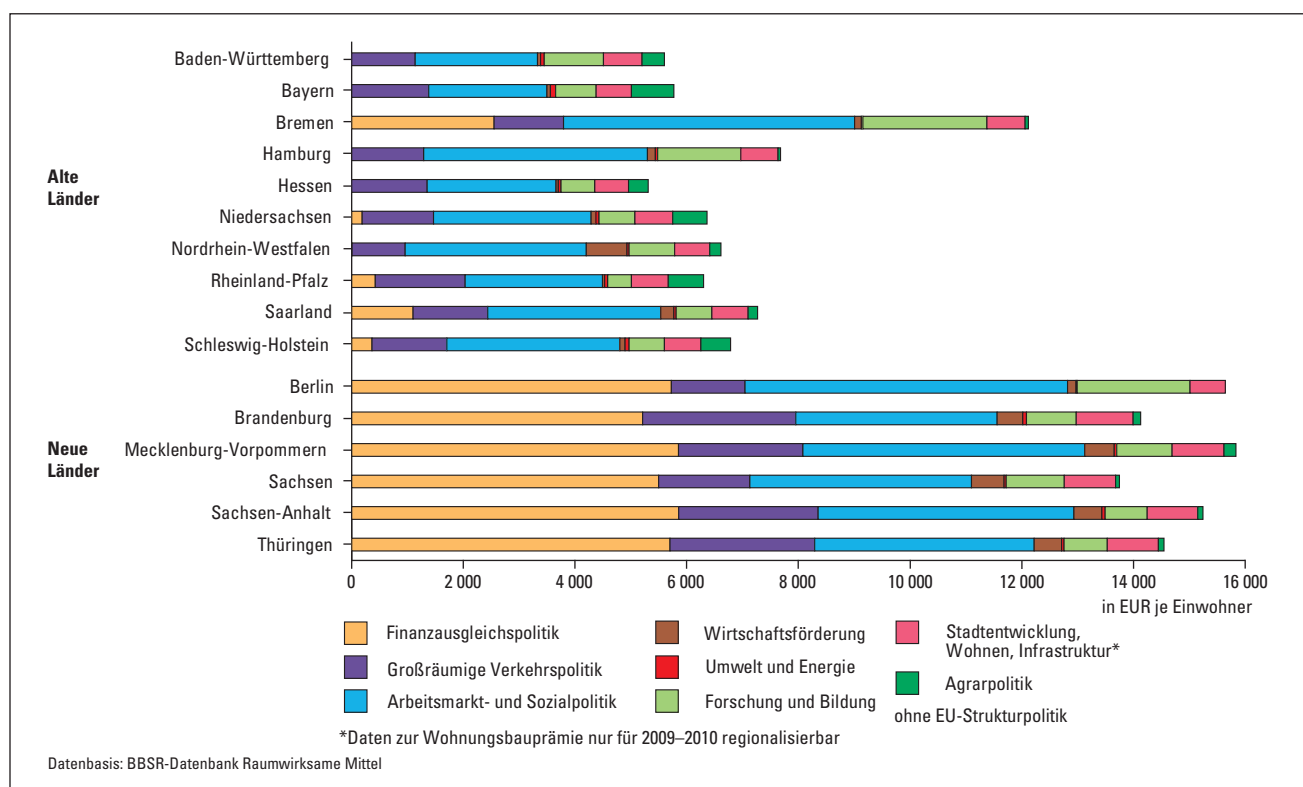


Tabelle 10

Raumwirksame Mittel 2004 bis 2010

Raumwirksame Bundesmittel (Auswahl)	relevanter Zeitraum	gesamt	Alte Länder	Neue Länder	gesamt	Alte Länder	Neue Länder
		in Mio. EUR			in EUR je Einwohner		
FINANZAUSGLEICHSPOLITIK		100 360,0	7 158,0	93 202,0	1 220,7	109,1	5 614,3
Bundesergänzungszuweisungen ¹	2004–2010	100 360,0	7 158,0	93 202,0	1 220,7	109,1	5 614,3
GROBRÄUMIGE VERKEHRSPOLITIK		113 850,2	79 701,8	34 148,4	1 384,8	1 214,7	2 057,0
Bundesfernstraßen	2004–2010	36 294,0	26 113,0	10 181,0	441,5	398,0	613,3
Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	2004–2010	23 966,0	16 212,0	7 754,0	291,5	247,1	467,1
Bundeswasserstraßen	2004–2010	5 637,0	4 131,0	1 506,0	68,6	63,0	90,7
Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz ²	2004–2010	47 953,2	33 245,8	14 707,4	583,3	506,7	886,0
ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK		251 636,4	177 297,5	74 338,9	3 062,4	2 702,8	4 482,8
ausgewählte Leistungen nach Sozialgesetzbuch III bzw. II ³	2004–2010	150 913,4	95 548,5	55 364,8	1 835,6	1 456,3	3 335,1
Kindergeld (verwertbare Daten erst ab 2006 verfügbar)	2006–2010	66 323,0	54 912,9	11 410,1	808,0	837,4	691,1
Erziehungsgeld	2004–2008	11 310,3	8 742,5	2 567,7	137,4	133,2	154,3
Leistungen nach Bundeselterngeld-/Elternzeitgesetz	2007–2010	14 727,1	11 863,6	2 863,4	179,6	181,0	173,9
Wohngeld	2004–2010	8 362,7	6 229,9	2 132,8	101,7	95,0	128,5
WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG		23 745,1	16 367,2	7 377,9	288,8	249,5	444,5
Sektorhilfen für Steinkohlenbergbau, Werften, Seeschifffahrt	2004–2010	12 998,6	12 886,9	111,7	158,1	196,4	6,7
Investitionszulage ⁴	2004–2010	4 949,2	935,2	4 014,0	60,2	14,3	241,8
GRW-Gewerbliche Wirtschaft	2004–2010	3 484,1	542,2	2 941,9	42,4	8,3	177,2
<i>zinsgünstige Darlehensförderung für KMU⁵</i>							
ERP Regionalförderprogramm ⁶	2004–2010	69,4	25,0	44,4	0,8	0,4	2,7
KfW StartGeld ⁷	2004–2010	42,4	36,4	6,0	0,5	0,6	0,4
KfW Unternehmerkredit ⁸	2004–2010	1 394,6	1 257,9	136,8	17,0	19,2	8,2
KfW Gründungs- und Wachstumsfinanzierung (GuW) ⁹	2004	1,4	1,3	0,1	0,02	0,02	0,01
KfW Unternehmerkapital ¹⁰	2004–2010	104,4	81,4	23,0	1,3	1,2	1,4
ERP Eigenkapitalhilfeprogramm	2004	4,2	3,0	1,2	0,1	0,0	0,1
ERP Existenzgründungsprogramm	2004	3,0	2,1	0,9	0,0	0,0	0,1
KfW Kapital für Arbeit	2004	6,5	4,6	1,9	0,1	0,1	0,1
KfW Globaldarlehen ¹¹	2004–2008	401,0	334,7	66,4	4,9	5,1	4,0
KfW Sonderprogramm Große Unternehmen ¹²	2009–2010	116,6	111,6	5,0	1,4	1,7	0,3
KfW Sonderprogramm Mittelständische Unternehmen ¹³	2009–2010	169,6	144,8	24,8	2,1	2,2	1,5
UMWELT UND ENERGIE		4 612,5	3 880,1	732,5	56,2	59,2	44,2
Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien	2004–2010	1 328,8	1 174,4	154,4	16,2	17,9	9,3
ERP Umwelt-/Energiesparprogramm- Bereich Nutzfahrzeuge (Zuschuss)	2007–2010	219,9	150,9	69,0	2,7	2,3	4,2
KfW CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm (Zuschuss)	2007–2010	51,9	45,0	6,9	0,6	0,7	0,4
KfW Energieeffizient Sanieren (Zuschuss) ¹⁴	2009–2010	233,4	209,3	24,1	2,9	3,2	1,5
<i>zinsgünstige Darlehensförderung⁵</i>							
ERP Umwelt- und Energiesparprogramm ¹⁵	2004–2009	432,9	292,3	140,5	5,3	4,5	8,5
ERP Umwelt- und Energieeffizienzprogramm ¹⁶	2008–2010	98,8	89,0	9,8	1,2	1,4	0,6
KfW Umweltprogramm ¹⁷	2002–2009	236,9	192,1	44,8	2,9	2,9	2,7
KfW CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm ¹⁸	2004–2006	442,8	370,2	72,6	5,4	5,6	4,4
KfW Programm zur CO ₂ -Minderung	2005–2009	47,6	44,5	3,1	0,6	0,7	0,2
KfW Solarstrom Erzeugen	2004–2010	71,9	67,8	4,1	0,9	1,0	0,2
KfW Programme zur Förderung erneuerbarer Energien ¹⁹	2007–2009	537,5	458,7	78,9	6,5	7,0	4,8
KfW Kommunalkredit (energetische Gebäudesanierung)	2007–2010	5,0	4,6	0,4	0,1	0,1	0,0
KfW Sozial Investieren (energetische Gebäudesanierung)	2005–2009	2,0	1,5	0,5	0,02	0,02	0,03
KfW Ökologisch Bauen ²⁰	2009–2010	288,2	254,6	33,6	3,5	3,9	2,0
KfW Energieeffizient Bauen (Effizienzhaus 70 und 85)	2009–2010	243,9	211,6	32,3	3,0	3,2	2,0
KfW Energieeffizient Sanieren ²¹		371,0	313,6	57,4	4,5	4,8	3,5
FORSCHUNG UND BILDUNG		70 965,2	52 132,8	18 832,6	863,2	794,6	1 134,6
Forschungsbereich							
Institutionelle Förderung (Inland) BMBF und BMWi ²²	2004–2010	25 707,9	19 343,3	6 364,6	312,7	294,8	383,4
Direkte Projektförderung diverser Ressorts ²³	2004–2010	21 219,6	16 279,7	4 939,8	258,1	248,1	297,6
Indirekte Projektförderung von BMWi und BMU ²⁴	2004–2010	1 545,8	147,5	1 398,3	18,8	2,2	84,2
Hochschulpakt (Programmteil DFG-Programmpauschalen)	2007–2010	673,1	528,3	144,8	8,2	8,1	8,8
<i>zinsgünstige Darlehensförderung⁵</i>							
ERP Innovationsprogramme ²⁵	2004–2010	209,5	203,2	6,4	2,5	3,1	0,4
Bildungsbereich							
Hochschulbau ²⁶	2004–2010	6 891,0	5 277,3	1 613,6	83,8	80,4	97,2
GA Bildungsplanung bzw. Kompensationsmittel für deren Entfall	2004–2010	767,3	446,4	320,9	9,3	6,8	19,3
Förderung Ausbildungsplätze Neue Länder (BMBF)	2004–2010	453,6	0,0	453,6	5,5	0,0	27,3
Ausbildungsförderung (BaföG)	2004–2010	7 221,4	4 755,6	2 465,7	87,8	72,5	148,5
Berufliche Aufstiegsfortbildung (BMBF)	2004–2010	683,7	585,9	97,8	8,3	8,9	5,9

Raumwirksame Bundesmittel (Auswahl)	relevanter Zeitraum	gesamt	Alte Länder	Neue Länder	gesamt	Alte Länder	Neue Länder
		in Mio. EUR			in EUR je Einwohner		
Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“	2004–2009	3 927,0	3 128,9	798,1	47,8	47,7	48,1
Exzellenzinitiative Spitzenuniversitäten (DFG-Bewilligungen)	2006–2010	1 099,6	978,2	121,4	13,4	14,9	7,4
Hochschulpakt (Aufnahme zusätzl. Studienanfänger)	2007–2010	565,7	458,2	107,5	6,9	7,0	6,5
STADTENTWICKLUNG, WOHNEN, INFRASTRUKTUR		59 505,9	41 633,9	14 444,5	724,4	634,9	872,0
Eigenheimzulage	2004–2010	22 508,9	18 996,1	3 512,8	273,8	289,5	211,6
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ²⁷	2004–2010	11 548,7	8 820,6	2 728,1	140,5	134,4	164,3
Städtebauförderung (vorgesehene Finanzhilfen) ²⁸	2004–2010	3 731,7	1 572,1	2 159,6	45,4	24,0	130,1
Sozialer Wohnungsbau/Soziale Wohnraumförderung ²⁹	2004–2010	3 136,7	1 973,0	1 163,7	38,2	30,1	70,1
Wohnungsbauprämie ³⁰	2009–2010	3 426,8			41,7		
GRW-Wirtschaftsnahe Infrastruktur	2004–2010	1 473,2	231,4	1 241,8	17,9	3,5	74,8
Altschuldenhilfegesetz (Härtefallregelung nach § 6a)	2004–2010	852,0	0,0	852,0	10,4	0,0	51,3
Mittel nach Zukunftsinvestitionsgesetz	2009–2010	10 000,0	7 674,9	2 325,1	122,2	117,3	141,9
KfW Altersgerecht Umbauen (Zuschuss)	2010	3,4	3,1	0,3	0,04	0,05	0,02
zinsgünstige Darlehensförderung ⁵							
KfW Wohnraummodernisierungsprogramme ³¹	2004–2010	686,9	543,1	143,8	8,4	8,3	8,7
KfW Wohneigentumsprogramm ³²	2004–2010	1 346,5	1 218,2	128,3	16,4	18,6	7,7
KfW Infrastrukturprogramm ³³	2004–2005	208,1	158,8	49,3	2,5	2,4	2,9
KfW Kommunal Investieren ³⁴	2005–2010	110,9	81,1	29,8	1,3	1,2	1,8
KfW Kommunalkredite ³⁵	2005–2010	287,4	214,5	72,9	3,5	3,3	4,4
KfW Sozial Investieren ³⁶	2005–2010	141,1	104,8	36,3	1,7	1,6	2,2
KfW Investitionskredit Kommunen ³⁷	2009–2010	42,7	42,0	0,7	0,5	0,6	0,04
AGRARPOLITIK		30 182,9	28 742,8	1 440,1	367,1	438,1	86,8
GA Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz	2004–2010	4 533,7	3 178,0	1 355,7	55,1	48,4	81,7
Landwirtschaftliche Sozialpolitik (Schätzwerte)	2004–2010	25 649,2	25 564,7	84,4	312,0	389,6	5,1
RAUMWIRKSAME BUNDESMITTEL INSGESAMT		654 857,6	406 913,8	244 517,0	7 967,7	6 202,8	14 736,3
RAUMWIRKSAME MITTEL ANDERER INSTITUTIONEN (Auswahl)							
Finanzausgleichspolitik der Länder							
Länderfinanzausgleich:	2004–2010	0,0	–41 833,9	41 883,9	0,0	–637,6	2 520,0
Empfänger-Länder	2004–2010	51 087,7	9 253,8	41 883,9	621,4	141,0	2 520,0
Zahler-Länder	2004–2010	–51 087,7	–51 087,7	0,0	–621,4	–778,6	0,0
Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit ³⁸	2004–2010	277 738,4	203 255,8	74 482,6	3 378,3	3 097,8	4 486,7
darunter: Eingliederungstitel	2004–2010	26 982,0	15 640,1	11 341,9	328,2	238,4	683,2
darunter: Zuschüsse zu den Kosten beruflicher Weiterbildung	2004–2010	5 656,9	3 850,6	1 806,3	68,8	58,7	108,8
darunter: Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender	2004–2010	5 742,2	3 086,1	2 656,1	69,8	47,0	160,0
darunter: Marktersatz ³⁹	2004–2010	2 522,1	525,2	1 996,9	30,7	8,0	120,3
darunter: Eingliederungszuschüsse	2004–2010	3 479,6	1 892,0	1 587,6	42,3	28,8	95,6
darunter: weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	2004–2010	69 242,3	53 375,2	15 867,0	842,2	813,5	955,8
darunter: Leistungen zur Förderung der Teilhabe Behinderteter am Arbeitsleben	2004–2010	18 242,4	13 494,8	4 757,6	222,0	205,7	286,6
darunter: Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit	2004–2010	15 413,1	11 579,5	3 833,5	187,5	176,5	230,9
darunter: Förderung der Berufsausbildung	2004–2010	6 419,4	4 087,5	2 331,9	78,1	62,3	140,5
darunter: Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	2004–2010	5 023,1	3 746,5	1 276,6	61,1	57,1	76,9
darunter: Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts ⁴⁰	2004–2010	149 833,2	112 363,3	37 469,9	1 822,5	1 712,5	2 257,1
Maßnahmen der EU	2004–2010	78 612,3	44 115,1	31 672,7	956,2	672,4	1 907,9
Förderperiode 2000–2006							
Strukturpolitik ⁴¹	2004–2006	12 228,0	4 071,0	8 157,0	148,4	62,0	487,4
darunter: Bundesprogramm Verkehr (nur Neue Länder)	2004–2006	657,4	0,0	657,4	8,0	0,0	39,3
darunter: Bundesprogramm ESF	2004–2006	1 649,1	667,7	981,4	20,0	10,2	58,6
darunter: EAGFL-Garantiemittel für ländliche Entwicklung	2004–2006	2 095,3	1 628,6	466,7	25,4	24,8	27,9
EAGFL Abt. Garantie, ohne ländliche Entwicklung	2004–2006	18 425,3	12 629,3	5 796,0	223,6	192,3	346,3
Förderperiode 2007–2013							
Strukturpolitik ⁴²	2007–2010	11 569,3	3 839,8	7 729,6	141,1	58,6	469,5
nachrichtlich: Bundesprogramm Verkehr (nicht regionalisierbar)	2007–2010	868,1			10,6		
nachrichtlich: Bundesprogramm ESF (nicht regionalisierbar)	2007–2010	1 956,4			23,9		
ELER-Entwicklung des Ländlichen Raumes ⁴³	2007–2010	3 672,6	2 073,4	1 599,2	44,8	31,6	97,1
EGFL	2007–2010	22 170,4	15 164,6	7 005,9	270,4	231,4	425,5
6. und 7. EU-Forschungsrahmenprogramm ⁴⁴	2004–2010	7 722,1	6 337,0	1 385,1	93,9	96,7	83,4
RAUMWIRKSAME MITTEL INSGESAMT		1 011 208,3	612 450,8	392 506,3	12 302,2	9 335,5	23 650,9

Anmerkungen und Fußnoten zu Tabelle 10

Datenbasis: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesfinanzministerium, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Bundesagentur für Arbeit, Operationelle EU-Programme, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Deutsche Forschungsgemeinschaft, Laufende Raumbewachung des BBSR, eigene Berechnungen

Anmerkungen und Fußnoten: Angaben i.d.R. nur soweit regionalisierbar; Differenzen durch Rundung möglich

Bei den aufgeführten Mitteln handelt es sich u. a. um Ist-Zahlungen, aber auch um Bewilligungen (v.a. bei den Darlehen), so dass ein Teil der aufgeführten Summen auch erst nach 2010 ausgabewirksam werden kann.

¹ Seit 2002 inkl. Aufbau-Ost

² Es handelt sich nicht um Bundesmittel i.e.S., sondern um Anteile aus dem Steueraufkommen des Bundes, die den Ländern für Zwecke einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Personennahverkehr zustehen. Die Mittel sind insbesondere für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zu verwenden, können darüber hinaus aber auch zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eingesetzt werden. Die Verwendung der Mittel sowie die Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsleistungen liegt in der Verantwortung der Länder.

³ Leistungen nach SGB II ab 2005 (hier: ALG II und Sozialgeld sowie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit); bei Leistungen nach SGB III erfolgten ab 2005 nur Restzahlungen.

⁴ Enthält: Herstellung von abnutzbaren, neuen, beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens sowie Investitionen im Beherbergungsgewerbe (seit 2007). Da sich die gesetzliche Grundlage zwischenzeitlich mehrfach geändert hat, gehen die Daten auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Gesetzesfassung ein.

⁵ Zinsgünstige Darlehen wurden mit einem pauschalem Subventionswert von 4 % berücksichtigt, da eine Einzelfallbetrachtung nicht praktikabel gewesen wäre.

⁶ Inkl. Variante KU-Fenster, seit 2008, KU = Kleine Unternehmen

⁷ Inkl. Vorgängerprodukte

⁸ Inkl. Variante KU-Fenster, außerhalb KU-Fenster, Betriebsmittel

⁹ Jahr 2005 nicht regionalisierbar; Inkl. Variante Betriebsmittel

¹⁰ Enthält die Bereiche ERP Kapital für Gründung, ERP Kapital für Wachstum, Kapital für Arbeit und Investitionen

¹¹ Enthält die Bereiche Gewerbliche Wirtschaft, kleiner Mittelstand, Wohnwirtschaft; 2004–2008: Ca. 20,8 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar, Bereich Wohnwirtschaft 2009–2010 komplett nicht regionalisierbar (26,8 Mio Subventionswert)

¹² Ca. 108,5 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹³ Ca. 134,7 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁴ Ca. 560 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁵ Varianten Standard und Nutzfahrzeuge (Kredit); Ca. 45,1 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁶ Ca. 2,4 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁷ Inkl. Vorgängerprodukt DtA Umweltprogramm; Ca. 12,7 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁸ Ca. 12,9 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

¹⁹ Ca. 85 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar, umfasst KfW Programm zur Förderung Erneuerbarer Energien und KfW Erneuerbare Energien

²⁰ Ca. 4 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

²¹ Varianten Effizienzhaus, Einzelmaßnahmen, Kommunen; Ca. 7,3 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

²² Die Institutionelle Förderung bezieht sich nicht auf einzelne Forschungsvorhaben, sondern jeweils insgesamt auf eine Forschungseinrichtung, die über einen längeren Zeitraum vom Bund alleine oder gemeinsam mit den Ländern gefördert wird.

²³ Die direkte Projektförderung ist auf ein konkretes Forschungsfeld bezogen. Ziel ist, in ausgewählten Bereichen einen im internationalen Maßstab hohen Leistungsstand von FuE zu erreichen. Projektförderung erfolgt generell im Rahmen von Förder- bzw. Fachprogrammen auf Grundlage eines Antrags für ein zeitlich befristetes Vorhaben. Daten zur Projektförderung anderer Ressorts als des BMBF decken ggf. nur Teilbereiche der Förderung ab.

²⁴ Die indirekte Projektförderung dient der Unterstützung von Forschungseinrichtungen und Unternehmen (insbes. KMU) bei FuE-Tätigkeiten. Es gibt i.d.R. keine Ausrichtung auf ein bestimmtes Forschungsthema oder Technologiefeld. Die Förderung zielt auf die Entwicklung und Stärkung von Forschungsinfrastruktur, -kooperationen, innovativen Netzwerken und Personalaustausch zwischen Forschungseinrichtungen und der Wissenschaft ab.

Daten zur Projektförderung decken ggf. nur Teilbereiche der Förderung ab.

²⁵ Inkl. Variante KU-Fenster; Ca. 0,7 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

²⁶ Gemeinschaftsaufgabe Aus- und Neubau von Hochschulen nach Art. 91a GG (bis 2006), anschließend: Kompensationsmittel an die Länder

²⁷ Ab 2007 GVFG-Bundesprogramm sowie Kompensationszahlungen an die Länder für den Entfall der GVFG-Länderprogramme
²⁸ Umfasst die Programme Sanierung und Entwicklung, Denkmalschutz, Soziale Stadt, Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sowie Kleinere Städte und Gemeinden

²⁹ Ab 2007 Kompensationszahlungen an die Länder für den Entfall der sozialen Wohnraumförderung

³⁰ Nur Bundesgesamtverfügbar, daher keine Berücksichtigung bei den Summenzeilen für alte und neue Länder

³¹ KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm für die neuen Länder, KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm II, KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm 2003,

KfW Wohnraum Modernisieren, Altersgerecht Umbauen; Ca. 11,8 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³² Ca. 37,7 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³³ Inkl. Sonderfonds Wachstumsimpulse

³⁴ Inkl. Investitionsoffensive Infrastruktur; Ca. 4,1 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³⁵ Ohne Bereich energetische Gebäudesanierung, inkl. Investitionsinitiative Infrastruktur und ungebundenem Kommunalkredit; Ca. 22 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³⁶ Ohne Bereich energetische Gebäudesanierung, inkl. Investitionsinitiative Infrastruktur; Ca. 2,7 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³⁷ Ca. 55,5 Mio. EUR (Subventionswert) nicht regionalisierbar

³⁸ Ohne besondere Dienststellen und Zentrale

³⁹ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung

⁴⁰ Hierzu zählt insbesondere das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit

⁴¹ Ermittelt auf der Basis von Jahresdurchschnittswerten der Gesamtfördersumme (Preise von 1999). Enthält Mittel für Ziele 1–3 (inkl. Übergangsunterstützung), Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A und B, LEADER (ohne nationale Vernetzung), EQUAL, URBAN, EAGFL-Garantiemittel für ländliche Entwicklung sowie Bundesprogramme ESF bzw. Verkehr

⁴² Umfasst Mittel aus ESF und EFRE, ohne Bundesprogramme

⁴³ Ist-Werte (Zahlungseingänge in Deutschland)

⁴⁴ Es handelt sich um reine EU-Mittel; Datenbasis sind die Vertragsabschlüsse zwischen EU und Forschungsnehmern, Ca. 3,1 Mio. EUR nicht regionalisierbar

die Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bei. Am anderen Ende stehen Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, gefolgt von Rheinland-Pfalz. In den neuen Ländern profitieren je Einwohner die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Berlin am stärksten. Begründet liegt dies vor allem in dem höheren Mitteleinsatz der Finanzausgleichspolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Bei einer differenzierten Maßnahmendarstellung nach Ländern ergibt sich auf der Basis einer Pro-Kopf-Analyse folgendes Bild:

Die neuen Länder profitieren aufgrund ihrer Strukturschwäche überproportional vom

Basisausgleich. Maßnahmen, die eng mit dem Bevölkerungsbesatz korrespondieren, variieren kaum zwischen den Ländern. Dies gilt im Bereich Stadtentwicklung für neue und alte Länder gleichermaßen. Dieses Ergebnis resultiert vor allem daher, dass die regionale Mittelverteilung unter anderem auf der Basis des Bevölkerungsanteils eines Landes an der Gesamtbevölkerung oder damit eng korrelierender Größen erfolgt.

Maßnahmen, die an bestimmte Standortvoraussetzungen oder vorhandene Einrichtungen (z.B. Hochschulen) gebunden sind, streuen stärker zwischen den einzelnen Ländern. Regionale Schwerpunkte der Agrarpolitik sind z.B. die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg und in Westdeutschland Rheinland-Pfalz, Bayern und Niedersachsen. Regionale Schwerpunkte kennzeichnen auch den Einsatz der Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Im Vergleich zu den meisten westdeutschen Flächenländern schneiden die ostdeutschen Flächenländer dabei günstiger ab.

Die regionale Verteilung der raumwirksamen Mittel trägt den unterschiedlichen Ausgangssituationen und Problemlagen in beiden Teilen Deutschlands Rechnung. Bei einer mittelfristigen und regional differenzierten Betrachtung wird die unterschiedliche Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel entsprechend der Stellung der einzelnen Regionen im Standortgefüge und ihrer räumlich-funktionalen Spezialisierung erkennbar.

4.2.2 Regionale Verteilungsmuster

Die regional und inhaltlich differenzierte Betrachtung setzt an den formalen Zahlungsströmen an. Die Auswahl der einbezogenen raumwirksamen Bundesmittel orientiert sich einerseits an der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten und andererseits am Mittelvolumen. Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten stehen die Politikbereiche

- Hochschule und Forschung,
- Arbeitslosenhilfe/Arbeitslosengeld II/Sozialgeld,
- Wirtschaftsförderung,
- Umwelt und Energie,
- Stadtentwicklung und Wohnen,
- Verkehrspolitik und
- Landwirtschaftspolitik

im Fokus, da sie die Entwicklung in den Teilräumen Deutschlands unmittelbar beeinflussen.

Die Karte „Raumwirksame Mittel“ dokumentiert zunächst, in welchem Umfang die einzelnen Raumordnungsregionen an den ausgewählten raumwirksamen Mitteln insgesamt partizipiert

Tabelle 11

Ausgewählte, regionalisierbare Raumwirksame Mittel 2004 bis 2010

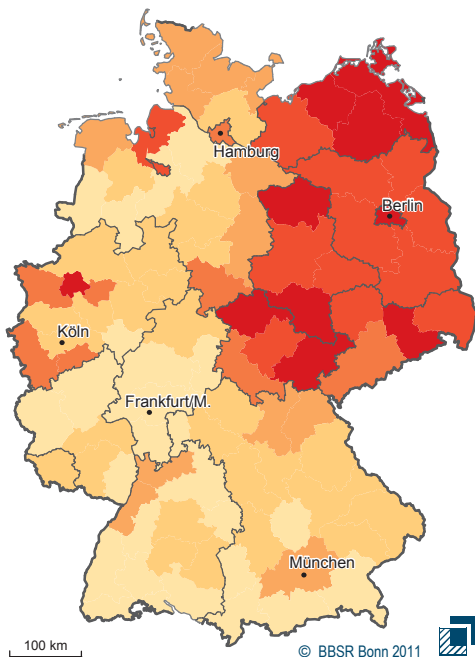
	in Mio. EUR	in %	in EUR/ Ew.
Großräumige Verkehrspolitik	47 953,2	6,9	583,3
Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz ¹	47 953,2	6,9	583,3
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	251 636,4	36,2	3 060,8
ausgew. Leistungen nach Sozialgesetzbuch III bzw. II ¹	150 913,4	21,7	1 835,6
Kindergeld (Auswertung ab 2006)	66 323,0	9,5	806,7
Erziehungsgeld ¹	11 310,3	1,6	137,6
Leistungen nach Bundeselterngeld-/Elternzeitgesetz ¹	14 727,1	2,1	179,1
Wohngeld ¹	8 362,7	1,2	101,7
Wirtschaftsförderung	18 739,4	2,7	227,9
Sektorhilfen Steinkohlenbergb., Werften, Seeschifffahrt ¹	12 998,6	1,9	158,1
Einzelbetriebliche Regionalförderung	3 553,5	0,5	43,2
Mittelstandsförderung (inkl. Sonderpr. gr. Unternehmen)	2 187,4	0,3	26,6
Umwelt und Energie	3 283,3	0,5	39,9
CO ₂ -Minderung/Energetische Sanierung (i.d.R. Kredite)	1 685,4	0,2	20,5
Erneuerbare Energien (Kredite)	609,4	0,1	7,4
Umwelt/Energieeinsparung (i.d.R. Kredite)	988,5	0,1	12,0
Forschung und Bildung	77 743,2	11,2	945,6
Hochschule	9 053,8	1,3	110,1
Ausbildungshilfe/Fortbildung	7 906,2	1,1	96,2
Schule/Ausbildungsplätze	4 380,6	0,6	53,3
Projektförderung	22 765,4	3,3	276,9
Innovationsförderung (Kredite)	207,1	0,0	2,5
Institutionelle Förderung	25 707,9	3,7	312,7
6./7. EU-Forschungsrahmenprogramm	7 722,1	1,1	93,9
Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur	19 580,7	2,8	238,2
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	11 548,7	1,7	140,5
Städtebauförderung	3 731,7	0,5	45,4
Infrastrukturförderung GRW	1 473,2	0,2	17,9
Infrastrukturförderung (Kredite)	790,2	0,1	9,6
Wohnraumförderung (Kredite)	2 036,9	0,3	24,8
Agrarpolitik	30 182,9	4,3	367,1
GA Agrarstruktur und Küstenschutz ¹	4 533,7	0,7	55,1
Landwirtschaftliche Sozialpolitik ¹	25 649,2	3,7	312,0
Arbeitsmarktpolitik der BA	246 292,8	35,4	2 995,8
Eingliederungstitel	26 944,7	3,9	327,7
weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ¹	69 246,6	10,0	842,3
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts ¹	150 101,5	21,6	1 825,8
Insgesamt	695 411,9	100,0	8 458,7

¹Mittel wurde für einzelne bzw. alle Jahre mittels Sekundärdaten von der Länder- auf die ROR-Ebene heruntergeschätzt. Bei den aufgeführten Mitteln handelt es sich u. a. um Ist-Zahlungen, aber auch um Bewilligungen (insbesondere bei den Darlehen), so dass ein Teil der aufgeführten Summen auch nach 2010 ausgabewirksam werden kann.

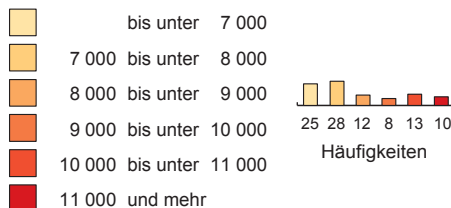
Datenbasis: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBSR; GRW einschl. EFRE

Quelle: BBSR 2011

Karte 85
Raumwirksame Mittel



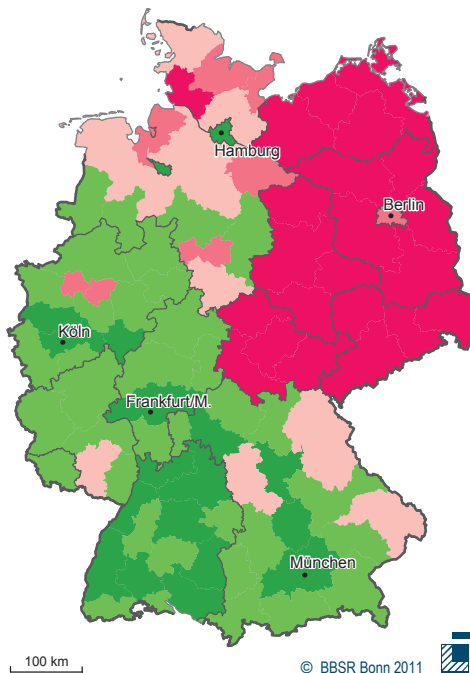
Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel im Zeitraum 2004 bis 2010 in EUR je Einwohner



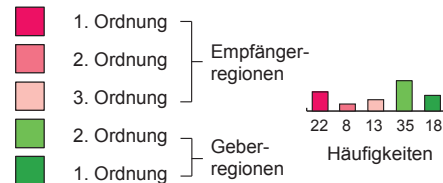
In der Karte wurden regionalisierbare Mittel aus folgenden Bereichen berücksichtigt: Großräumige Verkehrspolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, des Bundes, Wirtschaftsförderung, Umwelt und Energie, Forschung und Bildung, Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur, Agrarpolitik, Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur.

Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Raumordnungsregionen, 31.12.2009

Karte 86
Geber- und Empfängerregionen



Geber- und Empfängerregionen in der Arbeitslosenversicherung 2003 bis 2008



Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel
Geometrische Grundlagen: BKG/BBSR, Raumordnungsregionen, 31.12.2008

Methode: Typisierung der deutschen Regionen nach ihrer Position als Geber- oder Empfängerregionen im System der Sozialversicherung

Die Typisierung basiert auf dem Transfersaldo der Arbeitslosenversicherung je Einwohner im Zeitraum 2003–2008 sowie auf der Höhe der je Einwohner gezahlten Arbeitslosenhilfe/ALG II einschließlich Sozialgeld. Beide Indikatoren haben einen unmittelbaren Bezug zur ökonomischen Lage einer Region.

Die Geberregionen – d.h. positiver Saldo bei der Arbeitslosenversicherung – werden in zwei Typen unterteilt: Zur Spitzengruppe mit einem positiven Saldo größer als 167 Euro/Einwohner zählen 18 westdeutsche Regionen. Sie werden im folgenden als Geberregionen 1. Ordnung bezeichnet, da sie bezogen auf die Einwohner am stärksten zur Finanzierung der Umverteilung innerhalb der Arbeitslosenversicherung beitragen. Alle 35 Regionen mit einem positiven Saldo der Arbeitslosenversicherung kleiner als 167 Euro/Einwohner gehören zu den Geberregionen 2. Ordnung. Insgesamt acht Geberregionen (u. a. Hamburg, Bremen, Köln, Bochum/Hagen und Duisburg/Essen) weisen dabei im Zeitraum 2003–2008 einen über dem Bundeswert von 225 Euro/Einwohner liegenden Bezug von ALG II/Sozialgeld und Arbeitslosenhilfe auf.

Innerhalb der Empfängerregionen, die definitionsgemäß alle negative Salden bei der Arbeitslosenversicherung aufweisen, werden drei Typen unterschieden: Für die Empfängerregionen 1. Ordnung ist ein sehr hoher negativer Saldo bei der Arbeitslosenversicherung und ein überdurchschnittlich hoher Bezug von Arbeitslosenhilfe sowie von ALG II/Sozialgeld kennzeichnend. Demgegenüber haben die Empfängerregionen 3. Ordnung im Vergleich zu den anderen Empfängerregionen relativ gesehen eine bessere Position im System der Arbeitslosenversicherung. Die Spanne der Transfersalden reicht von –130 Euro/Einwohner für die Region Ost-Friesland bis –6 Euro/Einwohner für Westmittelfranken.

Zur Restgruppe zählen insgesamt sieben westdeutsche Regionen und Berlin. Sie haben einen negativen Saldo bei der Arbeitslosenversicherung nicht schlechter als –146 Euro/Ew. und einen überdurchschnittlich hohen Bezug von Arbeitslosenhilfe und ALG II/Sozialgeld. Sie werden im Folgenden als Empfängerregionen 2. Ordnung bezeichnet und hinsichtlich ihrer Position im System der Arbeitslosenversicherung zwischen den Empfängerregionen 1. und 3. Ordnung eingestuft.

haben. Aufgrund des konzentrierten Mitteleinsatzes im Zuge des Aufbaus Ost und der arbeitsmarktpolitischen Probleme Ostdeutschlands besteht erwartungsgemäß ein großräumiges Ost-West-Gefälle. Den niedrigsten Einsatz raumwirksamer Mittel weist die Region Hochrhein-Bodensee mit rund 6 211 Euro/Einwohner auf. Auf den Plätzen mit einem deutlich überdurchschnittlichen Mitteleinsatz in einer Größenordnung von mindestens rund 10 000 Euro/Einwohner folgen nach Emscher-Lippe und Bremerhaven ausschließlich ostdeutsche Regionen.

Den höchsten Mitteleinsatz weisen die Regionen Vorpommern und Emscher-Lippe mit rund 13 600 Euro/Einwohner auf.

In der Bundesrepublik hat die staatliche Ausgleichspolitik durch die grundgesetzliche Vorgabe der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ eine lange Tradition. In diesem Kontext sind auch die regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialversicherungssysteme zu sehen. Sie stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der

Abbildung 31

Raumwirksame Mittel nach Geber-/Empfängerregionen 2004 bis 2010

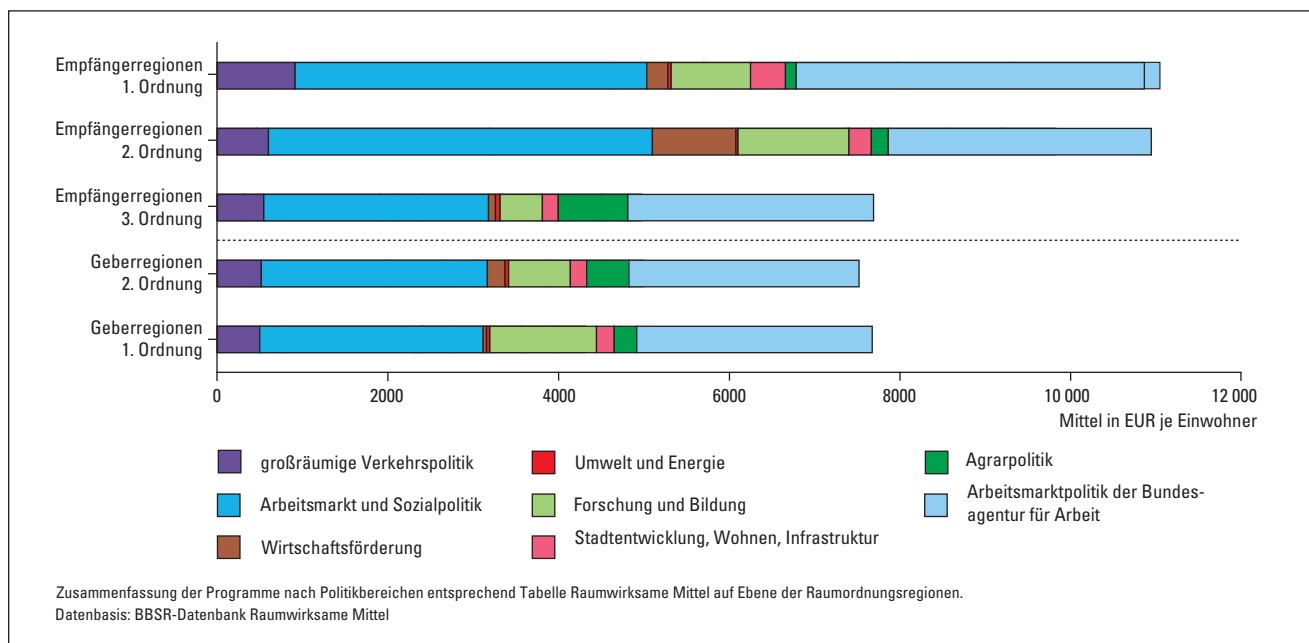
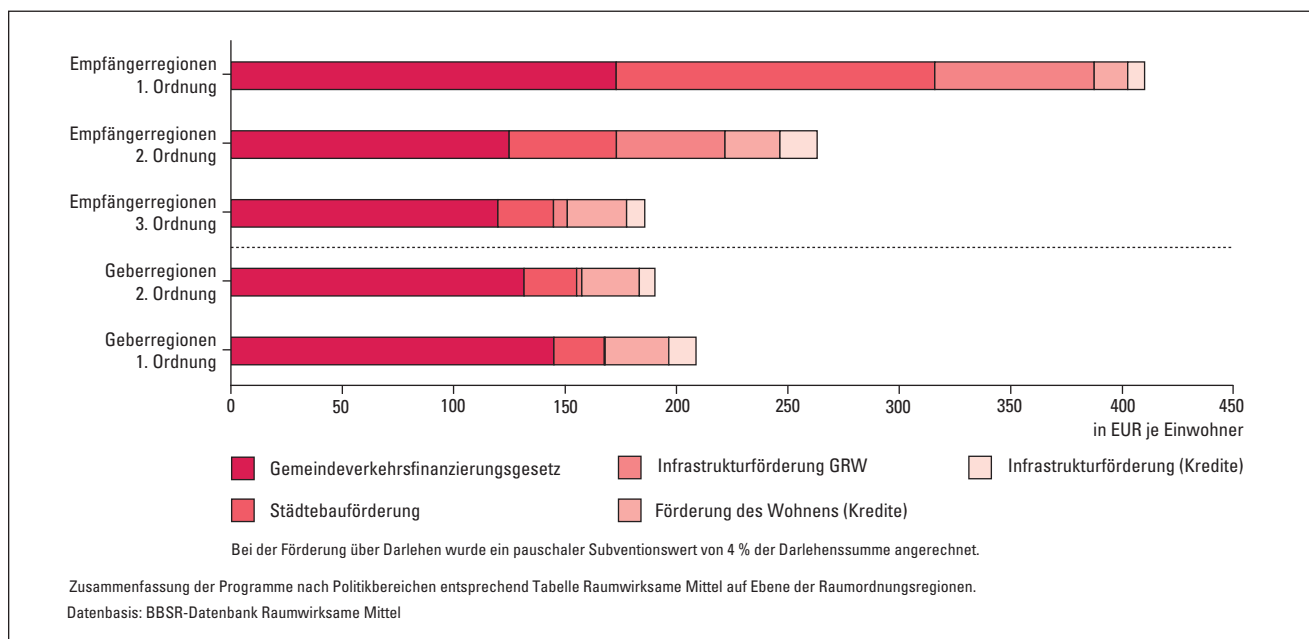


Abbildung 32

Raumwirksame Mittel für Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur 2004 bis 2010



wirtschaftlichen Leistungskraft der deutschen Regionen. Zudem implizieren die Transfers der Sozialversicherung nicht nur einen Effekt auf der nachsorgenden Ebene. Aufgrund der von ihnen ausgelösten Nachfrageeffekte leisten sie zumindest einen Beitrag zur Stabilisierung der regionalen Entwicklung, auch wenn ihre Impulse für selbsttragende Wachstumsprozesse verglichen mit Maßnahmen der Wirtschafts- und Forschungsförderung begrenzt sind. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Einsatz raumwirksamer Mittel differenziert nach

der Position der Regionen im System der Arbeitslosenversicherung dargestellt.

Geberregionen – d.h. positiver Saldo bei der Arbeitslosenversicherung – finden sich ausschließlich in den alten Ländern. Zur Spitzengruppe der Geberregionen 1. Ordnung zählen vor allem Regionen im Süden der Bundesrepublik. Mit Ausnahme von Berlin zählen alle Regionen in den neuen Ländern zu den Empfängerregionen 1. Ordnung, d.h. zu den Regionen, die

Abbildung 33

Raumwirksame Mittel für Forschung und Bildung 2004 bis 2010

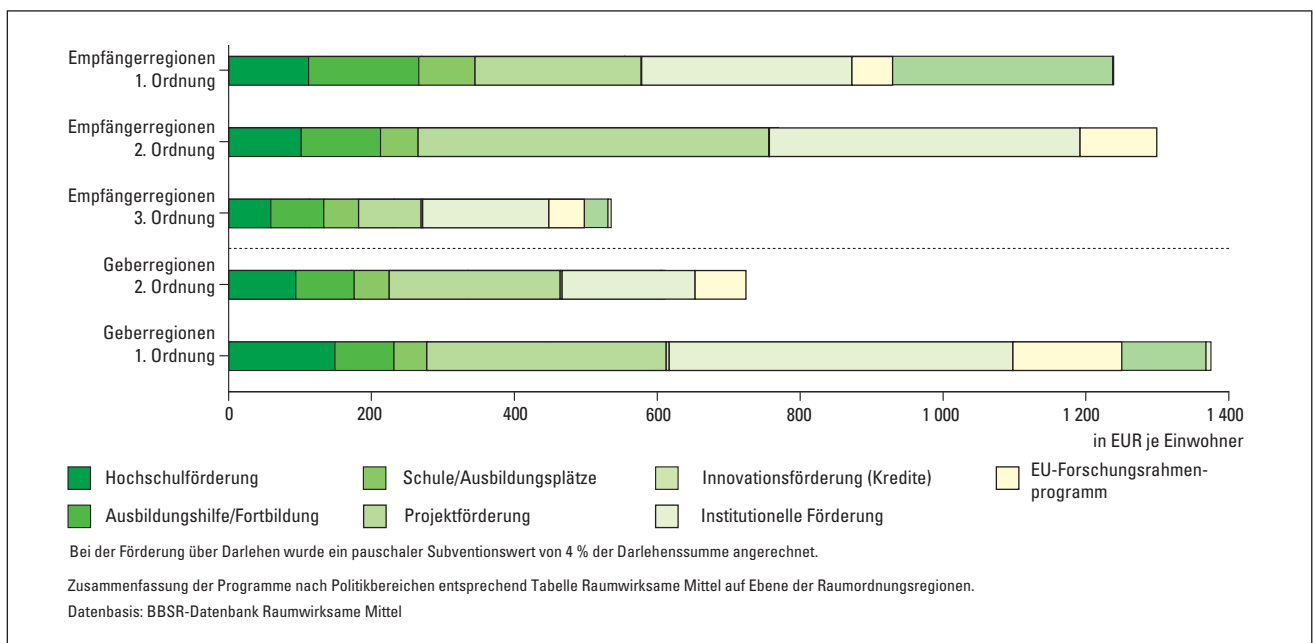
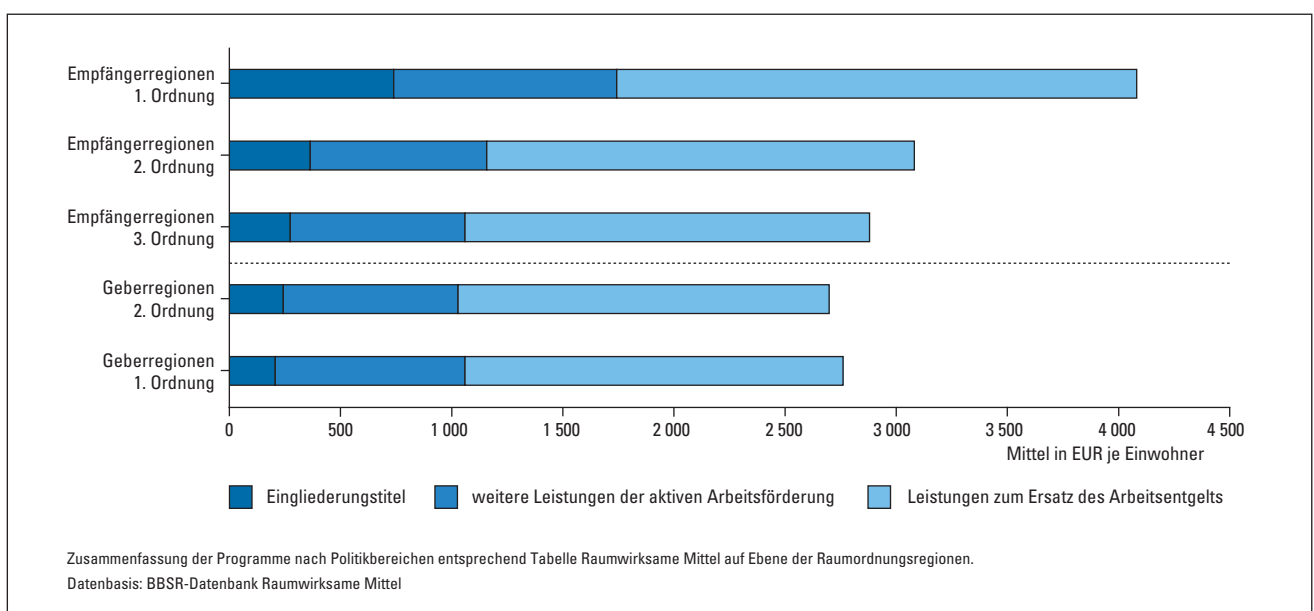


Abbildung 34

Raumwirksame Mittel für Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur 2004 bis 2010



einen sehr hohen negativen Saldo bei der Arbeitslosenversicherung aufweisen.

Danach weisen die Empfängerregionen 1. Ordnung zusammen mit denen 2. Ordnung, wobei letztere mit Ausnahme von Berlin alle in Westdeutschland liegen, mit rund 11 000 Euro/Einwohner den höchsten Mitteleinsatz auf. Demgegenüber partizipieren die Geberregionen 1. und 2. Ordnung sowie die Empfängerregionen 3. Ordnung deutlich schwächer und in etwa vergleichbarer Intensität an den raumwirksamen Mitteln. Dabei reicht die Spanne der Werte von rund 7 500 bis zu 7 700 Euro/Einwohner.

4.2.3 Regional-sektoral differenzierte Begünstigungsmuster

Neben diesen Niveauunterschieden bestehen zwischen den verschiedenen Typen von Geber- und Empfängerregionen je nach Politikbereichen deutliche Unterschiede. So ist der sehr hohe Wert der Empfängerregionen 1. und 2. Ordnung durch den Einsatz der Arbeitsmarktpolitik der BA bedingt. Diese Regionstypen partizipieren aufgrund ihrer arbeitsmarktpolitischen Probleme zudem überdurchschnittlich an den Mitteln des Bundes für Arbeitslosenhilfe/ALG II/ Sozialgeld. Obwohl die übrigen Regionstypen im Gruppendurchschnitt einen deutlich niedrigeren Mitteleinsatz erreichen, sind diese jedoch zum Teil auch stark vom Problem der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Dies gilt insbesondere für Regionen wie Duisburg/Essen und Bochum/Hagen. Umgekehrt fällt bei den Geberregionen 1. Ordnung der hohe Mitteleinsatz im Bereich Hochschule und Forschung und bei den Empfängerregion 3. Ordnung der Mitteleinsatz im Bereich der Agrarpolitik auf.

Die Ergebnisse im Bereich Wirtschaftsförderung sind durch zwei Besonderheiten geprägt: zum einen durch die einzelbetriebliche Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, da zu deren Fördergebiet die ostdeutschen Empfängerregionen 1. Ordnung in Gänze zählen; zum anderen durch den konzentrierten Einsatz sektoral gezielter Hilfen in einzelnen westdeutschen Geber- und Empfängerregionen. Da die Sektorhilfen für Werften, Steinkohle und See- und Küstenschiffahrt von ihrem Finanzvolumen her bedeutend umfangreicher sind als die Mittel für Regionalförderung, weisen die Empfängerregionen 2. Ordnung, in denen u. a. Standorte der Steinkohleförderung liegen, einen höheren Einsatz raumwirksamer Mittel auf. Bei den westdeutschen Empfängerregionen kommt noch hinzu, dass einzelne Gebiete in den letzten Jahren

auch zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe zählten.

Ein ähnliches Bild ist für den Bereich Stadtentwicklung und Wohnen erkennbar, wo der konzentrierte Mitteleinsatz der Städtebauförderung und der Infrastrukturförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zugunsten der Empfängerregionen 1. Ordnung zu Buche schlägt. Demgegenüber kommt die Wohnraumförderung über die verschiedenen Darlehensprogramme der KfW-Bankengruppe, (z. B. Wohnraummodernisierungsprogramme, Wohneigentumsprogramme) tendenziell stärker in den anderen Regionstypen zum Einsatz.

Im Bereich Forschung und Hochschule fällt zunächst auf, dass neben den Geberregionen 1. Ordnung auch die Empfängerregionen 2. Ordnung überdurchschnittlich am Einsatz raumwirksamer Mittel partizipieren. Neben der institutionellen Förderung, die sich wie die GA Hochschulbau auf die Regionen mit Hochschulstandorten konzentriert, ist dies auf den Mitteleinsatz im Rahmen der Projektförderung zurückzuführen. Ihre Inanspruchnahme streut regional zwar deutlich stärker als der Mitteleinsatz bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, dennoch konzentriert sich die Projektförderung in den ostdeutschen Empfängerregionen 1. Ordnung nicht nur auf wenige bekannte forschungsorientierte Regionen wie Berlin, Oberes Elbtal/Osterzgebirge oder Osthüringen. So weisen immerhin sieben der insgesamt 22 ostdeutschen Regionen dieses Typs einen höheren Mitteleinsatz als der Durchschnitt der westdeutschen Geberregionen 2. Ordnung auf.

Die Innovationsförderung für kleine und mittlere Unternehmen über Darlehen wird zwar flächendeckend angeboten, streut aber hinsichtlich der Inanspruchnahme regional sehr stark. Aufgrund ihrer instrumentellen Ausgestaltung bindet sie im Vergleich zur Projektförderung deutlich weniger Mittel. Sie kommt vor allem den Geberregionen zugute, was in erster Linie eine Folge der stark überdurchschnittlichen Begünstigung süddeutscher Regionen mit einem hohen Besatz forschungsorientierter und mittelständischer Unternehmen ist.

Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht erwartungsgemäß ein Gefälle zugunsten der Empfängerregionen, was durch den arbeitsmarktpolitisch orientierten Verteilungsschlüssel für den Mitteleinsatz und den regional konzentrierten Einsatz der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bedingt ist.

Bei den Empfängerregionen 1. Ordnung schlagen neben den hohen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld) die Ausgaben für weitere Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. Kurzarbeitergeld, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) sowie die Ausgaben im Rahmen des sogenannten Eingliederungstitels zu Buche. Hierzu zählen insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse oder die Übernahme der Kosten beruflicher Weiterbildung.

Auch wenn die hier gewählte Aggregatbetrachtung auf Grundlage der Raumordnungsregionen mit einer Nivellierung einhergeht, wird deutlich, dass der Einsatz raumwirksamer Mittel weniger dem Prinzip einer Gießkannenförderung folgt. Dies gilt insbesondere für den Bereich Hochschule und Forschung und für Maßnahmen, die an bestimmten Standortvoraussetzungen anknüpfen oder deren Zielgruppe regional ungleich verteilt ist. Auch das regionale Verteilungsmuster der einzelbetrieblichen Regionalförderung in Ostdeutschland steht in erster Linie für eine an den Standortpräferenzen privater Investoren ausgerichtete Konzentration. Stärker flächendeckend orientierte Maßnahmen, wie z.B. die Mittelstandsförderung über Darlehen, schlagen von ihrem Mittelvolumen her deutlich geringer zu Buche und müssen aufgrund ihrer fachpolitischen Ausrichtung nicht zwangsläufig dem Gebot einer regionalen Konzentration folgen. Dies gilt auch für Infrastrukturmittel, die ein politisch festgelegtes Mindestangebot an regionaler Daseinsvorsorge sichern.

Wachstumsbeitrag der Regionen

Die Geberregionen der Sozialversicherung partizipieren aufgrund ihrer Strukturstärke deutlich schwächer an den raumwirksamen Bundesmitteln. Dies gilt erwartungsgemäß für diejenigen Mittel, die zum Ausgleich regionaler Strukturprobleme und zur Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen gewährt werden. Zu nennen sind hier die regionale Strukturpolitik und die Arbeitsmarktpolitik der BA sowie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Diese Regionen tragen dennoch entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum bei, sei es in Form von Arbeitsplätzen oder Wertschöpfung. Dies gilt auch für einzelne Empfängerregionen und interessanterweise nicht nur für westdeutsche, sondern auch für ostdeutsche Regionen. Beispiele für solche „ostdeutschen Wachstumsregionen“ sind Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Havelland-Fläming sowie Mittel- und Südthüringen.

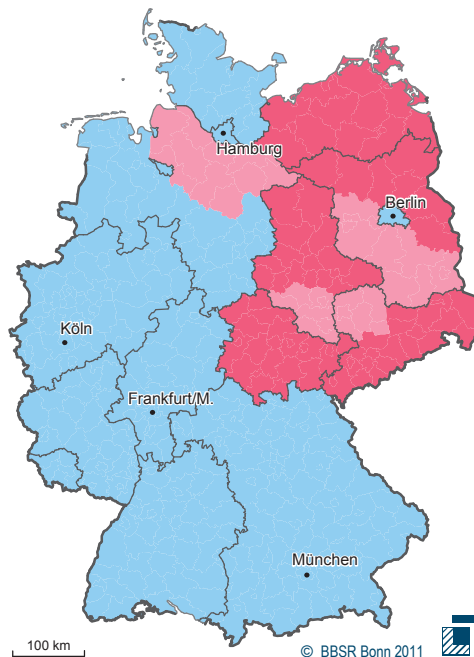
Der hohe Wachstumsbeitrag der Geberregionen lässt sich durch ihre bessere Ausstattung mit Potenzialfaktoren und über ihr höheres technologisches Niveau der Produktion erklären, das ihnen ein stärkeres Wirtschaftswachstum ermöglicht.⁸⁴ Außerdem ist zu vermuten, dass einzelne raumwirksame Mittel, wie z.B. aus dem Bereich Hochschule und Forschung, in den Geberregionen aufgrund von Agglomerationsvorteilen und einer höheren Ausstattung mit innovationsorientierten Unternehmen auf einen „fruchtbaren Boden“ fallen und die ohnehin hohe Wirtschaftskraft dieser Regionen weiter stärken.

Darüber hinaus profitieren die Geberregionen direkt und indirekt vom Einsatz raumwirksamer Mittel in den Empfängerregionen: Vom Ausbau der Infrastruktur und der Investitionsförderung profitieren sie in der Erstellungsphase über Vorleistungsverflechtungen unmittelbar. Erhöhen sich im Zuge der anschließenden Nutzungsphase wirtschaftliche Aktivität und Steuerkraft der Empfängerregionen, so bedeutet dies für die Geberregionen weniger Ausgleichszahlungen, da sich die Position der Empfängerregionen im Finanzausgleich verbessert. Ein anderes Beispiel ist der Ausbau der großräumigen Verkehrsinfrastruktur in strukturschwachen Regionen, der über Netzeffekte indirekt die Erreichbarkeit der Geberregionen verbessert. Gleichwohl nützen diese positiven Effekte den Geberregionen nur begrenzt, wenn ihnen die Mittel fehlen, um bestehende Entwicklungsengpässe und Infrastrukturdefizite unmittelbar vor Ort zu beheben.

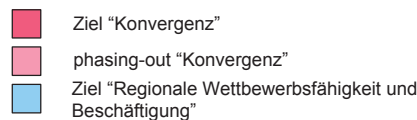
Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Unterschiede in der regionalen Inzidenz der Sozialversicherung und der raumwirksamen Mittel innerhalb der Geber- und Empfängertypen zum Teil bedeutend sind. Eine Analyse für einzelne Regionen würde ein noch detaillierteres Bild von der regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme zeichnen. Die Erarbeitung inhaltlich differenzierter regionaler „Förderprofile“ sollte daher integraler Bestandteil regionaler Stärken-Schwächen-Analysen sein und darüber informieren, ob Umfang und Struktur des Mittelzuflusses in Einklang mit den regionalen Entwicklungsmöglichkeiten und -engpässen stehen.

(84) Heimpold, G. / Franz, P.: Interregionale Ausgleichspolitik auf dem Prüfstand: Die Geber- und Nehmerregionen und ihre Wirtschaftsleistung. In: *Wirtschaft im Wandel*, 11/2006, S. 329.

Karte 87
EU-Fördergebiete

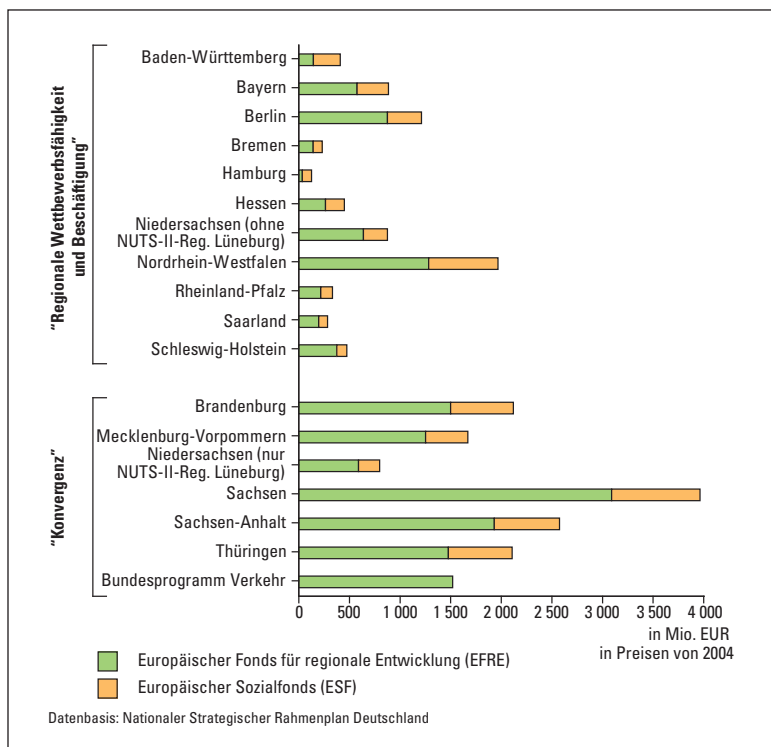


Fördergebiete der EU-Strukturfonds 2007-2013



Datenbasis: EU-Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2003

Abbildung 35
Miteinsatz in den Zielen „Konvergenz“ und
„Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“



Datenbasis: Nationaler Strategischer Rahmenplan Deutschland

Quelle: BBSR 2011

4.3 Raumwirksame europäische Fachpolitiken

Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten besitzen die gemeinsame Agrarpolitik und Europäische Strukturpolitik eine herausragende Bedeutung. Aber auch andere Gemeinschaftspolitiken weisen eine große Raumwirksamkeit auf, obgleich ihr primäres Ziel nicht im Abbau regionaler Disparitäten besteht. Hierzu gehören neben dem Aufbau Transeuropäischer Netze (TEN) und der Sicherung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere die Forschungs- und Technologiepolitik, da mit ihr Innovationen und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gefördert werden.

Hinsichtlich der finanziellen Bedeutung der EU-Fachpolitiken für Deutschland ergibt sich ein eindeutiges Bild: Über die Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik sowie über die Strukturfonds im Rahmen der Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung erzielt Deutschland mit Abstand die meisten Rückflüsse.

4.3.1 Europäische Strukturpolitik

Die europäische Strukturpolitik in der aktuellen Förderperiode bis 2013 ist durch drei Prioritäten gekennzeichnet, für die europaweit insgesamt rund 347,4 Mrd. Euro (in laufenden Preisen) zur Verfügung stehen:

- Ziel Konvergenz: Rund 81,5% der Mittel entfallen auf diese Priorität, die in erster Linie Regionen betrifft, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts ausmacht. Regionen die aufgrund des sog. statistischen Effekts unter dieser Grenze liegen, erhalten eine befristete Unterstützung, da sich deren objektiven Bedingungen nicht geändert haben dürften.
- Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Rund 16% der Mittel sind für diese Priorität vorgesehen, wobei die regionalen Programme der Vorwegnahme und Förderung des regionalen Wandels dienen und einzig aus dem EFRE finanziert werden.
- Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit: Dieses Ziel basiert auf den Erfahrungen mit INTERREG und bindet rund 2,5% der Mittel. Die Mittelaufteilung erfolgt anhand des Umfangs der Bevölkerung in den betreffenden Regionen und deren jeweiligen sozioökonomischen Bedingungen. Die Maßnahmen werden aus dem EFRE finanziert und konzentrieren sich auf integrierte Programme.

Deutschland erhält für die aktuelle Förderperiode insgesamt 26,3 Mrd. Euro an EU-Struktur-

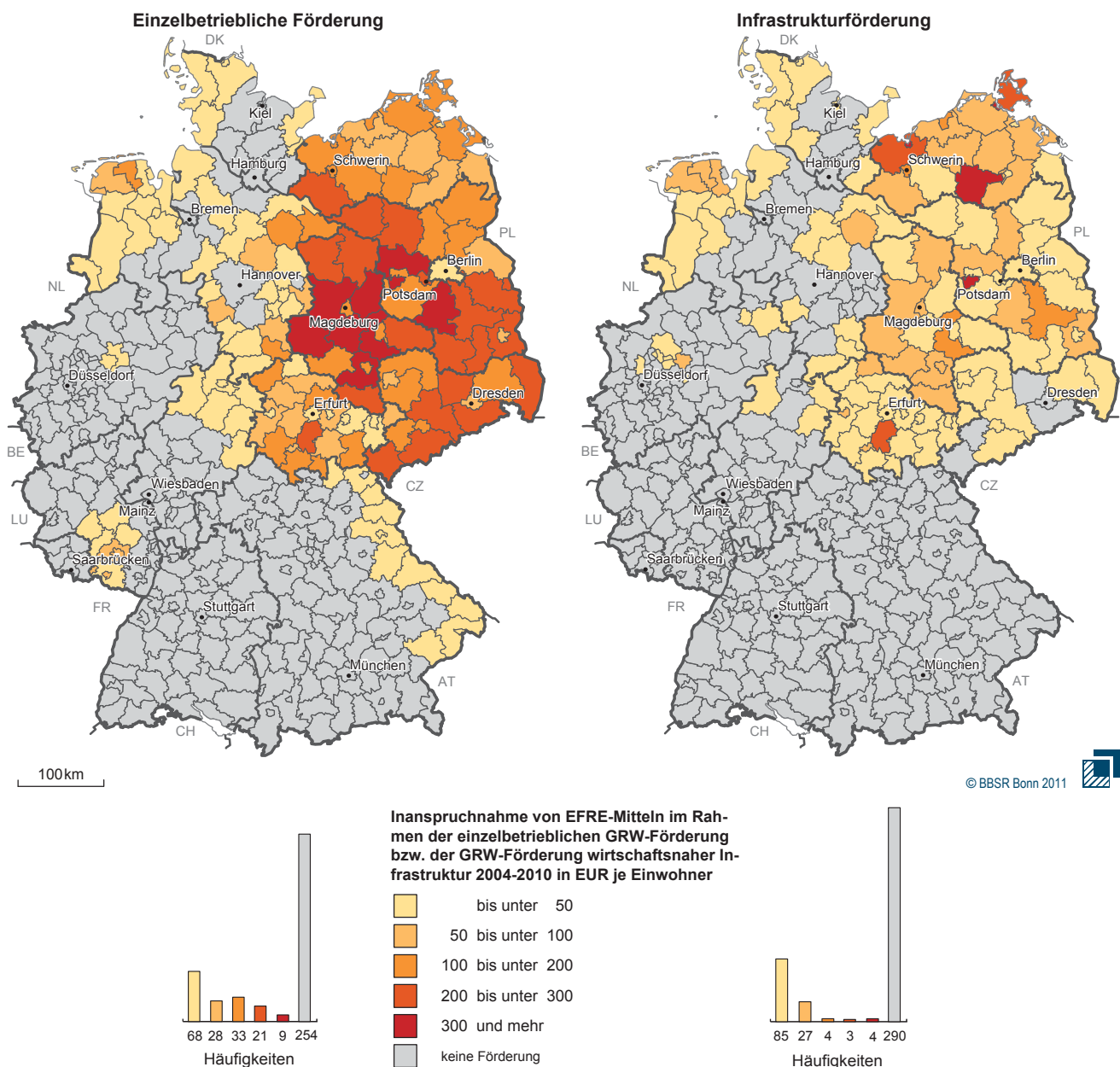
fondsmitteln. Davon entfallen 25,5 Mrd. Euro auf das Konvergenzziel und das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie 0,8 Mrd. Euro auf das Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit. Von den 25,5 Mrd. Euro für die Ziele Konvergenz und Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung entfallen 15,1 Mrd. Euro auf die Konvergenzregionen in den neuen Bundesländern und 991 Mio. Euro auf die NUTS II-Region Lüneburg (alle Angaben in laufenden Preisen). Für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ stehen insgesamt 9,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Als Orientierungshilfe für den regionalen Einsatz des EFRE dient insbesondere

die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, allerdings liegt es im Ermessen der Länder, ob sie ergänzende Maßnahmen über spezielle Förderrichtlinien vorsehen und damit das gesamte Förderspektrum des EFRE ausnutzen.

Besondere Bedeutung erlangt die europäische Strukturpolitik nicht nur aufgrund ihres hohen Mitteleinsatzes, sondern auch dadurch, dass ihr Einsatz auf der Basis einer Programmfinanzierung erfolgt. Für die aktuelle Förderperiode musste daher Deutschland nach Artikel 27 der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen

Karte 88

Einzelbetriebliche Förderung und Infrastrukturförderung



Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds einen Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) vorlegen.⁸⁵ Der Rahmenplan gewährleistet die Kohärenz zwischen den Interventionen der Strukturfonds und den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und zeigt den Zusammenhang zwischen den Prioritäten der Gemeinschaft einerseits und dem nationalen Reformprogramm (NRP) andererseits auf. Der NSRP ist gleichzeitig der Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der Operationellen Programme der Länder und des Bundes, da er die

(85) Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013.

deutsche Strategie für den Einsatz der Strukturfonds enthält.

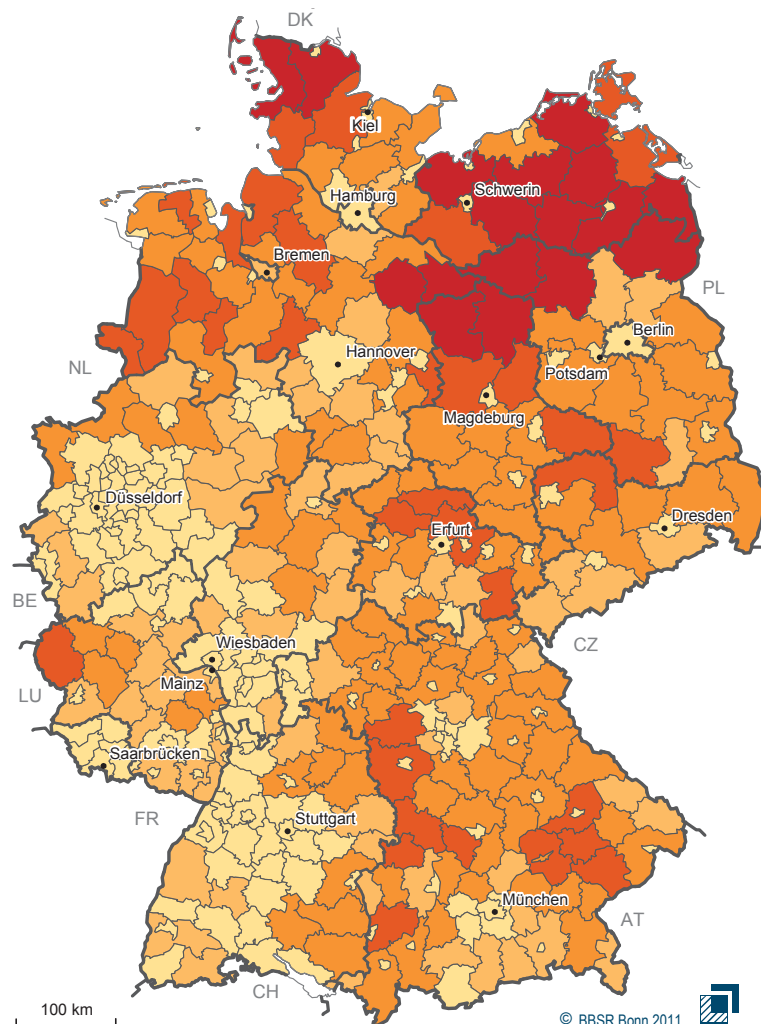
Im Vergleich zur letzten Förderperiode geht die europäische Strukturpolitik inzwischen noch stärker auf die Problemlagen und Anforderungen der Städte ein. Die „nachhaltige Stadtentwicklung“ ist daher auch integraler Bestandteil der deutschen Strategie, wobei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung benachteiligter Gebiete im Mittelpunkt stehen und innerhalb der Operationellen Programme städtische Gebietskulissen festgelegt werden können. Zusätzlich bieten die Strukturfondsverordnungen die Möglichkeit, Stadtentwicklungsfonds einzurichten (JESSICA) und Globalzuschüsse zu verwenden. Förderpolitische Ansatzpunkte liegen z. B.

- in städtebaulichen Aufwertungsstrategien,
- in der Sanierung der physischen Umwelt und Reaktivierung von Industrie-brachen,
- in der Verbesserung des Gründungsklimas,
- im Abbau spezifischer Entwicklungshemmnisse in benachteiligten Stadtteilen sowie
- in Projekten zur Qualifizierung von Jugendlichen und Migranten.

Daneben greift die deutsche Strategie weitere neue Herausforderungen auf und bewertet diese im gesamtstaatlichen Rahmen. Dies gilt insbesondere für den demographischen Wandel. Denn dieser betrifft nicht nur einzelne Regionen oder Städte, sondern Deutschland in seiner Gesamtheit und hat vielfältige Aufgaben in nahezu allen Bereichen zur Folge (z. B. Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Bildung). Entsprechende förderpolitische Ansatzpunkte finden sich in fast allen thematischen Prioritäten. Auch leitet der NSRP einen Paradigmenwechsel im Bereich der Infrastrukturförderung ein, denn künftig geht es nicht mehr nur um deren Ausbau, sondern auch um deren Sicherung und Anpassung an veränderte Nachfragestrukturen.

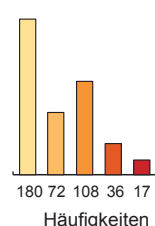
Aufgrund ihres erheblichen Entwicklungsrückstandes zum Gemeinschaftsdurchschnitt fallen die fünf neuen Bundesländer auch in der aktuellen Förderperiode bis 2013 unter das Konvergenzziel. Die Förderung mit den EU-Strukturfonds soll den wirtschaftlichen Aufholprozess beschleunigen und zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen beitragen. Zu den originären Konvergenzregionen gehören die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie die Regierungsbezirke Dessau, Magdeburg, Dresden, Chemnitz und Brandenburg Nordost. Die Regierungsbezirke Leipzig, Halle und die Region Brandenburg Südwest werden als Phasing-Out-Regionen innerhalb des Konvergenzzieles gefördert. Gleiches gilt für die

Karte 89
Europäischer Garantiefonds



Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) 2008 bis 2009 in EUR je Einwohner (enthält Garantie- und sonstige Mittel)

- bis unter 100
- 100 bis unter 200
- 200 bis unter 400
- 400 bis unter 600
- 600 und mehr



Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

NUTS II-Region Lüneburg in Niedersachsen, deren BIP pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (KKS) gemessen am durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU-15 als einzige westdeutsche Region unterhalb der Abgrenzungskriterien geblieben ist.

Die westdeutschen Bundesländer – Niedersachsen ohne die NUTS II-Region Lüneburg – und Berlin erhalten eine Förderung im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Es ist prinzipiell flächendeckend angelegt, wobei die Länder regionale Schwerpunkte der Förderung setzen können. Die deutsche Strategie berücksichtigt vor allem die nach EU-Beihilferecht ausgewiesenen strukturschwachen nationalen Regionalfördergebiete für die Unterstützung von Innovationen und Modernisierungen in Unternehmen, die ab 2007 ebenfalls neu abgegrenzt sind.

Forschungs- und Technologiepolitik

Die Europäische Gemeinschaft fördert durch ihre Forschungs- und Innovationspolitik die Zusammenarbeit mit und zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Universitäten. Das Augenmerk liegt auf der Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie und ihrer Wettbewerbsfähigkeit im weltweiten Maßstab.

Dem siebten Forschungs-Rahmenprogramm für den Zeitraum 2007–2013 stehen insgesamt 54,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Es unterstützt die Entwicklung und Implementierung verschiedener Politiken der Gemeinschaft und ist in vier spezifische Programme untergliedert:

- Kooperation (32,4 Mrd. Euro)
- Ideen (7,5 Mrd. Euro)
- Menschen (4,7 Mrd. Euro)
- Kapazitäten (4,2 Mrd. Euro).

Einzelne Vorhaben zielen speziell auf die Beeinflussung regionaler Entwicklungsprozesse ab. Dies gilt insbesondere für den Bereich „Kooperation“, in dessen Rahmen grenzüberschreitende Kooperationsprojekte zwischen Universitäten, Industrie und Forschungszentren zu Themen wie Klimawandel, Transport oder Informations- und Kommunikationsmittel gefördert werden. Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten kommt außerdem dem vierten Programmbereich, der die gezielte Förderung von Forschungsinfrastrukturen und KMU-Förderung ermöglicht, eine besondere Bedeutung zu. Gerade in strukturschwächeren Regionen können das regionale Innovationspotenzial und die wirtschaftliche Verwertung neuer Ideen und Konzepte gefördert werden. Denn wie die

Erfahrungen aus den neuen Ländern zeigen, sind auch wirtschaftlich schwache Regionen in der Lage, leistungsfähige Forschungs- und Technologiezentren neu anzusiedeln und zu „halten“. Hierzu bedarf es allerdings einer engen Kooperation nationaler, regionaler und lokaler Akteure und eines zielorientierten Regionalmarketings. Das siebte Rahmenprogramm der EU kann hierzu in sinnvoller Ergänzung zu nationalen Förderaktivitäten einen wichtigen Beitrag leisten.

4.3.2 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Obwohl die Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Laufe der Zeit allmählich gesunken sind, machen sie noch immer rund 41 % des EU-Haushaltes aus. Ihre politischen Ziele betreffen die

- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität,
- Steigerung des landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und die
- Sorge um angemessene Verbraucherpreise.

2010 erhielt Deutschland insgesamt einen Betrag von fast 5,70 Mrd. Euro aus dem EGFL (Direktzahlungen und marktbezogene Ausgaben). Das Bundesland Bayern ist Hauptempfänger der Mittel aus dem EGFL, gefolgt von Niedersachsen. In den neuen Ländern erhält Mecklenburg-Vorpommern die meisten EGFL-Mittel.

Untersuchungen über die räumlichen Auswirkungen der GAP auf Einkommen, Arbeitsmarkt, Infrastruktur und natürliche Ressourcen zeigen die besonders enge und spezifische Beziehung zwischen der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum. Für die ländlichen Räume besitzt daher die GAP ein erhöhtes Maß an Verantwortung.

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2011 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 vorgelegt. In ihren Vorschlägen greift die Kommission wichtige Maßnahmen auf, wie künftig die Herausforderungen einer rentablen Nahrungsmittelproduktion, eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen sowie eine ausgewogene ländliche Entwicklung bewältigt werden können. Die Beratungen dieser Vorschläge im Rat und im Europäischen Parlament stehen im engen Zusammenhang mit dem künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2014 bis 2020. Sie werden voraussichtlich nicht vor

Ende 2012 abgeschlossen. Die künftige Ausgestaltung der GAP wird zumindest mittelbar auch Auswirkungen auf die Strukturen im ländlichen Raum haben. Sowohl im europäischen wie auch nationalen Kontext gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den ländlichen Räumen.

Mit der Globalisierung der Wirtschaft sowie der Intensivierung, Konzentration und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion besteht die Gefahr, dass sich auch negative

Folgen für die räumliche Entwicklung in ländlichen Regionen ergeben können.

Dazu gehören:

- der Verlust an Arbeitsplätzen und Defizite in der ländlichen Infrastruktur
- die Aufgabe traditioneller Bewirtschaftungsmethoden und infolgedessen eine Veränderung der Landschaftsbilder
- die Nutzung von Feuchtgebieten, Heidelandschaften und naturnahen Magerwiesen
- die Grundwasserbelastung durch ertragssteigernde Produktionsmittel
- der Rückgang der Artenvielfalt.

Um der Gefahr negativer Umwelteffekte entgegenzuwirken, gibt es eine Vielzahl rechtlicher Vorschriften im Rahmen des nationalen Ordnungsrechts als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Mitteln im Rahmen der 1. Säule der GAP (Markt- und Einkommenspolitik).

Die Politik für ländliche Räume im Rahmen der 2. Säule der GAP trägt darüber hinaus durch finanzielle Anreize gezielt dazu bei, neben der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

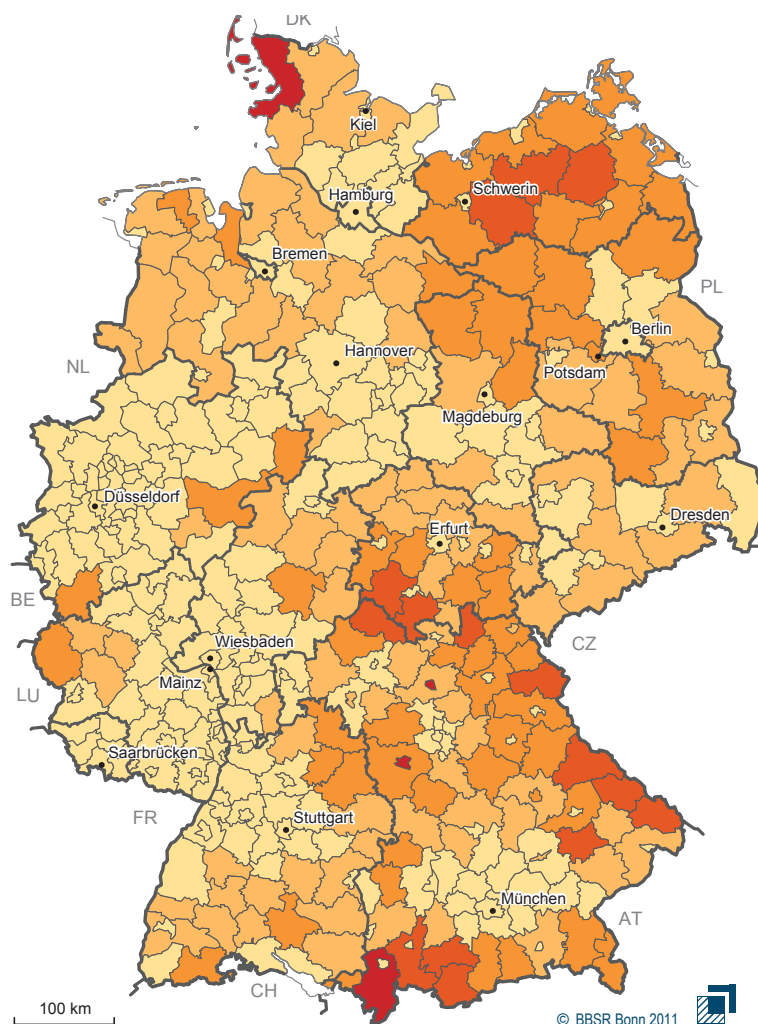
- die Umwelt und Landschaft durch Förderung einer ressourcenschonenden Landbewirtschaftung zu verbessern und
- die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu steigern und die Diversifizierung der Wirtschaft zu fördern.

Maßgeblich hierfür ist die Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER-Verordnung). Sie bildet den Rahmen für die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Zeitraum 2007–2013. Die Förderung der ländlichen Entwicklung soll die Reformen der 1. Säule der GAP flankieren und gleichzeitig einen Beitrag zur Umsetzung der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg leisten. Die 2. Säule der GAP verfolgt damit übergeordnete Ziele, die enge Querbezüge zu den Zielen der EU-Strukturpolitik aufweisen.

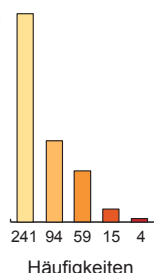
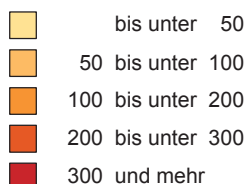
Deutschland stehen in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 rund 9,1 Mrd. Euro EU-Mittel über den ELER zur Verfügung. Zusammen mit den nationalen Mitteln (Bund und Länder) werden damit etwas über 18 Mrd. Euro (rund 2,6 Mrd. Euro pro Jahr) an öffentlichen Mitteln in den Länderprogrammen zur ländlichen Entwicklung eingesetzt. Der Bund unterstützt die ländliche Entwicklung über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und

Karte 90

Europäischer Landwirtschaftsfonds



Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) 2007 bis 2009 in EUR je Einwohner (inkl. Kofinanzierung)



Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

des Küstenschutzes“ (GAK). Er stellt hierfür jährlich 600 Mio. Euro an Bundesmitteln bereit. Zusammen mit den Ländermitteln belaufen sich die GAK-Mittel auf rund 1 Mrd. Euro pro Jahr.

Der Schwerpunkt der Förderung im Rahmen der ländlichen Entwicklung in Deutschland liegt bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt- und Landschaft. Hierbei wird den neuen Herausforderungen eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Maßnahmen im Bereich der Wasserwirtschaft, der Biodiversität, des Klimawandels und der erneuerbaren Energien stehen dabei im Fokus der Förderung.

In Abhängigkeit von den regionalen Herausforderungen ist die Schwerpunktbildung der Förderung in den einzelnen Bundesländern allerdings sehr unterschiedlich. So steht die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Norddeutschland im Vordergrund, die Förderung der Verbesserung der Umwelt- und Landschaft überwiegt im Süden, und die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen einschließlich der Diversifizierung der Wirtschaft hat vor allem in den neuen Bundesländern ein besonderes Gewicht.

4.4 Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen

Aufgrund ihrer Strukturstärke partizipieren die Geberregionen der Sozialversicherung insgesamt deutlich schwächer an den raumwirksamen Bundesmitteln. Dies gilt erwartungsgemäß für diejenigen Mittel, die zum Ausgleich regionaler Strukturprobleme und zur Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen gewährt werden. Gleichwohl tragen diese Regionen entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum bei, sei es in Form von Arbeitsplätzen oder Wertschöpfung. Dies trifft auch für einzelne Empfängerregionen zu, und interessanterweise nicht nur für westdeutsche, sondern auch für ostdeutsche Regionen.

Der hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeitrag der Geberregionen lässt sich durch deren bessere Ausstattung mit Potenzialfaktoren und ein höheres technologisches Niveau der Produktion erklären. Außerdem dürften sie gerade im Bereich von Forschung und Entwicklung eine höhere regionale Absorptionsfähigkeit besitzen. Darüber hinaus profitieren die Geberregionen direkt und indirekt vom Einsatz raumwirksamer Mittel in den Empfängerregionen.

Im Vergleich zur letzten Förderperiode geht die europäische Strukturpolitik inzwischen noch stärker auf die Problemlagen und Anforderungen der Städte ein, denn „Nachhaltige Stadtentwicklung“ ist als Querschnittsziel explizit in der deutschen Strategie berücksichtigt. Daneben greift die deutsche Strategie weitere neue Herausforderungen auf und bewertet diese im gesamtstaatlichen Rahmen. Dies gilt insbesondere für den demographischen Wandel. Denn dieser betrifft nicht nur einzelne Regionen oder Städte, sondern Deutschland in seiner Gesamtheit. Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten ist außerdem die europäische Politik für ländliche Räume zu beachten, auch wenn Deutschland in der aktuellen Förderperiode etwa 10 % weniger Mittel erhält.

Schließlich hat in der jüngsten Vergangenheit die Bedeutung strukturstarker Regionen für die Finanzierung staatlicher Ausgleichspolitik zunehmend gesellschaftspolitische Aufmerksamkeit erhalten. Denn im Sinne einer „nachhaltigen Ausgleichspolitik“ gilt es die langfristigen Entwicklungsperspektiven gesamtwirtschaftlicher Wachstumsregionen durch geeignete Maßnahmen zu fördern, damit Ausgleichspolitik mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse finanzierbar bleibt. Das strukturpolitische Engagement des Bundes und der Einsatz raumwirksamer Mittel müssen daher sowohl dem Ausgleichs- als auch dem Wachstumsziel Rechnung tragen.

Insgesamt kommt ein vielfältiger Mix an Fördermaßnahmen zum Einsatz, an dem die strukturschwachen Regionen in unterschiedlicher Weise partizipieren. Vor allem Städtebauförderung, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und arbeitsmarktpolitische Hilfen bilden zusammen mit der 2. Säule der Agrarpolitik und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ die zentralen Bausteine einer Raumentwicklungspolitik für diese Regionen, die gleichzeitig in besonderem Maße von Schrumpfungsprozessen betroffen sind. Deren Bewältigung ist eine Daueraufgabe für alle Ressorts.

Die bestehende differenzierte Programmstruktur raumwirksamer Mittel bildet hierfür eine wichtige Grundlage, die es in einem ersten Schritt zu optimieren gilt. In einem zweiten Schritt wäre dann die Etablierung ressortübergreifender Förderansätze zu verstärken, was jedoch angesichts der historisch gewachsenen Zuständigkeiten auf nationaler und EU-Ebene und der damit einhergehenden förderrechtlichen Rahmenbedingungen nicht einfach um-

zusetzen ist. Es bleibt abzuwarten, ob durch die künftige Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik, z.B. durch die derzeit thematisierte Forderung nach mehr interkommunaler Zusammenarbeit, integrierten Projekten und einer stärkeren Berücksichtigung von Stadt-Umland-Beziehungen, weitere Anreize für die Ausgestaltung und Vernetzung nationaler Politiken gesetzt werden.

Was den ersten Schritt, die Optimierung der vorhandenen Förderstruktur angeht, bestehen hinsichtlich der derzeitigen Fördervielfalt Potenziale insbesondere bei folgenden Punkten:

Zunächst gilt es, im Rahmen einer ressortübergreifenden Abstimmung zentrale Förderregelungen bei Bedarf zu modifizieren, um eine Bündelung fachspezifischer Programme vor Ort zu erleichtern. Im Idealfall bedeutet dies, dass einzelne Ressorts Mittel für sektorübergreifende Programme oder spezifische Zwecke anderer Ressorts zur Verfügung stellen. Auch sollten künftig regionale Entwicklungskonzepte ressortübergreifend angelegt sein, um Synergieeffekte vor Ort zu erzielen. So macht es grundsätzlich wenig Sinn, wenn jede Fachpolitik ein eigenes Entwicklungskonzept für einen bestimmten Raum oder einzelne Teilräume auflegt, das nur auf die spezifischen Förderansätze der jeweiligen Fachpolitik ausgerichtet ist. Hier sind die bereits vorhandenen integrierten Entwicklungsansätze, beispielsweise in der Struktur- und Ländlichen Entwicklungspolitik, auszubauen.

In vielen Räumen führen Bevölkerungsrückgang und Überalterung in Verbindung mit kommunalen Haushaltsnotlagen dazu, dass grundlegende Infrastrukturen in ihrem Bestand gefährdet sind. Diese bedürfen einer gezielten Förderung zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Diese förderpolitische Erweiterung sollte mit einer stärkeren Flexibilisierung der Förderprogramme einhergehen. Gefordert sind zudem innovative Lösungen, um die Bereitstellung kommunaler Eigenanteile (z.B. „Muskelhypothek“) zu erleichtern. Außerdem sollten künftig verbindliche interkommunale Absprachen nicht nur finanziell gefördert werden, sondern stärker als bisher als Fördervoraussetzung gelten.

Da die Akteure vor Ort die regionalen Probleme und Potenziale am ehesten kennen, ist eine noch stärkere Dezentralisierung der Förderung anzustreben, wie sie bereits im Rahmen des LEADER-Ansatzes praktiziert werden. In diesem Kontext kommt alternativen Finanzierungsinstrumenten in Form von Regionalbudgets und Regionalfonds eine besondere Bedeutung zu. Denn als Ergänzung traditioneller Förderprogramme führen sie zu einer stärkeren Dezentralisierung und erleichtern die Aktivierung von privatem Kapital für Zwecke einer aktiven Regionalentwicklung.

Gleichwohl können sie auch vorhandene Finanzierungsmöglichkeiten ersetzen, sofern damit ein Zugewinn an Effektivität und Effizienz einhergeht. Dabei müssen in der Regel seitens der Ressorts keine zusätzlichen Mittel aufgebracht, sondern können bereits bestehende Finanzierungsquellen (z.B. EFRE) genutzt werden. Regionalfonds haben zudem den zusätzlichen Vorteil, dass sie die eingesetzten Mittel dauerhaft sichern. Denn durch den Rücklauf der Mittel plus Vergütung stehen die Mittel nicht nur ein weiteres Mal zur Verfügung, sondern vermehren sich und können wieder für neue Projekte eingesetzt werden. Allerdings sind Regionalfonds aufgrund ihres revolvierenden Charakters und der damit einhergehenden Notwendigkeit „rentierlicher“ Projekte meistens in strukturstarken Regionen und in einem „ökonomisch“ großräumigeren Kontext einfacher umsetzbar.

5 Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf

Der Raumordnungsbericht des BBSR soll Informationen für Politiker und Entscheidungsträger auf allen administrativen Ebenen bieten. Er vermittelt Fakten zur Raumentwicklung, vergleicht und bewertet sie und leitet daraus Handlungsempfehlungen für die Raumordnungspolitik ab, stellt mögliche Lösungsansätze für drängende Probleme dar und macht Vorschläge für die künftige Ressortforschung des BMVBS.

Zunächst werden auf der Basis der empirisch-analytischen Ergebnisse des Berichts die Herausforderungen herausgestellt, vor denen die Raumordnungspolitik steht (Kap. 5.1).

Eine wichtige Funktion hat der Raumordnungsbericht für die Vorbereitung der Fortschreibung und Aktualisierung der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, die die MRKO 2006 beschlossen hat (vgl. Kap. 5.2). Seine Analysen und empirischen Erkenntnisse sollen den geplanten Fortschreibungs- und Aktualisierungsdiskurs inhaltlich vorbereiten und strukturieren. Zuerst wird deshalb auf die Themen eingegangen, die bereits in den Leitbildern und Handlungsstrategien angesprochen sind, aber noch einer vertiefenden Behandlung bedürfen. Danach wird der Ergänzungsbedarf der Leitbilder ermittelt. Es werden zwei Leitbildergänzungen „Klima und Energie“ und „Mobilität und Logistik“ vorgeschlagen. Abschließend wird der Umsetzungsbedarf der aktualisierten und ergänzten Leitbilder und Handlungsstrategien thematisiert. Mittels Projekten des Aktionsprogramms Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) hat der Bund bereits die Umsetzung der Leitbilder in der Vergangenheit gefördert. Aus den aktualisierten und erweiterten Inhalten leiten sich neue Erfordernisse der Umsetzungsunterstützung ab. Konkret wird gezeigt, mit welchen geplanten und bereits eingeleiteten neuen MORO-Vorhaben die Realisierung der neuen und alten Leitbildziele gefördert werden kann.

Der dritte Abschnitt zeigt auf, für welche Grundsätze der Raumordnung eine Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen aus Sicht des BBSR sinnvoll erscheint (vgl. Kap. 5.3). Das neue ROG ermächtigt mit § 17 Abs. 1 den Bund, einzelne Grundsätze der Raumordnung, wie sie im Grundsatzkatalog von § 2 Abs. 2 ROG definiert werden, durch Bundesraumordnungspläne zu konkretisieren.

Im vierten Abschnitt werden weitere Punkte aufgeführt, bei denen aus Sicht des BBSR ein dringender Handlungsbedarf für die Landes- und Regionalplanung bereits besteht oder in Zukunft zu erwarten ist (vgl. Kap. 5.4).

Abschließend werden Folgerungen für die Förderung des Territorialen Zusammenhalts in Europa abgeleitet (vgl. Kap. 5.5).

5.1 Herausforderungen für die Raumordnungspolitik in Bund und Ländern

Die teilraumdifferenzierten Analysen des Raumordnungsberichts, die Erfahrungen aus der angewandten Modellvorhabenforschung des BBSR und die vergleichenden Plananalysen haben zur Identifikation der folgenden Herausforderungen beigetragen, denen sich die Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen bereits heute schon oder verstärkt in der näheren Zukunft stellen muss:

- Die Abwendung einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale peripherer ländlicher Räume infolge ungünstiger ökonomischer, demographischer und infrastruktureller Entwicklungen und die Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung und Herstellung der Gleichwertigkeit in Teilräumen, in denen bereits eine erhebliche Abweichung vom Bundesdurchschnitt zahlreicher Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse festgestellt werden kann
- sozialverträgliche, kostensensible Anpassung des Angebots sozialer und technischer Infrastrukturen der Daseinsvorsorge an die gewandelte Nachfragestruktur, die inakzeptable Einbußen der Versorgungsqualität und der Erreichbarkeit sowie überproportionale Steigerungen der Kostenbelastung öffentlicher Haushalte und privater Akteure vermeidet
- Erhaltung leistungsfähiger Zentraler-Orte-Netze, unter anderem durch die stärkere Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte als Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren
- Gewährleistung einer bedürfnisgerechten Mobilität und eines attraktiven öffentlichen Personenverkehrs auch in nachfrageschwachen Teilräumen und unter ungünstigen Ölpreisbedingungen
- Ausweisung zusätzlicher Flächen für Windkraft- und Solarenergienutzung sowie Energie- und CO₂-Speicherung in Regionalplänen und kommunalen Bauleitplänen, einschließlich der aktivplanerischen Unterstützung des Repowerings und der Erarbeitung regionaler Energiekonzepte
- Flankierung der Ausbaupläne der Leitungsnetze durch vorsorgliche Trassensicherung in Raumordnungsplänen und Suche nach raumverträglichen und in der Bevölkerung konsensfähigen Standorten und Korridoren für Leitungen durch partizipative Raumordnungsverfahren
- Intensivierung des Klimaschutzes in allen Regionen und verbesserte Anpassung an die

negativen Folgen des Klimawandels nicht nur in den besonders betroffenen Regionen

- behutsame Fortentwicklung der Kulturlandschaften, Verringerung der Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen und Erhöhung der Ressourceneffizienz insbesondere durch Stabilisierung der Siedlungsdichten und die Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums.

Weiterer Handlungsbedarf, der nach den Erkenntnissen des Raumordnungsberichts bereits absehbar ist, aber in den Analysen noch nicht im Detail bestimmt werden konnte, ergibt sich für die Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen für die folgenden Punkte:

Der raumbezogene Umgang mit Risiken, die sich aus dem Bau bzw. dem Betrieb technischer Anlagen bzw. ihrer räumlichen Konzentration ergeben oder mit Naturgefahren und menschenverursachten Katastrophen verbunden sind, gilt bislang als ein wenig beachteter Bereich in der Raumordnung von Bund, Ländern und Regionen. Insbesondere jene Gefahren, mit denen im Zuge des Klimawandels zu rechnen ist, die die Folge von Naturkatastrophen sind oder die sich aus einem unvorhersehbaren Störfall für Mensch und Umwelt ergeben, sollten zukünftig verstärkt in den Mittelpunkt räumlicher Risikovorsorge treten.

Dabei ist vor allem dem Belang der Kritischen Infrastruktur in der Praxis mehr Beachtung zu schenken. In Festlegungen von Raumordnungsplänen und bei der Abstimmung raumbedeutsamer Vorhaben und Maßnahmen gilt es die Rolle der Kritischen Infrastruktur, die diese für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit unserer ausdifferenzierten Gesellschaft spielt, zu sichern und zu stärken.

Metropolräume spielen eine wichtige Rolle als Sitz globaler Unternehmen, als Entscheidungszentren der nationalen und internationalen Politik, als Gateways zu Informationsnetzen und Verkehrsinfrastruktur sowie als Zentren der Kultur und Wissenschaft. Aus diesen Gründen sind Metropolräume zu einem strategischen Objekt nationaler und europäischer Politik geworden. Auf der Grundlage eines europaweiten Metropolvergleichs kann nun das bereits etablierte Metropolregionenkonzept der MKRO weiterentwickelt werden. Für die Raumordnung von Bund, Ländern und Regionen bedeutet dies, innovative Maßnahmen und Konzepte zu erarbeiten, wie die Stellung der deutschen Regionen im europäischen Metropolwettbewerb durch Ausbau und Stärkung ihrer Metropolfunktionen verbessert werden kann.

Durch den Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze soll innerhalb von Europa ein modernes und effizientes Verkehrssystem realisiert werden. Aufgrund seiner zentralen Lage in Europa betrifft und belastet der wachsende europäische Transitverkehr vor allem Deutschland. Aus diesem Grunde ist die Integration der deutschen Verkehrsinfrastruktur in das europäische Verkehrssystem nicht nur von einer zentralen strategischen Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland, sondern auch für die Entwicklung des verkehrlichen Belastungsniveaus seiner Bevölkerung. Die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern sollte deshalb beim weiteren Ausbau der europäischen Verkehrsnetze nicht nur die wirtschaftlichen Standortbedingungen Deutschlands im Auge behalten, sondern vor allem umweltverträgliche Verkehrsinfrastrukturen fördern, die eine Reduzierung des Belastungsniveaus von Mensch und Naturhaushalt zur Folge haben.

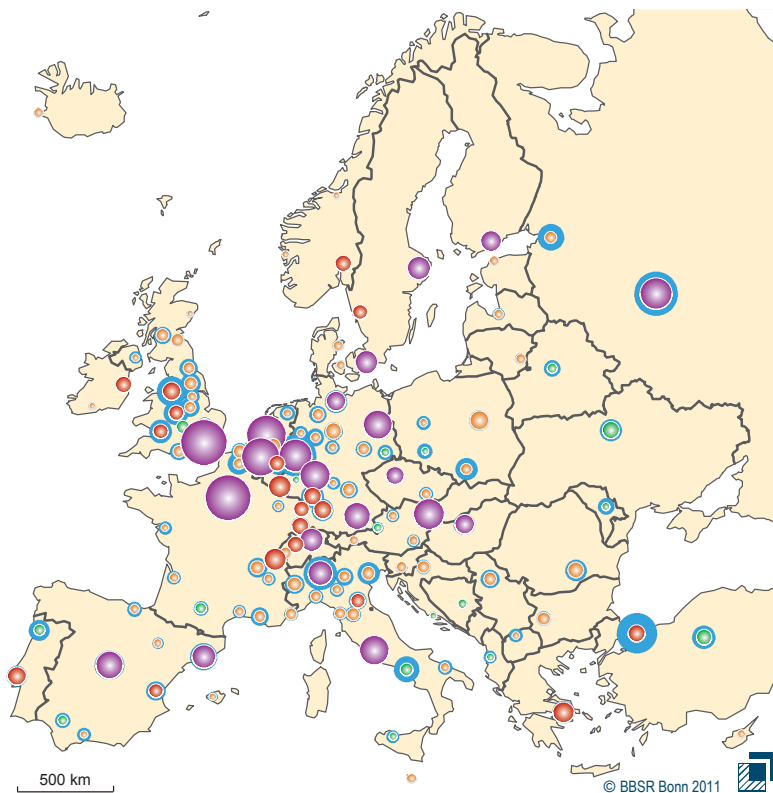
In Europa werden der Ausbau und die Vernetzung der Stromnetze vorangetrieben. Auch auf europäischer Ebene stellt die Integration der zentralen Stromerzeugungsanlagen konventioneller Art und der kleineren, dezentralen Stromquellen aus erneuerbarer Energieproduktion in ein Verbundnetz eine zentrale Herausforderung dar. Die Raumordnung von Bund, Ländern und Regionen muss die Weiterentwicklung des transeuropäischen Stromnetzes unterstützen, nicht nur um eine verlässliche und kosteneffektive Energieversorgung zu ermöglichen, sondern um in Europa den Umbau des Energiesystems in eine nachhaltige Entwicklungsrichtung zu forcieren und die Zukunftsvision eines „Smart Grids“ Wirklichkeit werden zu lassen.

5.2 Fortentwicklung der Leitbilder zur Raumentwicklung in Deutschland

Seitdem die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland im Jahr 2006 durch die MKRO beschlossen wurden, prägen sie sehr wesentlich die Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Regionen (vgl. Kap. 3.2.2). Zwar gaben sie auch Anlass zur Kritik, insbesondere an die kontroverse Bewertung der Metropolregionenpolitik durch Interessenvertreter des ländlichen Raumes sei hier erinnert, im Rückblick überwiegen aber deutlich Anregungen und Innovationen sowie Umsetzungsaktivitäten auf der Ebene von Bund, Ländern und Regionen (vgl. Kap. 3.2 und 3.3). Mit der einsetzenden Reflexion über die Leitbilder stellten sich bald die Fragen, welche Punkte der drei Leitbilder aktualisiert werden sollten

(86) MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung; Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin, S. 1.

Karte 91
Metropolraumtypen



Metropolraumtypen

- Metropolräume mit umfassender funktionaler Vielfalt
- Metropolräume mit hoher funktionaler Vielfalt
- Metropolräume mit eingeschränkter funktionaler Vielfalt
- Metropolräume mit eingeschränkter funktionaler Vielfalt und hoher Spezialisierung

Datenbasis: Eigene Erhebung des BBSR, Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing, Regionen NUTS 2

- Metropolräume mit Bedeutungsüberschuss der Bevölkerung

Indexwert der Metropolräume
(normiert, Maximum = 100)



und welche wichtigen Themen noch keine ausreichende Berücksichtigung gefunden haben. Es ist geplant, in einem breit angelegten diskursiven Prozess zwischen MKRO, dem Beirat für Raumordnung und externen Fachleuten, europäischen Nachbarländern und dem BBSR den Aktualisierungs-, Weiterentwicklungs- und Umsetzungsbedarf der Leitbilder und Handlungsstrategien zu erörtern und inhaltlich auszuarbeiten, so dass sie durch einen MKRO-Beschluss im Jahr 2013 fortgeschrieben werden können. Eine wichtige vorbereitende Funktion kommt in diesem Zusammenhang den Analysen des Raumordnungsberichts zu.⁸⁶

5.2.1 Aktualisierungsbedarf der Leitbilder

Leitbild „Wachstum und Innovation“

Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ ist ausgesprochen wachstumszentriert ausgerichtet. Wachstum darf allerdings kein Selbstzweck sein. Das alleinige Ziel, das BIP zu erhöhen, greift zu kurz. Trotzdem bleibt Wachstum wichtig. Die Finanzkrise hat demonstriert, dass gravierende Probleme nur durch Wachstum gelöst werden können. Ein zentraler Indikator für wirtschaftliches Wachstum bleibt somit das BIP bzw. seine Steigerung. Allerdings muss es um seine Auswirkungen auf die regionale Lebensqualität ergänzt werden. In diesem Zusammenhang ist die Europa 2020-Strategie der EU wichtig. Hier werden drei Aspekte des Wachstums besonders beleuchtet: das intelligente, das nachhaltige und das integrative Wachstum. Ziele der EU sind eine Erwerbsquote von 75%, Aufwendungen für Forschung und Entwicklung von 3% des BIP und die Rückführung der Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss auf einen Anteil von maximal 10%. Es liegt nahe, das Leitbild „Wachstum und Innovation“ stärker mit den Zielvorgaben der EU zu verknüpfen. Länder und Regionen müssen prüfen, welchen Beitrag sie zur Erreichung der Ziele der Europa 2020-Strategie leisten können, da – so der gegenwärtige Stand der Diskussion – die Vergabe der Strukturfondsmittel an diese drei Ziele geknüpft werden soll.

In dem Leitbildprozess sollten weiterhin der 5. Kohäsionsbericht und die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen Beachtung finden. In diesem Zusammenhang sind zwei Aspekte wichtig: einerseits die Rolle der Städte und ihre Bedeutung als Wachstumsmotoren und andererseits die funktionalen Räume bzw. der territoriale Zusammenhalt. Die Kommission weist den Städten eine wichtige Rolle für Wachstum, Kreativität und Innovation zu und fordert auch

die Entwicklung eines ehrgeizigen Konzepts der Stadtentwicklung.

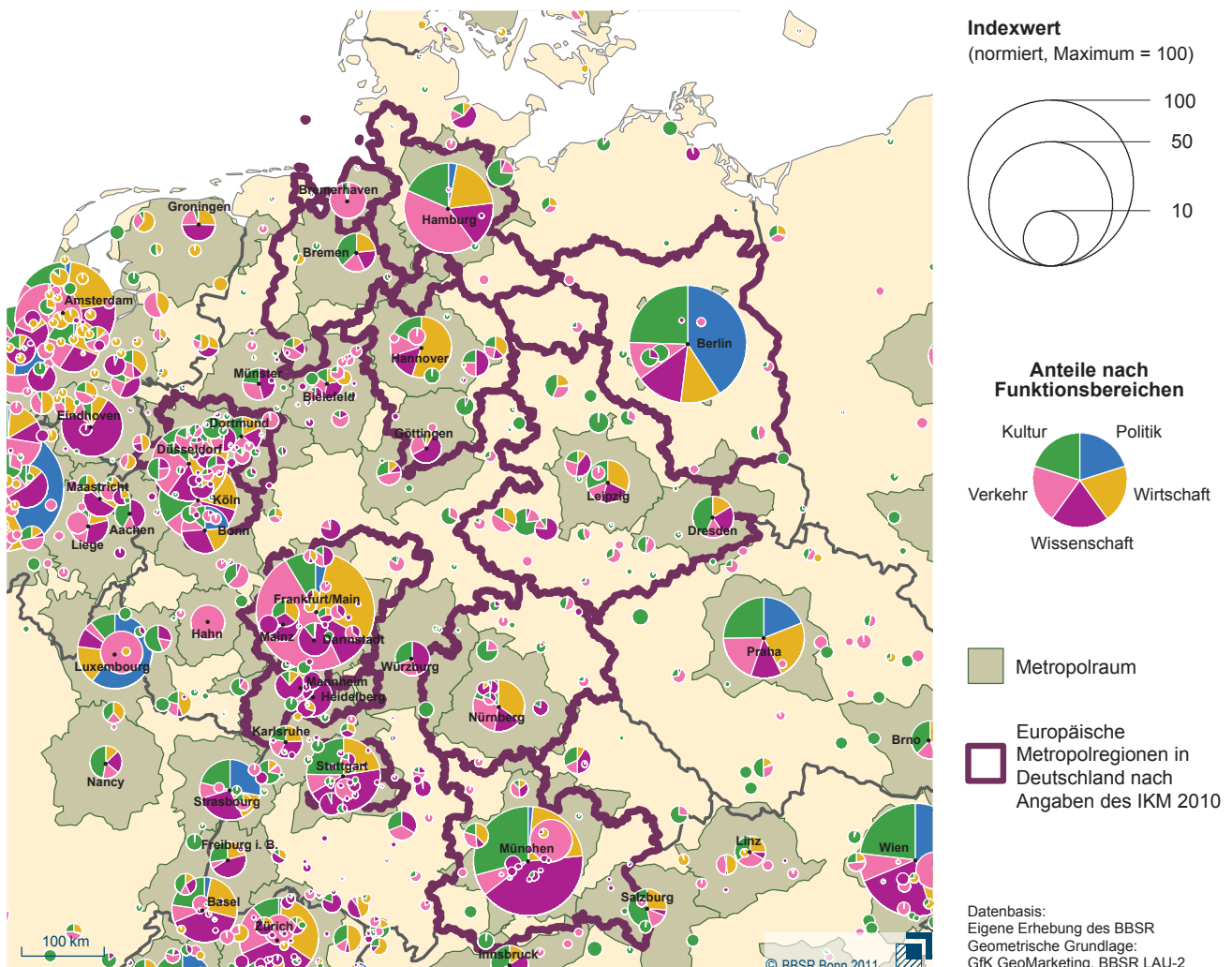
Hier hat das BBSR mit der Erstellung des europaweiten Metropolfunktionsindex eine wichtige empirische Grundlage gelegt. Dabei wurden nicht nur die funktionale Bedeutung der Städte hervorgehoben und die Metropolfunktionen als wichtige Standortvorteile für Wachstum und Innovation dargestellt, sondern auch die polyzentrale Struktur und der räumliche Zusammenhang von städtischen und ländlichen Teilregionen innerhalb von Metropolregionen. Gleichzeitig wurden auch wegen des räumlich breiten Ansatzes alle Standorte einbezogen, die mindestens eine Metropolfunktion aufweisen. Diese Studie liefert damit umfangreiche Informationen über die Verteilung von metropolitenen Funktionen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr und Kultur. Auf dieser empirischen Basis können Hinweise für sinnvolle Bündelungen und Vernetzungen von Funktionsstandorten innerhalb von Metropolregionen oder zur Bil-

dung solcher Regionen abgeleitet werden. Entsprechende Erkenntnisse sind eine wichtige Grundlage für die Erstellung von Strategien und Konzepten zur Förderung der Bedeutung und Konkurrenzfähigkeit der deutschen Metropolregionen in Europa.

Da sich die Metropolräume hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Metropolfunktionen, ihrer Einwohnerzahl und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch in Bezug auf ihre funktionale Vielfalt bzw. Spezialisierung stark unterscheiden, lassen sich verschiedene Typen von Metropolräumen in Europa bilden.

Der analytische Vergleich der Metropolräume in Europa ermöglicht auch eine an europäischen Maßstäbe orientierte Eingruppierung der politischen Metropolregion in Deutschland nach ihrer Bedeutung. Die bisher ohne Bedeutungsunterschiede von der Ministerkonferenz für Raumordnung anerkannten elf Metropolregionen können somit einen unterschiedlichen Stellenwert in der Raumordnungspolitik erlan-

Karte 92
Metropolfunktionen in Deutschland



gen und ein ähnlich dem Zentrale-Ort-System abgestuftes Metropolregionskonzept entwickeln, das den einzelnen Metropolregionen unterschiedliche Funktionen im europäischen und nationalen Kontext zuweist.

Bei der Fortentwicklung des Leitbildes „Wachstums und Innovation“ entsprechend dieser europäischen Metropolraumtypisierung könnten auch weitere, kleinere Räume einbezogen werden, um neue Initiativen für „überregionale Partnerschaften“ anzustoßen. Gleichzeitig könnte es auch Hinweise auf teilträumliche Untergliederungen bei sehr großen Metropolregionen geben. Die Förderung der Vernetzung wichtiger Standorte von Metropolfunktionen innerhalb der Metropolregionen und über Grenzen hinweg ist ein weiterer Anknüpfungspunkt für raumordnungspolitische Maßnahmen, verkehrliche Maßnahmen und Vorschläge für regionale Entwicklungsstrategien.

Als ein besonderer Raumtyp des mitteleuropäischen Kernraumes der EU sollte sich den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen intensiver als bislang gewidmet werden, da sich hier metropolitane Funktionen und eine wirtschaftliche Dynamik finden, die auch die Ziele von Europa 2020 unterstützen. Wegen der Grenzlage ist eine Vernetzung mit den ausländischen Potenzialen schwieriger, aber dennoch wichtig. Gerade aus diesem Grund sollten diese Regionen in die Leitbilder aufgenommen werden, damit der Blick auf die dortigen Chancen und Probleme seitens des Bundes und der Länder geschärft wird.

Ein flächendeckender Ansatz großräumiger Partnerschaften, wie er in den Leitbildern 2006 dargestellt wurde, hat sich nicht bewährt. Bei der Frage nach der Größe der Partnerschaften ist vor allem wichtig zu klären, inwiefern die Regionen zu den Zielen und Projekten des Kooperationsraumes beitragen können. Dort, wo Potenziale nicht mehr gegeben sind, endet der Kooperationsraum. Hierbei muss aber zwischen einer operativen Ebene, d.h. der Bearbeitung von Projekten, und der strategischen Ebene, d.h. einer Idee für den Gesamttraum, unterschieden werden. Nicht alle Teilräume einer Partnerschaft müssen immer an allen Projekten teilnehmen. Das ist das Prinzip der variablen Geometrie, bei der sich unterschiedliche Konstellationen von kooperierenden Teilräumen je nach Reichweite des Projektes ergeben. Weiter entfernt liegende Regionen lassen sich schwerer in gemeinsame Strategien einbinden, weil dort das Gefühl einer funktionalen Einheit abnimmt und unter Umständen andere Prioritäten vorherrschen. Somit ergibt sich die Größe einer groß-

räumigen Partnerschaft aus dem Beitrag der Regionen zu gemeinsamen Projekten und ihrem Zugehörigkeitsgefühl zu einem Raum.

Damit stellt sich auch die Frage, welche Perspektive den Räumen außerhalb von Metropolregionen im Sinne der Stadt-Land-Partnerschaften aufgezeigt werden kann. Denn auch für diese meist dünn besiedelten, peripheren ländlichen Räume ist eine räumliche Entwicklungsstrategie wichtig. Auch wenn im Nachgang zu den Leitbildern 2006 die Entwicklung und Umsetzung von Stabilisierungsstrategien weniger intensiv verfolgt wurde als die Förderung der Stadt-Land-Partnerschaften, darf diese Idee gerade jetzt bei der Fortschreibung der Leitbilder nicht aufgegeben werden. Eine intensive Strategiediskussion ist hier notwendig, weil die (BIP-)wachstumsorientierten Entwicklungspotenziale hier oftmals fehlen bzw. nur verstreut vorkommen und wenig Ausstrahlungskraft entwickeln. Dennoch ist ebenso zu fragen, inwieweit diese Regionen zur Europa 2020-Strategie beitragen können, so dass dort von einem qualitativen Wachstum gesprochen werden kann.

Dies löst aber beispielsweise nicht das Problem von fehlenden Arbeitsplätzen. Hier bieten sich in der Energieproduktion, in der zukünftig wieder steigenden Bedeutung der Landwirtschaft und vielleicht auch im Tourismus Chancen, die aber hinsichtlich ihres Beschäftigungspotenzials realistisch eingeschätzt werden müssen. Dennoch zeigt gerade dies, dass eine neue Diskussion um Stabilisierungsstrategien vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels geführt werden muss. Die Strategie „Entwicklung ohne Wachstum im herkömmlichen Sinn“ muss somit weitergedacht werden. Hier gilt es an den Diskurs über qualitatives Wachstum anzuknüpfen und neue Modelle der Wohlstandsmessung zu berücksichtigen.

Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“

Im Vordergrund des Leitbildes steht die verträgliche Anpassung des zentralörtlichen Systems als Reaktion auf die Gefährdung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch drastische Änderungen der Nachfrage in Folge des demographischen Wandels und knapper werdender öffentlicher Mittel. Insbesondere die Mittelzentren sind im ländlichen Raum als „stabilisierende Anker“ von zentraler Bedeutung, um ein öffentliches Angebot von Leistungen der Daseinsvorsorge auf hohem Niveau und zu verträglichen Erreichbarkeitsbedingungen für die Bevölkerung eines Mittelbereichs zu sichern und zu stärken.

Bisher wurde in der Karte zum Leitbild nur das aktuelle System der Zentralen Orte für die Ebene der Ober- und Mittelzentren abgebildet. Es bestehen offensichtlich jedoch Notwendigkeiten und auch Spielräume für eine Straffung der Zentrale-Orte-Systeme in den Ländern, ohne hierdurch die Erfüllung der bestehenden Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitskriterien zu gefährden. Hierzu ist einerseits die Identifizierung der Zentren eines Basisnetzes erforderlich, die auch im Jahr 2050 noch über eine ausreichende Tragfähigkeit verfügen, und andererseits der Räume, die durch Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit oder zur Sicherung der Tragfähigkeit gestützt werden müssen, damit eine flächendeckende, überörtliche Versorgung zu akzeptablen Erreichbarkeitsbedingungen langfristig aufrechterhalten werden kann. Durch Aufnahme einer Leitbildkarte mit einem solchen Basisnetz von Mittelzentren ließe sich aufzeigen, wie notwendige Konzentrationsmaßnahmen mit einer qualitativen Verbesserung des Infrastrukturangebotes einhergehen können.

Insbesondere das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ ist Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft und zielt auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Bundesgebietes ab. Diese Solidarität ist eine der Grundlagen des föderativen Staatsaufbaus in Deutschland. In Zeiten des demographischen Wandels, der Auswirkungen der Finanzkrise und der damit verbundenen Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung auf allen föderalen Ebenen liegt die Vermutung nahe, dass der finanzielle Spielraum einer räumlichen Verteilungspolitik kleiner wird (vgl. Kap. 4). Wenn das Solidarpaktfortführungsgesetz am 31. Dezember 2019 außer Kraft tritt, läuft nicht nur der Solidarpakt aus, spätestens dann muss auch der Länderfinanzausgleich überprüft werden. Im Rahmen der Fortschreibung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ sind deshalb schon frühzeitig Ziele für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems zu formulieren.

Der Bund ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nur in extremen bundesstaatlichen Notlagen verpflichtet. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gilt danach erst dann als bedroht und der Bund zum Eingreifen legitimiert, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Bundesländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeich-

net. Wann allerdings eine solche Situation gegeben ist, bleibt weitgehend offen. Die „Leitbilder und Handlungsstrategien“ haben daher 2006 die Frage aufgeworfen, wie stark in einer Region vom Durchschnittsniveau des Gesamttraums abgewichen werden darf, „ohne die Leitvorstellung der Gleichwertigkeit zu verletzen“.⁸⁷ Diese Frage konnte bisher nicht befriedigend beantwortet werden, denn ein Diskurs zwischen Bund und Ländern über Mindeststandards der Daseinsvorsorge wurde erst in Ansätzen geführt.

Die Aufnahme dieses dringend benötigten Diskurses könnte ein solideres Fundament für das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ schaffen, wenn es gelänge, zwischen Bund und Ländern Mindeststandards für zentrale Leistungen der Daseinsvorsorge kooperativ zu vereinbaren. Zu denken wäre hier in erster Linie an eine Standardsetzung im Kompetenzbereich der Raumordnung. Neben Erreichbarkeitsnormen und Ausstattungsnormen Zentraler Orte sollten auch Tragfähigkeitsgrenzen für zentralörtlich relevante Einrichtungen thematisiert werden.

Neben einem Diskursbedarf über Mindeststandards für Leistungen der Daseinsvorsorge in der Fläche besteht darüber hinaus auch ein Konsensbedarf über Mindestindikatorwerte für zentrale Dimensionen der Lebensverhältnisse. Der Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG fordert, dass in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern sind. Dieser Grundsatz sagt aber noch nichts über die in diesem Zusammenhang relevanten Indikatoren und maßgeblichen Schwellenwerte aus.

Im Rahmen der Fortschreibung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ sollte deshalb neben Mindeststandards auch konkret thematisiert werden, mit welchen Indikatoren sich Lebensverhältnisse in ihren vielschichtigen Dimensionen möglichst aussagekräftig abbilden lassen und bei welchen Indikatorwerten eine problematische Unterschreitung von Gleichwertigkeitsschwellen vorliegt. Durch ein regelmäßiges Monitoring im Rahmen der laufenden Raumbewertung des BBSR kann auf der Grundlage eines Frühwarnsystems der Handlungsbedarf identifiziert werden, wenn in Teilräumen Indikatorwerte kumulativ in verschiedenen Lebensverhältnisdimensionen unter akzeptable Schwellenwerte absinken.

(87) MKRO: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006, Berlin. S. 7.

Ein wichtiger Impuls für die Leitbildfortschreibung wäre eine ergänzende Karte, die jene Räume mit ausgesprochen ungleichwertigen Lebensverhältnissen identifiziert (Vgl. Kap. 2.1). Die abgegrenzten Räume können dann als vordringliche Zielräume der Raumordnungspolitik für Maßnahmen zur Angleichung der regionalen Lebensverhältnisse in die eigentliche Leitbildkarte integriert werden.

Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

Das dritte Leitbild ist inhaltlich am stärksten von allen Leitbildern auf den räumlichen Koordinationsauftrag der Raumordnung ausgerichtet. Als Leitvorstellung fungiert dabei eine nachhaltige Raumentwicklung, bei der die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit den ökologischen Funktionen so in Einklang zu bringen sind, dass daraus eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung resultiert. Deshalb hat das dritte Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ zum Ziel, konkurrierende Nutzungsvorstellungen, räumliche Entwicklungspotenziale und ökologische Schutzinteressen so miteinander in Einklang zu bringen, dass die gewachsene Kulturlandschaft in ihren prägenden Merkmalen erhalten bleibt und verträglich weiterentwickelt werden kann.

Raumordnerischer Kulturlandschaftsschutz ist aber deutlich mehr als nur die Bewahrung historischer Landschaften. Der raumordnerische Gestaltungsauftrag geht über die Konservierung historisch bedeutsamer Räume weit hinaus und umfasst ebenso ländliche Räume wie städtisch und industriell geprägte Gebiete. Der Raumordnungsbericht identifiziert drei Themen, die im Zuge der geplanten Fortschreibung intensiver thematisiert werden sollten:

- Senkung der baulichen Flächeninanspruchnahme und Stabilisierung der Siedlungsdichten
- Intensivierung des vorbeugenden Hochwasserschutzes und Ausweitung von Retentionsflächen
- Nachhaltige Rohstoffsicherung und grenzüberschreitende Koordination des Rohstoffabbaus.

Senkung der baulichen Flächeninanspruchnahme und Stabilisierung der Siedlungsdichten: Das Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ nennt als Ziel die Verminderung der baulichen Flächeninanspruchnahme. Trotzdem wird das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in den Leitbildern und Handlungsstrategien nicht

erwähnt. Die im Analyseteil dokumentierten Szenariorechnungen (vgl. Kap. 2.7) belegen, dass die Erreichung des 30-ha-Ziels nur bei einem verhältnismäßig schwachen Wirtschaftswachstum, einer zurückhaltenden Zuwanderung aus dem Ausland und einer eher ungünstigen demographischen Entwicklung im Bundesgebiet bis 2020 wahrscheinlich ist. Wird davon ausgegangen, dass sich die Wirtschaft und die Wohlstandsverhältnisse der Bevölkerung in der nächsten Zukunft positiver entwickeln werden, sind somit zusätzliche Maßnahmen erforderlich, soll die Erreichung des 30-ha-Ziels gesichert werden.

Die Analyse der jüngsten Entwicklung hat gezeigt, dass – wie in der Vergangenheit – die bauliche Freiflächeninanspruchnahme von den Kernstädten hin zu den ländlichen Räumen je Einwohner ansteigt. Regional differenziert weist die Pro-Kopf-Inanspruchnahme von Freiraum für bauliche Zwecke im Zeitraum 2005 bis 2008 höchste Zunahmen in den relativ dünn besiedelten Regionen außerhalb der großen Agglomerationsräume auf, während die Zuwächse in den großen Ballungsräumen vergleichsweise niedrig sind. Die Senkung der einwohnerbezogenen Flächenneuanspruchnahme in geringer besiedelten bzw. schrumpfenden Regionen muss daher für die Raumordnungspolitik das vordringliche Ziel sein. Eine verbesserte Mengensteuerung durch die Raumordnung, ein intensiviertes Flächenmanagement zur Mobilisierung der Baulandbestände und zur Förderung der Innenentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene sowie die Unterstützung kompakter Siedlungsstrukturen sind dann unumgänglich.

Trifft eine wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche auf eine stagnierende oder schrumpfende Bevölkerungsbasis, sinkt automatisch die Siedlungsdichte, d.h. je Einwohner erhöht sich der Siedlungs- und Verkehrsflächenbestand. Auch langfristig betrachtet sind die Siedlungsdichten im Bundesgebiet rückläufig, wodurch die Infrastrukturauslastung sinkt und sich deren Kosten auf weniger Einwohner verteilen. Seit 1992 ist dieser Prozess in Ostdeutschland allerdings deutlich stärker als in Westdeutschland ausgeprägt. Angesichts der abgeschwächten Intensität der baulichen Flächeninanspruchnahme erscheint heute und in Zukunft der Trend sinkender Siedlungsdichten als erhebliches ökologisches und finanzielles Problem. Die Ressourceneffizienz der Flächennutzung verschlechtert sich, die Infrastrukturkosten pro Kopf werden immer höher. Für die Fortschreibung des Leitbildes „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

ten“ wird deshalb die Aufnahme eines eigenen Ziels für die Entwicklung der Siedlungsdichte in Deutschland vorgeschlagen.

Angeregt wird eine Orientierung an der Dichtezielsetzung der Schweiz. In der „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“ des Schweizerischen Bundesrats wurde ein Ziel verankert, nach dem die Siedlungsfläche pro Kopf in der Schweiz langfristig auf rund 400 m² stabilisiert werden soll.⁸⁸ Das 400-m²-Stabilisierungsziel ist nicht nur ein Umweltziel, weil es einen deutlichen Beitrag zur Senkung des Siedlungsflächenwachstums in der Schweiz leistet, es ist auch ein ökonomisches Ziel der Infrastruktureffizienz. Die Sicherung eines stabilen Bewohner-Siedlungsflächen-Verhältnisses gewährleistet, dass die infrastrukturtechnisch zu versorgende und zu erhaltende Fläche nicht von immer weniger Beitragszahlern finanziert werden muss. Der große Vorteil dieser Zielformulierung besteht darin, dass die demographische Entwicklung in die Zielformulierung integriert werden könnte. Mit der Wahl der Siedlungsfläche pro Kopf wird die Siedlungsdichte als Steuerungsgröße identifiziert.

Intensivierung des vorbeugenden Hochwasserschutzes und Ausweitung von Retentionsflächen: Der vorbeugende Hochwasserschutz ist ein öffentlicher Belang, dem die Raumordnung zwar zunehmende Beachtung in ihren Plänen widmet, der aber in einigen Ländern noch nicht weitgehend genug berücksichtigt wird. Die Regionalplanung der meisten Länder sieht mittlerweile eine Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum vorbeugenden Hochwasserschutz vor (vgl. Kap. 3.3.2). In einigen Teilräumen erfolgt dennoch immer noch keine Sicherung überschwemmungsgefährdeter Flächen und keine Begrenzung des dortigen Schadenspotenzials durch Ausweisung von Raumordnungsgebieten in Regionalplänen. Außerdem stellt sich die Frage, ob allein durch die Unterschutzstellung von überschwemmungsgefährdeten Gebieten ausreichend Anreize für die aktive Ausweitung von Retentionsflächen und Auen sowie die Rückverlagerung von Deichen gesetzt werden. Die Raumordnung muss überprüfen, ob sie die Ziele des vorbeugenden Hochwasserschutzes aktiv genug verfolgt.

Bei einer Fortschreibung des Leitbilds „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ sollten Bund und Länder deshalb Maßnahmenvorschläge entwickeln, wie die Raumordnung aktivplanerisch die Vergrößerung und Gestaltung von Retentionsräumen, die Renaturierung von Auen und die Rückverla-

gerung von Deichen unterstützen kann, um den Flüssen in Zukunft wieder mehr Raum zu geben.

In diesem Zusammenhang gilt es auch neueste Erkenntnisse der Klimaforschung einzubeziehen, die in Zukunft von häufigeren und gravierenderen Hochwasserereignissen ausgeht. Eine Umfrage bei den Planungsstellen der Regionalplanung im Jahr 2010 hat ergeben, dass etwa drei Viertel der Planungsstellen für ihre Region mit einem erhöhten Hochwasserrisiko als Folge des globalen Klimawandels rechnen und ca. die Hälfte der antwortenden Planungsstellen von einer Verschärfung der Niedrigwasserproblematik in ihrer Region ausgeht.

Es sollte deshalb geprüft werden, ob bundesweit die Erkenntnisse der Klimaforschung durch die Anpassung des Bemessungshochwassers berücksichtigt werden sollten. Es wäre zu überlegen, ob sich die MKRO entschließt, die Berücksichtigung eines bestimmten Bemessungshochwassers zu fordern, an dem sich die Ausweisung von Raumordnungsgebieten des vorbeugenden Hochwasserschutzes zu orientieren hätte. Neben einem solchen Standard für Hochwasserkartierungen bietet sich auch die Verankerung einer Pflichtkartierung des Hochwasserschadenspotenzials an, die leider immer noch für die meisten Teilräume in Deutschland fehlt.

Neben den Anstrengungen des vorbeugenden Hochwasserschutzes in den Flussräumen ist auch der Küstenschutz bei der Fortschreibung der Leitbilder angemessen zu berücksichtigen. Im Küstenschutz müssen angesichts eines steigenden Meeresspiegels vor allem Vorsorgemaßnahmen hinter den Deichlinien ergriffen werden, mit denen die Anpassung von Nutzungen entsprechend dem jeweiligen Überflutungsrisiko sowie die planerische Vorsorge für Flächen mit Versalzungs- und Vernässungsrisiko infolge steigender Wasserstände eingeleitet werden.

Nachhaltige Rohstoffsicherung und grenzüberschreitende Koordination des Rohstoffabbaus: Bisher kommt das für die Raumordnungspraxis zentrale Steuerungsfeld des Abbaus oberflächennaher Rohstoffe im Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ nicht vor. Von Seiten der Wirtschaft wird allerdings immer wieder gemahnt, die Raumordnung sichere nicht ausreichend Flächen für den Rohstoffabbau. Auch die Rohstoffstrategie der Bundesregierung hat die zentrale Bedeutung der Rohstoffsicherung in der Fläche für die deutsche Wirtschaft hervorgehoben.⁸⁹ Zwar konnte die vergleichende Regionalplanaus-

(88) Schweizer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002. Bern 2002, www.deza.admin.ch/ressources/ressource_de_23811.pdf, Zugriff am 13.12.2010.

(89) BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen. Berlin 2010, S. 12.

wertung (vgl. Kap. 3.3.2) dokumentieren, dass fast alle Regionalpläne in Deutschland Vorrang- und/oder Vorbehaltsgebiete für den Rohstoffabbau ausweisen. Ob durch die erreichte Flächensicherung allerdings für alle Rohstoffarten in ausreichendem Umfang und zu verhältnismäßigen Transportwegen Rohstoffe für die Wirtschaft zur Verfügung stehen, konnte noch nicht beantwortet werden.

Angesichts steigender Rohstoffpreise hat sich die Bundesregierung bereits zu Vorschlägen der Wirtschaftsministerkonferenz geäußert und die Wirtschaftsminister der Länder gebeten, die vom Bund-Länder-Ausschuss Bodenforschung vorgelegten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der heimischen Rohstoffgewinnung in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Länderministerien umzusetzen.⁹⁰ Eine ausschließlich regionale Steuerung des Abbaus mineralischer Rohstoffe stößt rasch an Grenzen, da länderübergreifende und nationale Bedarfe in der Regel bei der Dimensionierung von Vorsorgeflächen für den Rohstoffabbau zugunsten einer rein regional orientierten Bedarfsabschätzung vernachlässigt werden. Durch die Regionalplananalyse konnte belegt werden, dass in Deutschland 1,4 % des Bundesgebietes durch Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den Rohstoffabbau raumordnungsrechtlich gesichert sind. Ob damit allerdings für alle Rohstoffarten eine ausreichende Rohstoffsicherung erreicht ist, konnte nicht beantwortet werden.

Dazu reicht eine Betrachtung der Raumordnungsplanung allein nicht aus. Ergänzend müssen die Flächen untersucht werden, für die Abbaugenehmigungen erteilt wurden. Ergänzend erscheint es notwendig, über länderübergreifende Sichtweisen und bundesweit einheitliche fachliche Grundlagen zur Abschätzung des Bedarfs nach Rohstoffen und Abbauflächen nachzudenken. Auch der Export und Import von Rohstoffen und der Abbau nichtmineralischer Rohstoffe, insbesondere der Braunkohlenabbau, bedürfen aufgrund ihrer bundesweiten Bedeutung einer intensivierten länderübergreifenden Abstimmung.

Als zentrale Vorsorgeplanung für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe sollte sich deshalb auch die Raumordnungspolitik bei der Fortschreibung des Leitbildes „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ genauer positionieren und eingrenzen, in welchem Umfang eine Flächenvorsorge für die Rohstoffsicherung in Deutschland überhaupt erfolgen kann und welcher Bedarf für eine überregionale Abstimmung des Rohstoffabbaus besteht.

5.2.2 Ergänzungsbedarf der Leitbilder

Bereits Mitte 2009 wurde der Hauptausschuss durch die MKRO gebeten, Vorschläge zur Weiterentwicklung und Konkretisierung der Leitbilder für die Raumentwicklung zu den Bereichen „Mobilität und Logistik“ sowie „Klimaschutz und Energieversorgung“ zu erarbeiten. Die aufgeführten Schwerpunktthemen sollen im geplanten Leitbilddiskurs 2012 aufgegriffen werden. Geplant ist eine vertiefende Diskussion mit den Ländervertretern der MKRO, aber auch mit der Fachöffentlichkeit und den Nachbarländern von Deutschland. Die anschließende Fortschreibung der Leitbilder durch einen gemeinsamen Beschluss der Mitglieder der MKRO ist für 2012 geplant. Die Analyseergebnisse des Raumordnungsberichtes begründen keinen direkten Erweiterungsbedarf, der über die von der MKRO bereits identifizierten Themen hinausginge. Ein neues Leitbild „Deutschland in Europa“ wird nicht für notwendig gehalten.

Neues Leitbild „Klima und Energie“

Die Themenfelder „Klimaschutz und Klimaanpassung“ sowie „Nachhaltiges Energiesystem und erneuerbare Energie“ weisen so viele gemeinsame Berührungspunkte auf, dass ihre isolierte Behandlung als einzelne Leitbilder keinen Sinn macht. Hier wird deshalb für ein integriertes Leitbild „Klima und Energie“ plädiert, das die beiden komplexen Politikfelder insbesondere in räumlicher Hinsicht zusammenführt. Die durch den Klimawandel neu hinzugekommenen Herausforderungen für die Raumordnung haben deren Aufgabenspektrum ausgeweitet (vgl. Kap. 2.5, Kap. 3.3). Die Minderung der Folgen des Klimawandels durch die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen und die vorsorgliche Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sind gleichberechtigte Strategieelemente der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Die Raumordnung ist gefordert, regionale Auswirkungen des Klimawandels zu identifizieren und aus dieser Folgenabschätzung Konsequenzen für die räumliche Planung abzuleiten.

Die raumordnerischen Instrumente zur Vorsorge gegenüber Naturgefahren müssen stärker auf die zunehmenden zukünftigen Risiken ausgerichtet werden (z.B. für Hangrutschungen, Erosionen, Lawinen, Hochwasser). Insbesondere in den Verdichtungsräumen sollten mit der Festlegung klimatisch bedeutsamer großräumiger Freiflächen die Kalt- bzw. Frischluftsammlgebiete und Abflussleitbahnen gesichert werden, damit die Luftaustauschprozesse verbessert und so Überwärmungen und

(90) BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen. Berlin 2010, S. 12.

Emissionskonzentrationen in klimatischen Belastungsgebieten gemindert werden. Die vorsorgende Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere zur Steigerung der Katastrophenresistenz der vorhandenen Siedlungsstrukturen, erfordert die Integration von Elementen einer Risikovorsorge in die räumliche Planung.

Die Raumordnung kann außerdem einen unmittelbaren Beitrag zum Klimaschutz leisten, in dem sie eine ressourceneffiziente und verkehrssparsame Raumstruktur fördert. Diese Punkte verdeutlichen bereits den engen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen einer nachhaltigen Klimapolitik und den Steuerungsansätzen einer ressourcenschonenden Energiepolitik. Hinzu treten die Ausbaupläne erneuerbarer Energie, die von Bund und Ländern gleichermaßen als vordringliches Ziel verfolgt werden (vgl. Kap. 2.5, Kap 3.3).

Bund und Länder verfolgen weitgehend ähnliche ehrgeizige energiepolitische Ziele. Allerdings stößt ihre zielgerechte Realisierung zunehmend an Grenzen. Der dringend nötige Ausbau der Stromnetze stockt, da umfangreiche örtliche Proteste Planungsverfahren verlangsamen und die Energieunternehmen nicht im erforderlichen Umfang den Ausbau der Netze vorantreiben. Vielerorts stehen für den weiteren Ausbau der Windenergienutzung nicht mehr ausreichend Flächenangebote zur Verfügung. Die Bundesregierung möchte deshalb in ihrem Energiekonzept eine Initiative auf den Weg bringen, „um gemeinsam mit den Ländern und Kommunen die Raumordnungspläne mit dem Ziel weiterzuentwickeln, dass ausreichende Flächen für neue Windenergiegebiete ausgewiesen werden.“⁹¹

Sowohl beim Ausbau der Netze als auch bei der Bereitstellung zusätzlicher Flächen für Windenergie-, Solarkraft- und Biomasseanlagen kommt der Raumordnungsplanung eine zentrale Bedeutung zu. Das Leitbild „Klima und Energie“ sollte außerdem auf die netztechnischen und netzwirtschaftlichen Herausforderungen eingehen, die sich aus der Einbindung dezentraler Energieerzeuger ergeben. Die Ausbauziele erneuerbarer Energie von Bund und Ländern sind nur zu erreichen, wenn neben dem Bau weiterer Anlagen für die Gewinnung und Speicherung erneuerbarer Energie auch Stromleitungen modernisiert und ausgebaut werden. Um diese Planungsaufgabe verträglich meistern zu können, bedürfen die raumordnungsrechtlichen Steuerungsansätze für die Sicherung und infrastrukturelle Erschließung von unterirdischen Speichern (Verbringung klima-

schädlicher Stoffe oder zur Energiespeicherung) noch einer Weiterentwicklung.⁹²

Ein wichtiger Gegenstand für ein Leitbild „Klima und Energie“ dürfte die räumliche Verortung des vorhandenen geologischen Speicherpotenzials für CO₂ darstellen, wenn das Ziel der Bundesregierung, bis 2050 die Treibhausgase auf 80 bis 95% des Ausgangsjahres 1990 zu verringern, erfolgreich umgesetzt werden soll. Sowohl der terrestrische Bereich als auch der Meeresgrund werden als potenziell geeignete Standorte für die CO₂-Speicherung diskutiert. Prinzipiell eignen sich nicht alle Teilräume in Deutschland gleichermaßen. Außerdem muss mit dem Widerstand einzelner Länder gegen eine CO₂-Speicherung auf ihrem Territorium gerechnet werden.

Die mit dem Ausbau erneuerbarer Energieproduktion und dem Aufbau von Leitungs- und Speicherinfrastruktur einhergehenden Flächennutzungskonflikte, insbesondere mit den Belangen des Naturschutzes und der Kulturlandschaftsentwicklung, sind möglichst verträglich zu bewältigen. Auch der Ausbau des Energiepflanzenbaus für energetische Zwecke wird mittlerweile als gravierender Konkurrenzfaktor für die klassische Landnutzung zur Futter- und Nahrungsmittelproduktion wahrgenommen. Ein intensivierter Ausbaupfad der erneuerbaren Energie setzt somit die Lösung zum Teil erheblicher Planungskonflikte voraus. Dies wird nur mit einer anderen Planungs- und Beteiligungskultur gelingen. Für das Leitbild spielt daher auch die Ausformulierung einer Strategie partizipativer Planung auf der Grundlage einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Rolle, um eine flächeneffiziente Erzeugung von erneuerbaren Energien zu fördern und bauliche Elemente verträglich in die Kulturlandschaft zu integrieren.

Deutschlands erneuerbare Energiepolitik muss nach Möglichkeit auch Bezüge zu einer europäischen Energiepolitik aufweisen.

Neues Leitbild „Mobilität und Logistik“

Als Informationsgrundlage für die Fortschreibung des nächsten Bundesverkehrswegeplans (BVWP) könnte eine Konzeption für ein Grundnetz im Rahmen eines Leitbilds „Mobilität und Logistik“ erarbeitet werden. Prinzipiell begrüßt die MKRO die Idee einer solchen Grundnetzkonzeption. Deren zentrale Aufgabe bestünde darin, vom zukünftigen Verkehrsinfrastrukturbedarf ausgehend die BVWP-Zielsetzung an einer gesamtäumlichen Netzkonzeption auszurichten.⁹³

(91) Unterrichtung durch die Bundesregierung, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3049, 28.09.2010, S. 5.

(92) Erbuth, W.: Unterirdische Raumordnung zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben. Zeitschrift für Umweltrecht, H3, 2011, S. 121–126.

(93) Die Bundesregierung: Masterplan Güterverkehr und Logistik. Berlin 2008, S. 9.

Eine aus Sicht der Raumordnung entwickelte Netzkonzption betrachtet das Zentrumsystem in Deutschland im Zusammenhang, berücksichtigt neben Zentralen Orten auch herausragende Logistikzentren und bestimmt verkehrsträgerübergreifend die bestehenden Verbindungsqualitäten zwischen den einzelnen Zentren. Die Gliederung der Netze für den Personen- und den Güterverkehr sollte zunächst getrennt erfolgen und anschließend zusammengeführt werden. Damit lassen sich u. a. Nutzungskonflikte zwischen den beiden Verkehrsarten und mögliche Verlagerungsstrategien innerhalb der verfügbaren Netze ableiten.⁹⁴ Auf der Grundlage einer Verbindungsbedarfsanalyse würden die zentralen Verbindungen, die als elementare Relationen zwischen Zentren zu werten sind, identifiziert. In einer ergänzenden Karte könnte dieses abstrakte Grundnetz mit seinen derzeitigen Verbindungsqualitäten dargestellt werden. Die elementaren Verbindungen, die Defizite hinsichtlich der Verbindungsqualität aufweisen, würden mit einem vordringlichen Ausbau bzw. Neubaubedarf zeichnerisch herausgestellt werden.

In einem Leitbild „Mobilität und Logistik“ muss nach Auffassung der MKRO⁹⁵ neben der besseren Vernetzung der Konsum- und Produktionszentren mit den nationalen und internationalen Export- und Logistikdrehscheiben auch der notwendige Ausbau der regionalen Verkehrsinfrastruktur zur Stärkung der regionalen Mobilität im Sinne großräumiger Verantwortungsgemeinschaften Berücksichtigung finden. Außerdem sollten die Maßnahmen des „Masterplans Güterverkehr und Logistik“ der Bundesregierung (2008) zum Aus- und Neubau überregionaler Verkehrsverbindungen und -knoten mit den in Raumordnungsplänen der Länder integrierten Logistikkonzepten in Übereinstimmung gebracht werden.

In Deutschland haben sich Standorträume für Logistik entwickelt, die eine andere Struktur und andere Schwerpunkte aufweisen als die Zentralen Orte für die Versorgung. In einem Leitbild „Mobilität und Logistik“ könnten die bedeutenden Logistikzentren dargestellt werden. Eine Übernahme von Planungen der Länder würde diese Karte ergänzen und die zukünftig auszubauenden Logistikstandorte im Raum verorten. Für die Beschreibung dieser Raumfunktion sollte auf vorhandene Ansätze (z. B. „Urban Logistics“) zurückgegriffen und sollten diese entsprechend angepasst werden.

Ein Verkehrsleitbild sollte zusätzlich die Raumverträglichkeit von Aus- und Neubaumaßnahmen der Verkehrsinfrastruktur unterstützen.

Dies gilt insbesondere für die bauliche Flächeninanspruchnahme, die Überlagerung mit dem stadtregionalen Personenverkehr, die verkehrlich hoch belasteten Korridore sowie für die Emissionen des Güterverkehrs. Des Weiteren sollte das Leitbild die Position stärken, dass der ÖPNV für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern ein wichtiges Mittel zur Sicherung der Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten der Daseinsvorsorge auch in nachfrageschwachen Räumen ist.

Gerade in Regionen mit einer geringen und weiter abnehmenden Siedlungsdichte, also aus nahverkehrsplanerischer Sicht nachfrageschwachen Räumen, gilt es ein Mindestmaß öffentlichen Personenverkehrs auch zukünftig zu gewährleisten. Die damit verbundenen Kosten führen insbesondere in nachfrageschwachen Räumen mit knappen öffentlichen Kassen, rückläufigen Erwerbstätigenzahlen und sinkenden Steuereinnahmen zu erheblichen Finanzierungsproblemen.

Auch die Raumordnung muss zur Vermeidung von Umweltbelastungen und zur Verbesserung der Lärm- und Luftschadstoffsituationen beitragen. Gefordert sind horizontal und vertikal koordinierte Vorgehensweisen, die an den Ursachen der Verkehrsentstehung ansetzen und sowohl die Attraktivitätssteigerung des nicht motorisierten und des öffentlichen Verkehrs als auch Verbesserungen des Kfz-Verkehrs bewirken. Bedeutende Verursacher und damit wesentliche Handlungsfelder sind bei der Luftreinhaltung und der Lärminderung nahezu identisch, so dass Luftreinhalte-, Lärminderungs- und Verkehrsentwicklungsplanung zukünftig besser aufeinander abgestimmt werden sollten.

Innerhalb von Europa sind auch funktionierende Verkehrsinfrastrukturen eine unabdingbare Voraussetzung für den territorialen Zusammenhalt. Eine unzureichende Verknüpfung dieser Infrastrukturen wird in der Europa 2020-Strategie der EU derzeit als Hemmnis für mehr Wachstum und Arbeitsplätze in Europa identifiziert. Das Programm TEN-T zielt darauf ab, für ganz Europa ein effizientes Verkehrsnetz zu realisieren, vorrangig durch Schließung bestehender Lücken und Beseitigung von Engpässen, um den angestrebten europaweit reibungslos funktionierenden Verkehr zu garantieren.

Engpässe könnten in Zukunft durch ein übergeordnetes „Kernnetz“ beseitigt werden, das, ergänzt durch nationale Grundnetze, effiziente Transportstrukturen mit entsprechenden Ausbauoptionen schafft. Auf diese Weise könnten

(94) BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland. Berlin 2010.

(95) MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung: Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin, S. 3.

für ganz Europa – unabhängig von nationalen Einzellösungen – ein kohärentes Verkehrsnetz geschaffen und angemessene Erreichbarkeiten in allen Regionen sichergestellt werden. Im Leitbild „Mobilität und Logistik“ könnte die Arbeitsteilung zwischen Grund- und Kernnetz zeichnerisch dargestellt werden. In einer Europakarte ist die verkehrstechnische Integration Deutschlands in die Verkehrsinfrastruktur Europas verkehrsträgerübergreifend darzustellen.

Das Leitbild sollte schließlich den Übergang vom fossilen zum postfossilen Zeitalter thematisieren. In einem Leitbild „Mobilität und Logistik“ gilt es deshalb frühzeitig Strategien zu entwickeln, wie aus Sicht der Raumordnung der Übergang in das postfossile Zeitalter durch eine angepasste Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur möglichst ohne soziale und wirtschaftliche Verwerfungen und ohne Fehlinvestitionen abzufedern ist.

5.2.3 Umsetzungsbedarf der Leitbilder

Mit einer Aktualisierung und Ergänzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ist es nicht getan. Notwendig ist die konkrete Entwicklung und praktische Umsetzung/Erprobung von Konzepten und Handlungsstrategien, die den identifizierten Problemstellungen und dem dringlichen Handlungsbedarf der Raumordnung Rechnung tragen. Die angewandte Ressortforschung, vor allem das raumordnungspolitische Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) ist dafür ein wichtiges und bewährtes Instrument. Modellvorhaben dienen zur Umsetzung einer stärker aktions- und projektorientierten Raumentwicklungspolitik und zur Erprobung neuer Handlungsansätze und Instrumente in Siedlungsräumen, in denen aus Bundessicht besonderer Handlungsbedarf besteht.

Allgemein wird es darauf ankommen, die MORO-Vorhaben stärker als bisher thematisch zuspitzen, die Gewinnung von Erkenntnissen im Fallspektrum zu verbreiten, in der Sachebene zu vertiefen und die Forschungsergebnisse stufenweise produkt- und ergebnisorientierter und auch schneller als bisher bundesweit breitenwirksam verfügbar zu machen.

Ausgehend von dem formulierten Aktualisierungs- und Ergänzungsbedarf der Leitlinien und Handlungsstrategien zeichnen sich mittelfristig im Einzelnen u.a. folgende vordringlichen Schwerpunkte für die Modellvorhabenforschung ab:

Zur Unterstützung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“

Weiterentwicklung der Stadt-Land-Partnerschaften

Erste Modellvorhaben unter dem Titel „Überregionale Partnerschaften“ haben gezeigt, dass Stadt-Land-Partnerschaften in großräumigen Zusammenhängen möglich sind und eine zielführende Strategie darstellen, die über Stadt-Umland-Kooperationen räumlich weit hinausgehen. Es gilt deshalb, die bestehenden Ansätze derartiger Kooperationen zu vertiefen.

Zum einen bedeutet dies eine Verstetigung, damit sich dieser neue und vielversprechende Ansatz in der Raumordnung etabliert. Das abgeschlossene Modellvorhaben hat dafür den Anfang gemacht, und viele Regionen haben – auch durch eine finanzielle Eigenbeteiligung – gezeigt, dass dies ein vielversprechender Weg ist. Dennoch ist weiterhin Zeit nötig, damit diese Art der Kooperation auch über eine Förderung des Bundes hinaus in den Regionen nachhaltig wirken kann. Zum anderen sollten neue Ideen und Projekte durchgeführt werden, die das bisherige Portfolio ergänzen oder konkretisieren. Möglichkeiten sind dabei beispielsweise die Schaffung von Regionalfonds oder eine bessere Erschließung durch den öffentlichen Verkehr, um die Anbindung der eher peripheren Räume an die Zentren zu verbessern. Ebenso könnten nach den positiven Erfahrungen der ersten Modellvorhaben Themen bearbeitet werden, die stärker konfliktbeladen sind und gerade deshalb einer Unterstützung bei der Lösungssuche bedürfen. Denkbar ist die verstärkte Erarbeitung von gemeinsamen regionalen (Stadt-Land-) Entwicklungskonzepten.

Ebenso kann die neue Phase des Modellvorhabens dazu beitragen, die Idee der Stadt-Land-Partnerschaften stärker im europäischen Kontext zu sehen – d.h. die Ziele der Europa 2020-Strategie zu unterstützen, den Austausch mit anderen europäischen Ländern zu verstärken, insbesondere auch die metropolitanen grenzüberschreitenden Verflechtungsräume stärker in den Blick zu nehmen und die Idee weiter in eine zieladäquate Ausgestaltung der Regionalpolitik der EU hineinzutragen.

Entwicklung und Umsetzung von Stabilisierungsstrategien außerhalb von großräumigen metropolitanen Stadt-Land-Partnerschaften

Ausgehend von einer rückläufigen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen außerhalb von Metropolre-

gionen können Stabilisierungsstrategien prinzipiell drei Ziele verfolgen: Umkehr der aktuellen Entwicklung im Sinne eines regionalen Wirtschaftswachstums, Stabilisierung der aktuellen Situation im Sinne der Erhaltung des Status quo (wenn auch z.T. mit anderen Mitteln und Nutzungen) oder aktive Schrumpfung mit dem Ziel eines neuen regionalen Tragfähigkeitsniveaus. Handlungsoptionen zur Umsetzung entsprechender Ziele sollten in einem Modellvorhaben der Raumordnung entwickelt und erprobt werden. Zum einen könnte dies die Unterstützung einer klassischen, jedoch gezielten regionalen Wirtschaftsförderung sein, die bekannte „Stärken stärkt“. Neue Chancen bieten sich hier u. a. in der Energieproduktion, der Neuausrichtung der Landwirtschaft oder auch im Tourismussektor – vorausgesetzt, einschlägige Potenziale dafür sind vorhanden. Zum anderen sind auch Instrumente für eine zielgerichtete finanzielle Honorierung von überregional nachgefragten öffentlichen Leistungen zu erproben.

Zur Unterstützung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“

Breitenwirksame Umsetzung einer zukunftsbeständigen regionalen Daseinsvorsorgeplanung

Der demographische, wirtschaftliche und soziale Wandel hat in vielen ländlichen Räumen dazu geführt, dass die Sicherung und der Umbau der verschiedenen Angebote der Daseinsvorsorge zu einem Kernthema der Entwicklung dieser Räume geworden sind und auf absehbare Zeit auch bleiben werden. Bereits seit 2005 hat das BMVBS in Zusammenarbeit mit dem BBSR in einer Reihe von Modellvorhaben der Raumordnung Strategien und Modelle einer methodischen und prozessorientierten Daseinsvorsorgeplanung erprobt und weiterentwickelt. Seit 2007 fungiert der Ansatz unter der Bezeichnung „Masterplan Daseinsvorsorge“.

In einem Masterplan Daseinsvorsorge wird für einen kommunalen, interkommunalen oder regionalen Versorgungsraum, ausgehend von einer Analyse des demographisch bedingten Anpassungsbedarfs von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und des ermittelten spezifischen Infrastrukturbedarfs der Bevölkerung, ein integriertes Maßnahmenkonzept für die bereichsübergreifende Weiterentwicklung von Infrastrukturen festgelegt. Ein Masterplan nimmt detaillierte Kosten-Nutzen-Prüfungen alternativer Versorgungsszenarien vor, um die umsetzungsreifen Vorschläge zu identifizieren, die ein gewünschtes Infrastrukturversorgungsniveau zu möglichst niedrigen Kosten

und akzeptablen Erreichbarkeitsbedingungen realisieren. Die Alternativenentwicklung findet in Netzwerkstrukturen statt. Neben Vertretern aus Fachplanung und Verwaltung werden auch die Kommunal- und die Landespolitik einbezogen. Die entwickelten Anpassungsstrategien sollen nach Möglichkeit auch in partizipativen Prozessen mit der interessierten Öffentlichkeit diskutiert werden. Diese diskursive regionale Daseinsvorsorgeplanung ist durchweg auf eine breite Akzeptanz in den Regionen gestoßen und hat dort eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Umbau der Daseinsvorsorge bewirkt. Angesichts der langen methodischen Reifephase und der breiten Akzeptanz bei Verwaltung und Politik ist es nun geboten, das Konzept Masterplan Daseinsvorsorge breitenwirksam deutschlandweit umzusetzen.

Das BMVBS hat deshalb 2011 ein Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge gestartet. Es hat das Ziel,

- das Konzept Masterplan Daseinsvorsorge breitenwirksam umzusetzen,
- die regionale Daseinsvorsorge über fachliche Begleitung und Erfahrungsaustausch fortzuentwickeln und zu optimieren und
- regionale Daseinsvorsorgeplanung als „Türöffner“ für demographie- und daseinsvorsorgerelevante Förderprogramme der verschiedenen Ebenen zu etablieren.

Zur Unterstützung des Leitbildes „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

Experimentelle Erprobung tauschbasierter Instrumente zur Begrenzung der baulichen Flächeninanspruchnahme

Im Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ spielt die Dämpfung der baulichen Flächeninanspruchnahme eine wichtige Rolle. Nicht alle Länder haben allerdings ihre Regionalplanung mit Instrumenten zur Mengensteuerung der Baulandentwicklung der Kommunen ausgestattet. Aber auch in den Ländern, die über positivplanerische Instrumente zur Mengenregulierung verfügen, wird das Instrumentarium nur selten zu einer restriktiven Begrenzung der baulichen Freirauminanspruchnahme genutzt. In einem MORO sollen neue Formen der Steuerung der Siedlungsentwicklung erprobt werden, die einerseits einen deutlichen Beitrag zur Senkung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums leisten, andererseits aber über ein flexibleres Instrumentendesign verfügen und dadurch Effizienzvorteile gegenüber konventionellen mengensteuernden Instrumenten der Regionalplanung aufweisen. Die alternativen Steuerungsansätze sollen in

Kooperation mit Trägern der Landes- und Regionalplanung erarbeitet werden.

Zur Unterstützung des neuen Leitbildes „Klima und Energie“

Entwicklung von Maßnahmen zur Intensivierung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Die Klimaforschung rechnet in Zukunft mit häufigeren und erheblicheren Hochwasserereignissen. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass die Raumordnung aktive Ziele des vorbeugenden Hochwasserschutzes verfolgt. Im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung gilt es, aktivplanerisch Maßnahmenvorschläge zu entwickeln und praktisch umzusetzen, welchen Flüssen in Zukunft durch die Vergrößerung und Gestaltung von Retentionsräumen, die Renaturierung von Auen und die Rückverlagerung von Deichen mehr Raum gegeben werden muss. Darüber hinaus werden die weiteren Ziele einer an den Klimawandel angepassten Raumentwicklung in der 2. Phase der Modellvorhaben KlimaMORO erprobt.

Entwicklung von raumordnerischen Konzepten und Maßnahmen für eine ressourcenschonende Energieversorgung

Bund und Länder verfolgen ehrgeizige energiepolitische Ziele, deren Realisierung allerdings schwierig ist. Sowohl mit der Bereitstellung zusätzlicher Flächen für regenerative Energien (Wind, Biomasse, Solarkraft) als auch mit dem notwendigen Ausbau der Energienetze und Energiespeicherinfrastrukturen gehen Flächennutzungs-/Planungskonflikte einher, die möglichst verträglich zu bewältigen sind. Im Rahmen von Modellvorhaben sollten in Zusammenarbeit mit den Ländern konsensuale Handlungsansätze/Lösungen zur Sicherung von Standorten und Trassen der energetischen Infrastruktur und zur Beschleunigung von Planungsverfahren entwickelt und erprobt werden.

Zur Unterstützung des neuen Leitbildes „Mobilität und Logistik“

Bedarfsgerechte und nachhaltige Mobilität in ländlichen Räumen sichern

Eine Kernaufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge ist die Sicherstellung der Mobilität durch eine hinreichende Verkehrsinfrastruktur. Eine gute Verkehrsinfrastrukturversorgung hat im ländlichen Raum für die Bevölkerung eine grundlegende Bedeutung, um vom jeweiligen

Wohnort zum Ausbildungs- oder Arbeitsplatz, zu Einkaufsmöglichkeiten und zu sozialen Infrastruktureinrichtungen zu gelangen. Die flächenhafte Erschließung des ländlichen Raums erfolgt in erster Linie durch ein engmaschiges Straßennetz. Das vorherrschende Verkehrsmittel ist der Pkw. Für jene Bevölkerungsgruppen, die nicht über einen Pkw verfügen, ist der ÖPNV ein unverzichtbares Element des Gesamtverkehrssystems. Jedoch führen vor allem sinkende Schülerzahlen in peripheren und ländlichen Räumen zu einem Schrumpfen des ÖPNV-Angebots in der Fläche. Die Finanzierungsgrundlagen (Schülerverkehre) fallen zunehmend weg.

Ziel muss es sein, die Erreichbarkeit der Zentren und zentralörtlichen Funktionen für alle gleichermaßen zu sichern. Das „Grundrecht“ auf Mobilität muss zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen führen. Es soll die Teilnahme am sozialen, politischen und wirtschaftlichen Leben für alle ermöglichen.

Um den Belangen der Mobilität auch künftig Rechnungen tragen zu können, wird ein Modellvorhaben „Innovatives Gesamtkonzept bedarfsgerechte und nachhaltige Mobilität“ vorgeschlagen. Ziel des Modellvorhabens ist die Entwicklung neuer bezahlbarer Mobilitätskonzepte und deren Praxistest vor dem Hintergrund der stark rückläufigen Schülerverkehre. Dies ist auch vor dem Hintergrund der für 2014 anstehenden Überprüfung der Höhe der Finanzmittel nach dem Regionalisierungsgesetz zu sehen.

Da das Grundlagenwissen für die Planung isolierter Systeme von flexiblen ÖPNV-Bediennungsformen in den vergangenen Jahren im Rahmen von Forschungsprojekten erarbeitet wurde, gilt es nun, darauf aufbauende innovative Gesamtkonzepte zu entwickeln. Aufgrund des abnehmenden Schülerverkehrsanteils sind weitere Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge einzubinden, so dass Erreichbarkeiten besser gewährleistet werden können. Die Gesamtkonzepte sollen zudem besser mit den schienengebundenen Verkehrsangeboten vernetzt werden und auch künftig existierende Fernbuslinien berücksichtigen. Dabei sind transparente Kosten- und Finanzierungsstrukturen im Rahmen der Zuweisung an ÖPNV-Unternehmen zu erproben und zu prüfen. Da bürgerschaftliches Engagement (z. B. durch Bürgerbusse) zunehmend an Bedeutung gewinnt, soll es ebenfalls in die Gesamtkonzepte integriert werden.

5.3 Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung durch Bundesraumordnungspläne

Bisher hatte der Bund keine Kompetenz zur Aufstellung von Raumordnungsplänen im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Eine entsprechende rechtliche Ermächtigungsgrundlage wurde erst mit § 17 ROG im Jahre 2008 geschaffen.

Das neue Raumordnungsgesetz ermächtigt in § 17 Abs. 1 das BMVBS, im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und im Benehmen mit den Ländern und den angrenzenden Staaten einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG durch Bundesraumordnungspläne zu konkretisieren. Das BMVBS ist für die Aufstellung dieser Raumordnungspläne zuständig. Die vorbereitenden Verfahrensschritte werden vom BBSR durchgeführt.

Der Grundsatzkatalog enthält insgesamt acht Grundsätze, die potenziell alle einer Konkretisierung durch Bundesraumordnungspläne offenstehen:

1. Schaffung ausgeglichener Verhältnisse im Gesamttraum und in seinen Teilräumen
2. Sicherung des Funktionserhalts von Städten und ländlichen Räumen und Freiraumschutz
3. Gewährleistung der Daseinsvorsorge
4. Entwicklung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur
5. Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften
6. Sicherung, Entwicklung und Wiederherstellung ökologischer Funktionen
7. Berücksichtigung der Erfordernisse der Verteidigung und des Zivilschutzes
8. Förderung des Zusammenhalts in der Europäischen Union und Ausbau transeuropäischer Netze.

Die Grundsätze der Raumordnung des ROG stellen raumordnungspolitische Richtlinien in Form von Rechtssätzen dar, die unmittelbar als Richtschnur für Träger der Raumordnung gelten. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Grundsätze der Raumordnung keine Letztentscheidungen darstellen. Sie sind vielmehr auf eine weitere Konkretisierung durch die Träger der Raumordnung auf der Basis abwägender Entscheidungen ausgelegt. Auch wenn die Grundsätze des ROG materielle Vorgaben des Gesetzgebers repräsentieren, legen sie im Wesentlichen nur den Rahmen fest, innerhalb dessen die Träger der Raumordnung verbindliche Festlegungen zur Raumentwick-

lung vornehmen können. Die Grundsätze dienen aber auch als Direktiven für Abwägungsvorgänge.

Je abstrakter allerdings die bundesrechtlichen Grundsätze formuliert sind, umso größer fällt auch der Gestaltungsspielraum ihrer Adressaten bei der ausdifferenzierenden Konkretisierung aus. Um den abstrakten Gehalt der Grundsätze inhaltlich weiter auszufüllen, hat der Bundesgesetzgeber mit der Novellierung des ROG die Bundesraumordnung ermächtigt, Grundsätze des ROG durch Bundesraumordnungspläne weiter zu konkretisieren. Die Regelung stellt keine Verpflichtung dar, sondern räumt der Bundesraumordnung lediglich die Möglichkeit ein, Bundesraumordnungspläne zu Konkretisierungszwecken aufzustellen.

Unmittelbar ergeben sich drei Fragen aus der neuen bundesrechtlichen Regelung:

- Wie weit reicht der Konkretisierungsspielraum des Bundes?
- Für welche Grundsätze der Raumordnung bietet sich eine Konkretisierung mittels Bundesraumordnungsplan an?
- Wie lassen sich der integrative Gesamtplanungscharakter und der überfachliche Ansatz der Raumordnung bei einem Bundesraumordnungsplan einlösen, der nur für einen Grundsatz der Raumordnung eine Konkretisierung herbeiführen soll?

Die Aufgabenwahrnehmung im System der Raumplanung folgt dabei der folgenden Logik: Je höher die räumliche Ebene, desto abstrakter die verbindlichen Vorgaben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Regionalplanung über größere Konkretisierungsspielräume verfügt als die Landesplanung, und diese wiederum weist größere Spielräume auf als die Bundesraumordnung. Eine Konkretisierung bis ins Detail scheidet auf der Ebene der Bundesraumordnung schon deshalb aus, weil die Aufgabenstellung der Raumordnung im bundesstaatlichen Planungssystem – vom Gegenstromprinzip einmal abgesehen – auf eine fortschreitende Konkretisierung von der höheren zur niedrigeren Planungsstufe angelegt ist.

Allein aus einer Interpretation des Gesetzestextes lässt sich noch nicht sagen, welcher der acht Grundsätze der Raumordnung vordringlicher auf Bundesebene zu thematisieren ist. Potenziell müssen alle Grundsätze als gleichrangig angesehen werden.

In einem Ressortforschungsvorhaben des BMBVS wird untersucht, welche Grundsätze der Raumordnung dringend einer Konkretisie-

zung durch einen Bundesraumordnungsplan bedürfen und welche Grundsätze für eine entsprechende Konkretisierung überhaupt geeignet sind.

Die Analyseergebnisse des Raumordnungsberichtes erlauben eine Einschätzung des raumordnungspolitischen Handlungsbedarfs und entsprechend für berührte Belange der Grundsätze der Raumordnung eine Einschätzung, ob ein Grundsatz mehr oder weniger konkretisierungsbedürftig ist. Zusammenfassend sieht das BBSR für folgende Themen gewichtige raumordnungspolitische Gründe zur Prüfung der Möglichkeit und Dringlichkeit einer Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung durch einen Bundesraumordnungsplan:

- Ausbau erneuerbarer Energien und der Leitungsnetze
- Risikomanagement und Schutz Kritischer Infrastrukturen
- Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums
- Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems
- Rohstoffsicherung.

Ausbau erneuerbarer Energie und der Leitungsnetze

Der Ausbau erneuerbarer Energie ist ein zentrales Ziel von Bund und Ländern. Der Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Bruttostromverbrauch soll nach dem Energiekonzept der Bundesregierung im Jahr 2020 mindestens 35% betragen und danach kontinuierlich erhöht werden. Dieses Ausbauziel ist nur zu erreichen, wenn Stromleitungen modernisiert und ausgebaut werden. So geht die dena Netzstudie II (2010), allerdings bei einem noch höheren Anteil erneuerbarer Energien, in ihrem Basisszenario für das Jahr 2020 von einem resultierenden Netzzubaubedarf von 3 600 km Trassenlänge aus.⁹⁶

Die Bundesraumordnung kann im Bundesgebiet noch nicht ausgenutzte Potenziale erneuerbarer Energiegewinnung aufzeigen, den Flächenbedarf für Anlagenneubau und Anlagenerweiterung (Repowering) abschätzen sowie den Flächenbedarf für den Leitungsausbau dimensionieren. Als Alternative zu einem Bundesraumordnungsplan könnte auch ein Beschluss der MKRO in Frage kommen, in dem sich jedes Bundesland zu bestimmten Ausbauzielen verpflichtet, beispielsweise zur Ausweisung einer bestimmten Fläche von Raumordnungsgebieten für die Windkraftnutzung in Landes- oder Regionalplänen.

Risikomanagement und Schutz kritischer Infrastrukturen

Der Beirat für Raumordnung hat in seiner Beratungsfunktion für das BMVBS den Themenbereich raumplanerisches Risikomanagement als geeignet für eine Konkretisierung mittels Bundesraumordnungsplan empfohlen.⁹⁷ Im Handlungsfeld „Raumplanerisches Risikomanagement“ ist vorrangig an eine Konkretisierung des Grundsatzes Nr. 6 (Umwelt, Klimaschutz) gedacht. Angesprochen sind der vorbeugende Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland, die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes, der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie der Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die CO₂-Einlagerung.

Es gilt technische Risiken zu thematisieren, die einer besonderen raumplanerischen Steuerung bedürfen. Beachtet werden muss dabei, dass sich Umwelt- und Technikrisiken vielfach überlagern, weshalb eine integrierte Risikobetrachtung und planerische Vorsorge gefordert ist.

Einen weiteren Aspekt könnte ein integrierter, belangübergreifender Ansatz für den Einzugsraum eines Flusssystemes wie der Elbe oder des Rheins darstellen. Aus einer Anpassungsperspektive an den Klimawandel kollidieren in Flussskorridoren zahlreiche Belange. Auch ist eine aktivplanerische Gestaltung des gesamten Retentionsraumes eines Flusssystemes nur denkbar, wenn ein integrierter Gesamtplanungsansatz verfolgt wird, selbst wenn die Konkretisierung der tangierten Grundsätze auf einem verhältnismäßig hohen Abstraktionsniveau erfolgt.

Neu als Grundsatz der Raumordnung (Nr. 3) wurde in das Raumordnungsgesetz der Satz aufgenommen, dass „dem Schutz kritischer Infrastrukturen (...) Rechnung zu tragen“ ist. Die „Kritische Infrastruktur“ repräsentiert einen Belang von zentraler Bundesrelevanz.

Da der Grundsatz „Kritische Infrastruktur“ für die Raumordnungspraxis noch sehr neu ist, die Berücksichtigung dieses Belanges aber zu einer Neuinterpretation bisher bewährter raumordnerischer Leitbilder der Planung zwingt (z.B. die Infragestellung des Bündelungsprinzips von Infrastrukturen), könnten durch eine Grundsatzkonkretisierung oder durch Handlungsempfehlungen der MKRO wichtige Orientierungsfunktionen für die Raumordnung von Bund und Ländern erfüllt werden.

(96) Deutsche Energie Agentur (Hrsg.): Dena-Netzstudie II – Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015–2020 mit Ausblick auf 2025. Berlin 2010.

(97) Beirat für Raumordnung: Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, verabschiedet auf der Sitzung am 29.06.2009.

Begrenzung baulicher Freirauminanspruchnahme und Stabilisierung der Siedlungsdichten

Ein zentrales Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie besteht in der signifikanten Absenkung der täglichen baulichen Freirauminanspruchnahme. Mehrere Grundsätze des Raumordnungsgesetzes weisen einen direkten Bezug zu diesem Ziel auf. Explizit heißt es in Grundsatz Nr. 2: „Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“. Nach Aussage des Koalitionsvertrages der Bundesregierung soll im Rahmen der anstehenden Überprüfung von Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auch das Einsparziel (30-ha-Ziel) im Sinne größtmöglicher ökologischer Wirksamkeit neu definiert werden.⁹⁸ Es soll sich stärker an der tatsächlichen Zerschneidung oder Versiegelung von Lebensräumen orientieren.

Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems

Das Raumordnungsgesetz formuliert den Auftrag, die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen (Nr. 2). Außerdem ist den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen (Nr. 6). Von Seiten des Naturschutzes sind bereits erhebliche Anstrengungen unternommen worden, die Flächen zu identifizieren, die für den Aufbau eines Biotopverbundsystems zentrale Brücken- und Verbindungsfunktionen übernehmen können. Die Länder haben in ihren Raumordnungsplänen einen Teil des Bestandes dieser Flächen bereits gesichert.

Auf der Ebene des Bundes existiert bisher kein Instrument, um die Biotopverbundsysteme der Länder im Gesamtstaat zu verknüpfen und zu integrieren und die zusätzlichen Flächen, die über das bestehende gesicherte Netz ergänzend benötigt werden, zu schützen.

Rohstoffsicherung

Der Beirat für Raumordnung spricht sich für einen Bundesraumordnungsplan zur Rohstoffsicherung aus. Im Handlungsfeld „Rohstoffvorsorge“ wird eine Konkretisierung des Grundsatzes Nr. 4 (Wirtschaft) vorgeschlagen: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“ Die Steuerung der Nutzung oberflächennaher Rohstoffe wird bereits traditionell als zentrale Aufgabe der Raumordnungsplanung verfolgt, wie die Planauswertungen in Kapitel 3.3.4 belegen. Der Beirat für Raumordnung empfiehlt „länderübergreifende Sichtweisen und bundesweit einheitliche fachliche Grundlagen zur Abschätzung des Bedarfs und zur Einschätzung bundesweit bedeutsamer Herkunftsräume und ggf. zu Substitutionsmöglichkeiten“. Auch der Export und Import von Rohstoffen und der Abbau nichtmineralischer Rohstoffe bedürfen einer intensiven länderübergreifenden Abstimmung.

Konkretisierung von Grundsätzen im Rahmen eines integrierten Gesamtplanungsansatzes

Bisher kreist die fachliche und rechtliche Diskussion ausschließlich um die Konkretisierung einzelner Grundsätze. Dem Naturell der Raumordnung als überfachliche integrierte Planung würde allerdings eher die Konkretisierung mehrerer Grundsätze in einem Plan entsprechen. Diesen Ansatz verfolgte das Bundesraumordnungsprogramm (BRÖP), das am 14.2.1975 von der MKRO gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedet wurde. Seine vorrangige Aufgabe bestand in der Konkretisierung der Grundsätze des ROG, um als Orientierungsrahmen für die langfristige, großräumige Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit zu dienen.

Aus Sicht des BBSR muss sich ein Bundesraumordnungsplan aber nicht immer auf das ganze Staatsgebiet der Bundesrepublik beziehen. Prinzipiell ist auch ein Teilraumbezug denkbar, der allerdings das Territorium mehrerer Länder tangieren sollte.

(98) Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 2009, 17. Legislaturperiode, S.42.

5.4 Handlungsbedarf für die Landes- und Regionalplanung

In den einzelnen Kapiteln des Raumordnungsberichtes konnten auf der Grundlage teilträumlich differenzierter Analysen Problemstellungen identifiziert, neue und alte Herausforderungen beschrieben und der resultierende Handlungsbedarf für die Raumordnung abgeschätzt werden. Da die Landes- und Regionalplanung bei den meisten Themen die entscheidende raumordnerische Handlungsebene darstellt, gilt es hier in zusammenfassender Darstellung speziell die für sie relevanten Herausforderungen zu identifizieren:

Mindeststandards der Daseinsvorsorge festlegen und gewährleisten

Um besser beurteilen zu können, welches Angebot an öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge in Teilräumen künftig noch im Sinne gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse garantiert werden kann, sind bundesweite, aber möglicherweise regional differenzierte Mindeststandards zentral. Neben Erreichbarkeitszielen werden zudem auch Tragfähigkeitsschwellen für unterschiedliche Arten von Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie Qualitätsstandards benötigt. Standardvorgaben müssen nicht nur zwischen Vertretern von Raumordnung und Fachpolitiken abgesprochen sein, vielmehr sind auch ein Diskurs über Mindeststandards in der MKRO und darüber hinaus ein gesellschaftlicher Diskurs zu führen.

Zentrale-Orte-Systeme an den demographischen Wandel anpassen

Eine Anpassung der bestehenden Zentrale-Orte-Systeme an den demographischen Wandel ist insbesondere in den Räumen erforderlich, in denen Tragfähigkeitsschwellen für zentralörtliche Einrichtungen durch den Rückgang des Kundenpotenzials unterschritten werden. Reaktionen auf den Rückgang des Nachfragerpotenzials sind die Straffung und Flexibilisierung Zentraler-Orte-Konzepte sowie kooperationsorientierte Lösungen, wie die Funktionsteilung in Städteverbünden. In den neuen Ländern ist der Umbau Zentraler-Orte-Systeme bereits weit fortgeschritten, in den alten Ländern steht er noch bevor.

Den Anpassungsprozess der Daseinsvorsorge koordinieren

Als komplexe Planungsaufgabe erfordert der demographische Wandel von der Regionalplanung eine Doppelstrategie des Gegensteuerns

und Anpassens. Die besten Erfolgschancen haben dabei jene Regionen, die bereits frühzeitig ein bereichsübergreifendes Konzept für die Gestaltung der Daseinsvorsorgeangebote ihrer Region erarbeitet haben. Sowohl die Förderung der verwaltungsinternen Zusammenarbeit und die aktive Einbeziehung aller relevanten Ressorts bei der Lösungssuche als auch die intensivierte Partizipation von Bevölkerung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind erforderlich, soll eine regionale Daseinsvorsorgeplanung erfolgreich erarbeitet und umgesetzt werden.

Kosteneffektivität öffentlicher Planungen verbessern

Auch Landes- und Regionalplanung sollten dazu beitragen, dass Finanzprobleme und finanzielle Ungleichgewichte entschärft, die Raumwirksamkeit finanzpolitischer Überlegungen intensiver beeinflusst und Einspareffekte durch verstärkte interkommunale Kooperation mobilisiert werden. Insbesondere auf regionaler Ebene ist intensiver von Kosten-Nutzen-Analysen in der Planung Gebrauch zu machen.

Verkehr vermeiden, Infrastruktur behutsam ausbauen und für die Mobilität der Zukunft vorsorgen

Die Landes- und Regionalplanung kann durch eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung in verkehrlich hoch belasteten Gebieten zu einer Entlastung beitragen, durch Konzentration der Neubautätigkeit auf ÖPNV-Haltestellen die Versorgung der Bevölkerung verbessern und zur Entwicklung einer verkehrssparenden Siedlungsstruktur beitragen. Die Landes- und Regionalplanung darf selbst keine Verkehrsplanung wie eine Fachplanung betreiben. Allerdings kann sie Trassenkorridore gegenüber konkurrierenden Belangen durch Festlegung in Raumordnungsplänen sichern, die Berücksichtigung raumordnerischer Kriterien bei der Verkehrsplanung einfordern und durch Festlegung eines funktionalen Verkehrsnetzes Verbindungen mit einer bestimmten Verbindungsqualität innerhalb eines Systems Zentraler Orte abstrakt und verkehrsträgerübergreifend entwickeln helfen.

Schutz Kritischer Infrastrukturen verbessern

Als Kritische Infrastrukturen werden Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen bezeichnet, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung Versorgungsengpässe, Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten.

Weil sie ein wichtiger öffentlicher Belang der Raumordnung sind, ist die Landes- und Regionalplanung verpflichtet, dem Schutz Kritischer Infrastrukturen ausreichend Rechnung zu tragen. Offensichtlich geschieht dies in der Raumordnungspraxis noch nicht ausreichend. Häufig steht der Schutz Kritischer Infrastrukturen im Widerspruch zu anderen Raumordnungsprinzipien, z.B. der Bündelung von Leitungstrassen. Soll der Belang Kritischer Infrastrukturen in Zukunft durch die Raumordnung angemessener wahrgenommen werden, benötigt sie bessere Informationen (Risikoanalysen, Gefahrenkarten). Die öffentlichen Stellen des Katastrophenschutzes sind intensiver an Planungsverfahren der Landes- und Regionalplanung zu beteiligen.

Flächen und Trassen für den Ausbau erneuerbarer Energieproduktion sichern

Da die Raumordnung keine Fachplanung ist, kann sie den anstehenden Umbau des Energiesystems nicht vorrangig gegenüber anderen öffentlichen und privaten Belangen verfolgen. Insbesondere die zusätzliche Ausweisung von Flächen für Windkraftnutzung, Photovoltaikanlagen, die energetische Biomasseverwertung, Stromleitungstrassen und unterirdische Speicher für CO₂ erzeugen zahlreiche und oft komplizierte Konflikte. Die Koordinationsleistung der Landes- und Regionalplanung und ihr Vermögen, einen Interessenausgleich unter konkurrierenden Belangen herzustellen, sind daher gefordert. Die Bewältigung dieser Flächennutzungskonflikte, die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion in jedem Teilraum in Deutschland zu erwarten sind, wird in den kommenden Jahren die größte Herausforderung der Landes- und Regionalplanung darstellen.

Integrierte Strategie zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels durchsetzen

Zukünftig sind von der Landes- und Regionalplanung verstärkt Risikoanalysen über die Anfälligkeit Kritischer Infrastrukturen durch Extremwetterereignisse und andere klimabedingte Naturgefahren durchzuführen. Auch Vulnerabilitätskartierungen werden zu einer Steuerung des Schadenspotenzials von Raumnutzungen in gefährdeten Gebieten von der Regionalplanung benötigt. Da die Auswirkungen des Klimawandels teilsräumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, müssen individuelle Planungskonzepte erarbeitet werden, die örtlich angepasste Maßnahmen zur Vermeidung negativer Effekte des Klimawandels (Mitigation) als auch raumspezifische Maßnah-

men zur Anpassung (Adaption) enthalten. Für den Steuerungserfolg der Raumordnung ist eine integrierte Strategie entscheidend. Neben verbindlichen Instrumenten benötigen klimapolitische Strategien der Landes- und Regionalplanung auch informelle, kooperationsorientierte Instrumente, wie integrierte regionale Klimaschutz- und Energiekonzepte.

Dämpfung baulicher Flächeninanspruchnahme und Stabilisierung der Siedlungsdichte

Zwar hat sich die Raumordnung der meisten Länder bisher nicht zur Umsetzung des 30-ha-Ziels der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verpflichtet, dennoch spielt die Senkung der baulichen Flächeninanspruchnahme für alle Landesplanungen eine wichtige Rolle. Eine präzise Mengenregulierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses ist nur mit entsprechend ausgelegten Instrumenten realisierbar. Eine Verbesserung der Mengensteuerungskapazität der Raumordnung kann durch Einführung positivplanerischer Instrumente zur direkten Steuerung der Baulandausweisung der Gemeinden erfolgen (z.B. gemeindegrenze Baulandkontingente wie in Hessen, eine präzise Flächensteuerung der Eigenentwicklung wie in Hannover oder Siedlungs-, Gewerbe- und Industriebereiche wie in NRW).

Ergänzend gilt es Vorschriften für den Einsatz dieser Instrumente in der Regionalplanung zu erlassen, um im notwendigen Umfang eine Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums zu erreichen. Die bisher praktizierte Festlegung rein qualitativer Ziele für die zukünftige Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche eines Landes hat sich als wirkungslos erwiesen, da sich jeder Adressat anders an das Ziel gebunden fühlt und eine Evaluierung praktisch unmöglich ist. Um eine Überprüfung der Zielerreichung zu ermöglichen, ist die Quantifizierung der Zielwerte erforderlich. Auch sollte die Zeitdimension präzise genannt werden, bis wann der Zielwert erreicht werden soll. Eine entsprechende Operationalisierung der Ziele könnte im Landesentwicklungsplan vorgenommen werden.

Neben der Dämpfung der baulichen Flächeninanspruchnahme ist die Stabilisierung der Siedlungsdichte ein weiteres zentrales Ziel.

Wohnungsbau in nachfragestarken Immobilienmärkten fördern

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum hat sich in vielen Teilräumen entspannt. Aufgrund niedriger Neubauquoten wird die

Wohnimmobilienversorgung aber in nachfragestarken regionalen Immobilienmärkten bereits mittelfristig zu Problemen führen. Hier kann das Angebot – vor allem, wenn es um neue Wohnimmobilien geht – die Nachfrage nur noch sehr eingeschränkt decken.

Aus raumordnerischer Sicht erscheint deshalb eine Förderung des Wohnungsneubaus insbesondere in Kernstädten der nachfragestarken regionalen Wohnungsmärkte vordringlich. In prosperierenden Immobilienmärkten ist eine konsequente kombinierte Mengen- und Standortsteuerung der Wohnungsbautätigkeit durch die Regionalplanung erforderlich, um die weitere Verknappung von Freiräumen zu vermeiden, eine Orientierung der Neubautätigkeit an den Haltepunkten des ÖPNV zu erreichen, die städtebauliche Innenentwicklung zu forcieren, aber auch um ausreichende Flächen für den Wohnungsneubau an den raumordnerisch sinnvollen Standorten zu sichern. Für nachfragegeschwache regionale Immobilienmärkte mit bereits ausgeprägten Leerstandsproblemen ist die Förderung der Innenentwicklung eine wichtige Bedingung, um den bestehenden Infrastrukturbestand effizienter auszunutzen. Niedrige Marktpreise setzen hier aber nur geringe Anreize für einen ressourcenschonenden Umgang mit der Fläche, weshalb die Regionalplanung hier besonders gefordert ist.

Lenkung der Gewerbebaulandentwicklung auf verträgliche Standorte

Im gewerblichen Bereich ist die Raumordnung nach wie vor mit expansiven Baulandstrategien der Gemeinden konfrontiert. Vielerorts übersteigen die Baulandreserven bereits den langfristigen Flächenbedarf der Wirtschaft. Aufgrund disperser Baulandausweisung herrscht ein Überangebot kleiner Flächen an Standorten mit suboptimalen Eigenschaften, während gleichzeitig ein Mangel an großen, verkehrstechnisch sehr gut erschlossenen Standorten beklagt wird.

Um dieses Baulandparadox bewältigen zu können, muss die Regionalplanung erstens zu einer Mengen- und Standortsteuerung der kommunalen Gewerbebaulandentwicklung durch die Landesgesetzgeber legitimiert sein und zweitens diese Instrumente in der Praxis auch so einsetzen, dass die Entwicklung von Gewerbeflächen an ungeeigneten Standorten unterbunden und auf Standorte konzentriert wird, wo die Wirtschaft noch einen Bedarf für zusätzliche Flächen hat und aus Sicht der Raumordnung nichts gegen eine Gewerbeentwicklung spricht.

Steuerungskapazität von Regionalplänen verbessern

Während sich bei den textlichen Festlegungen die vorgeschriebene Kennzeichnung der raumordnungsrechtlichen Verbindlichkeit weitgehend durchgesetzt hat, verzichten viele Festlegungskarten in Regionalplänen immer noch auf ihre genaue Bezeichnung. Dies hat zur Folge, dass Leser vielfach nicht eindeutig den Rechtscharakter einer zeichnerischen Darstellung erfassen können. Standardmäßig sollte in der Festlegungskartenlegende eines Regionalplans für jedes Planzeichenelement der rechtliche Status eindeutig ausgewiesen sein.

In den Ländern, in denen eine Planzeichenverordnung in Kraft ist, weisen die Regionalpläne eine höhere Homogenität der zeichnerischen Festlegungen auf als in Ländern, die keine landesweite Regelung der zeichnerischen Inhalte ihrer Regionalpläne kennen. Dies erleichtert nicht nur die Lesbarkeit der Pläne, auch Investoren, die auf der Suche nach geeigneten Standorten für Windkraftanlagen, den Rohstoffabbau oder die Entwicklung von Baugebieten sind, können sich leichter orientieren. Um einen Innovationstransfer zu ermöglichen, sollten Planzeichenkataloge allerdings offen für Ergänzungswünsche sein.

Insbesondere im Themenbereich der Infrastruktur dominiert in Regionalplänen häufig die nachrichtliche Übernahme. Da von diesen zeichnerischen Darstellungen keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen ausgehen, verzichtet die Regionalplanung in großen Teilen des Bundesgebiets faktisch auf ihren Beitrag zur Lenkung und Beeinflussung von Infrastrukturvorhaben. Grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber aber ein Interesse daran, dass all jene raumbedeutsamen Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne integriert werden, die zu einer Koordination von Raumnutzungen erforderlich erscheinen.

Generell sollten alle Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne überführt werden, die sich zur Aufnahme in Raumordnungspläne eignen (raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen), als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung ausweisbar sind und deren Übernahme in Raumordnungspläne nach Abwägungsgrundsätzen erfolgen kann. Ergänzend sollte die Raumordnung auch von eigenständigen Festlegungen Gebrauch machen, z.B. der Ausweisung funktionaler Grundnetze im Verkehr oder im Bereich der sozialen Infrastruktur.

Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Einführung von Online-Verfahren

Erfahrungen mit konfliktbehafteten Infrastrukturplanungen haben in der jüngeren Vergangenheit immer wieder demonstriert, dass es durch eine möglichst frühzeitige und breite Beteiligung der Öffentlichkeit sowie eine transparente Informationspolitik eher gelingt, eine Zustimmung zu Projekten in der Bevölkerung zu erhalten. Ergänzende Informationsveranstaltungen können das Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft an der Landes- und Regionalplanung wecken. In Ideenwerkstätten kön-

nen die Bürger und Unternehmen aktiv bei der Entwicklung von Planungsvisionen und Leitbildern einbezogen werden.

Auch wenn die Landes- und Regionalplanung selbst keine Vorhabenplanung darstellt, bietet die Durchführung einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit, die Legitimationsbasis von Landes- und Regionalplänen zu verbessern. Online-Beteiligungsverfahren bieten den Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit, sich einfacher an Planungsverfahren zu beteiligen.

5.5 Territorialen Zusammenhalt von Deutschland in Europa stärken

Trotz der starken räumlichen Auswirkungen vieler EU-Politiken wird deren räumliche Dimension in der deutschen Politikgestaltung bislang nicht ausreichend berücksichtigt und sollte in Zukunft mehr Beachtung finden. Durch Aufnahme des Ziels der Förderung des territorialen Zusammenhalts in den Vertrag von Lissabon und die Überarbeitung der Territorialen Agenda 2011 werden räumliche Aspekte in der Kohäsionspolitik der EU künftig an Bedeutung gewinnen.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat schmerzhaft demonstriert, dass die Entwicklung der deutschen Wirtschaft sehr wesentlich von der konjunkturellen Lage im europäischen Binnenmarkt abhängig ist. Als exportorientierte Volkswirtschaft gilt es regionale Monostrukturen zu vermeiden. Neben der forcierten Förderung krisenfester regionaler Wirtschaftsstrukturen mit hoher Anpassungsfähigkeit an ökonomische Turbulenzen, der Sicherung eines hohen Beschäftigungs- und Produktivitätsniveaus und der Unterstützung eines innovativen regionalen Umfelds sollte die europäische Raumentwicklungspolitik indirekt den Aufbau neuer Wachstumskerne positiv beeinflussen, auch in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Defiziten.

Funktionierende Verkehrsinfrastrukturen sind unabdingbare Voraussetzungen für den territorialen Zusammenhalt in Europa. Mit dem EU-Programm zum transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-T) soll in ganz Europa ein effizientes Verkehrsnetz realisiert werden, vorrangig durch Schließung bestehender Lücken und Beseitigung von Engpässen. Im Zentrum von Europa gelegen, ist Deutschland von Transitverkehren besonders betroffen. Um die verkehrlichen Belastungen abzubauen und die Teilräume an die wichtigen Verbindungen innerhalb von Europa anzubinden, ist die europäische Vernetzung der Verkehrsinfrastruktur von Deutschland zu optimieren. Der Zugang zum transeuropäischen Verkehrsnetz und damit die strukturellen Standortbedingungen sol-

len deutlich verbessert werden, infrastrukturelle Verkehrsengpässe für die wirtschaftliche Entwicklung abgebaut und die verkehrliche Erreichbarkeit verbessert werden.

Die Strukturpolitik der EU könnte zur Förderung europäischer Wachstumspole um eine Metropolregionspolitik ergänzt werden. Die im Rahmen des europäischen Vergleichs der Metropolräume in Europa identifizierten Potenziale und Defizite deutscher Metropolen stellen Ansatzpunkte für eine deutsche Metropolregionspolitik dar. Interessante Impulse für eine europäische Metropolregionspolitik versprechen die Erfahrungen der deutschen Stadt-Land-Partnerschaften.

Die Naturschutzziele des europäischen Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000 fordern eine aktive Partizipation der deutschen Regionen. Allein auf der Grundlage ihrer Schutzgebietsausweisungen können die natürlichen Lebensgrundlagen aber nicht ausreichend erhalten werden. Deshalb muss eine umweltverträgliche Landnutzung auf europäischer Ebene gefördert werden, die den Naturhaushalt und die Biodiversität durch eine nachhaltige Wirtschaftsweise erhält. Die Raumentwicklungs- und Agrarpolitik der EU kann zur Dämpfung der baulichen Freirauminanspruchnahme, zur Begrenzung der Landschaftszerschneidung beim Ausbau der Verkehrs- und Leitungsinfrastrukturen, zum Ausbau des biologischen Landbaus und einer nachhaltigen Forstwirtschaft sowie zum Erhalt naturnaher Kulturlandschaften wesentliche Beiträge leisten.

Um den europäischen Klimaschutz zu verbessern und die Anpassung an den Klimawandel in den Mitgliedsstaaten der EU zu optimieren, wurde das europäische Klima- und Energiepaket verabschiedet. Bis zum Jahr 2020 sind der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch auf 20 % zu erhöhen, die Treibhausgasemissionen um 20 % zu senken und die Energieeffizienz um 20 % zu steigern. Neben allen Ausbauanstrengungen darf aber nicht vergessen werden, dass die Erhöhung der Energieeffizienz an erster Stelle steht.

Verzeichnisse

Abbildungen

Abbildung 1	Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse	17
Abbildung 2	Niveau und Veränderung regionaler Disparitäten im Spiegel von Einzelindikatoren	18
Abbildung 3	Beurteilung des Wohnorts und der wirtschaftlichen Lage nach regionalen Lebensverhältnissen	28
Abbildung 4	Öffentliche Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden einschließlich Extrahaushalte 2010	39
Abbildung 5	Nachfrage nach medizinischen Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung 2009	51
Abbildung 6	Wirtschaftswachstum	58
Abbildung 7	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1992 bis 2010	59
Abbildung 8	Sektoraler Strukturwandel 2003 und 2008	59
Abbildung 9	Pkw-Verfügbarkeit 2008	74
Abbildung 10	Personenverkehr in Deutschland nach Verkehrsmitteln	76
Abbildung 11	Güterverkehr in Deutschland nach Verkehrsträgern	77
Abbildung 12	Erreichbarkeit von Oberzentren	80
Abbildung 13	Erreichbarkeit von Autobahnen	82
Abbildung 14	Erreichbarkeit von IC-Bahnhöfen	83
Abbildung 15	Erreichbarkeit von Flughäfen	85
Abbildung 16	Anteile erneuerbarer Energien (EE) am gesamten Endenergieverbrauch in der EU 2008	91
Abbildung 17	Struktur der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nach installierter Leistung	92
Abbildung 18	Nationale Zielwerte für den Anteil erneuerbarer Energien	92
Abbildung 19	Beitrag der erneuerbaren Energien	93
Abbildung 20	Bautätigkeit Wohnungen 1993 bis 2009	111
Abbildung 21	Bautätigkeit in Deutschland nach zusammengefassten Kreistypen	112
Abbildung 22	Neubaubedarf nach Kreistypen 2010 bis 2025	118
Abbildung 23	Tägliche Veränderung der Bodennutzung in Hektar	120
Abbildung 24	Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche	122
Abbildung 25	Entwicklung der Siedlungsdichte 1992 bis 2010	122
Abbildung 26	Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche und Bevölkerung 2005 bis 2008	123
Abbildung 27	Veränderung Siedlungs- und Verkehrsfläche	123
Abbildung 28	Europäische Raumentwicklungspolitik	128
Abbildung 29	Bruttoinlandsprodukt (BIP)	186
Abbildung 30	Raumwirksame Bundesmittel 2004 bis 2010	190
Abbildung 31	Raumwirksame Mittel nach Geber-/Empfängerregionen 2004 bis 2010	196
Abbildung 32	Raumwirksame Mittel für Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur 2004 bis 2010	196
Abbildung 33	Raumwirksame Mittel für Forschung und Bildung 2004 bis 2010	197
Abbildung 34	Raumwirksame Mittel für Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur 2004 bis 2010	197
Abbildung 35	Mitteinsatz in den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“	200

Karten

Karte 1	Siedlungsstrukturelle Kreistypen	15
Karte 2	Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse: Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand	21
Karte 3	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	22
Karte 4	Preisindex	23
Karte 5	Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse: Infrastruktur, Wohnungsmarkt	25
Karte 6	Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse	26
Karte 7	Materielle Hilfsbedürftigkeit	29
Karte 8	Versorgung mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs	34
Karte 9	Erreichbarkeit von Ober- und Mittelzentren	35
Karte 10	Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung in Vergangenheit und Zukunft	37
Karte 11	Mittelbereiche und ihre Tragfähigkeit	38
Karte 12	Ausländische Schüler	41
Karte 13	Schulabgänger nach Abschlüssen	41
Karte 14	Erreichbarkeit von Schulen der Sekundarstufe II	43
Karte 15	Schulen der Sekundarstufe I	44
Karte 16	Hausarztversorgung	46
Karte 17	Erreichbarkeit von Krankenhäusern der Grundversorgung	49
Karte 18	Krankenhausstandorte und demographische Entwicklung	50
Karte 19	Pflegeheimplätze	51
Karte 20	Künftige Entwicklung der Hochbetagten	52
Karte 21	Pflegebedürftigkeit	52
Karte 22	Beschäftigung in Industrie und wissensintensiven, unternehmensorientierten Bereichen	60
Karte 23	Beschäftigung	61
Karte 24	Arbeitslosenquote, ältere Arbeitslose und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	63
Karte 25	Ausbildungsplätze	64
Karte 26	Nachwuchskräfte am Arbeitsmarkt	67
Karte 27	Arbeitslosigkeit	66
Karte 28	Kurzarbeit	66
Karte 29	Fehlender Hauptschulabschluss	67
Karte 30	Hochschulen	68
Karte 31	Geringqualifizierte Beschäftigte	69
Karte 32	Hochqualifizierte Beschäftigte	69
Karte 33	FuE-Personal	71
Karte 34	Personenverkehrsaufkommen	76
Karte 35	Güterverkehrsaufkommen	77
Karte 36	Pendeldistanzen	78
Karte 37	Pendlerverflechtungen	79
Karte 38	Erreichbarkeit von Oberzentren	81
Karte 39	Erreichbarkeit von Autobahnen	82
Karte 40	Lkw-Transitverkehre Ost-West 2002 und 2020	83
Karte 41	Erreichbarkeit von IC-Bahnhöfen	84
Karte 42	Erreichbarkeit von Flughäfen	85
Karte 43	Flughäfen und Seehäfen in Europa	86
Karte 44	Transeuropäische Verkehrsnetze – Prioritäre Achsen und Projekte	88
Karte 45	Entwurf eines Trans-Europäischen Verkehrsnetzes 2030 – Kernnetz	89
Karte 46	Erneuerbare Energien	94

Karte 47	Standorte von Windenergieanlagen	95
Karte 48	Biogaseinspeisung	96
Karte 49	Landwirtschaftliche Biomasse- und Reststoffpotenziale	96
Karte 50	Konventionelle und erneuerbare Energieerzeugung im Raum	98
Karte 51	Klimawandel – Temperatur- und Niederschlagsentwicklung	101
Karte 52	Klimawandel-Anfälligkeit	102
Karte 53	Regionale Betroffenheit „Sommertyp“	103
Karte 54	Emissionsberechtigungen für CO ₂	105
Karte 55	Hauspreise und Hauspreis-Einkommensrelationen bei Einfamilienhäusern	114
Karte 56	Wohnungsl Leerstand in Mehrfamilienhäusern	115
Karte 57	Wohnungsmarktregionstypen	117
Karte 58	Leerstandsrisiko in Mehrfamilienhäusern	118
Karte 59	Siedlungs- und Verkehrsfläche	121
Karte 60	Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche	124
Karte 61	Transnationale Zusammenarbeit	135
Karte 62	INTERREG III B – Projekte in Deutschland	136
Karte 63	Grenzübergreifende Zusammenarbeit	139
Karte 64	Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Wachstum und Innovation	143
Karte 65	Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Daseinsvorsorge sichern	145
Karte 66	Impulse durch Modellvorhaben für das Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten	147
Karte 67	Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee – Kartenteil –	151
Karte 68	Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee – Kartenteil –	152
Karte 69	Offshore Windparks in der AWZ	153
Karte 70	Raumkategorien der Landesplanung in gemeindescharfer Abgrenzung	158
Karte 71	Ober- und Mittelzentren	160
Karte 72	Aktuelle Entwicklungen in den Planungsregionen	163
Karte 73	Stand der Regionalplanung	165
Karte 74	Freiraumschutz in Regionalplänen	170
Karte 75	Planzeichen zum Freiraumschutz in Regionalplänen	170
Karte 76	Planzeichen zur Windenergie in Regionalplänen	172
Karte 77	Planzeichen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Regionalplänen	174
Karte 78	Planzeichen zur Rohstoffsicherung in Regionalplänen	176
Karte 79	Rohstoffsicherung in Regionalplänen	178
Karte 80	Planzeichen zur Infrastruktur in Regionalplänen – ohne Verkehr	179
Karte 81	Infrastruktur in Regionalplänen	180
Karte 82	Planzeichen zum Gewerbe in Regionalplänen	181
Karte 83	Festlegungen zum Gewerbe in Regionalplänen	182
Karte 84	Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung	189
Karte 85	Raumwirksame Mittel	195
Karte 86	Geber- und Empfängerregionen	195
Karte 87	EU-Fördergebiete	200
Karte 88	Einzelbetriebliche Förderung und Infrastrukturförderung	201
Karte 89	Europäischer Garantiefonds	202
Karte 90	Europäischer Landwirtschaftsfonds	204
Karte 91	Metropolraumtypen	210
Karte 92	Metropolfunktionen in Deutschland	211

Tabellen

Tabelle 1	Grundstufen Zentraler Orte	33
Tabelle 2	Kritische Infrastrukturbereiche	53
Tabelle 3	Gefahren	53
Tabelle 4	Beschäftigungsentwicklung nach Kreistypen	62
Tabelle 5	Raumordnerische relevante Wirkfolgen des Klimawandels	102
Tabelle 6	Reaktionsmöglichkeiten auf Klimawandelfolgen	104
Tabelle 7	Entwicklungsprozesse der transnationalen Zusammenarbeit	137
Tabelle 8	Stand der Landesraumordnungspläne in den Ländern	157
Tabelle 9	Gesetzliche Regelungen zu Raumordnungsgebieten in Landesplanungsgesetzen	168
Tabelle 10	Raumwirksame Mittel 2004 bis 2010	191
Tabelle 11	Ausgewählte, regionalisierbare Raumwirksame Mittel 2004 bis 2010	194

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld	EKFG-ÄndG	
AtomG	Atomgesetz		Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone	EnWGÄndG	Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften
BA	Bundesagentur für Arbeit	ESF	Europäischer Sozialfonds
BallrG	Ballungsraumgesetz	ESPON	European Spatial Planning Observation Network (Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung)
BauGB	Baugesetzbuch	EStG	Einkommensteuergesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	EU	Europäische Union
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
BfN	Bundesamt für Naturschutz	Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt	ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	FFH	Fauna-Flora-Habitat
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	FuE	Forschung und Entwicklung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	GG	Grundgesetz
BVWP	Bundesverkehrswegeplan	GISCO	Geographical Information System at the Commission (Geographisches Informationssystem der Europäischen Kommission)
CEMAT	Conference Européenne des Ministres responsables de l' Aménagement du Territoire (Europäische Ministerkonferenz für Raumordnung – auch: EMKRO)	GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
DWD	Deutscher Wetterdienst	IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz	IHK	Industrie- und Handelskammer
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	INKAR	Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung

INTERREG	Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung	REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen)	ROB	Raumordnungsbericht
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung	ROG	Raumordnungsgesetz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	RVR	Regionalverband Ruhr
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz	SächsKrGebNG	Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen
KRITIS	Kritische Infrastrukturen	SGB	Sozialgesetzbuch
MIV	Motorisierter Individualverkehr	SV-Beschäftigte	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung	TA2020	Territoriale Agenda der EU 2020
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung	TAEU	Territoriale Agenda der EU
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz	TEN-T	Transeuropäisches Verkehrsnetz
NUTS	Nomenclature des unites territoriales statistiques (Systematik der Gebiets-einheiten für die Statistik auf europäischer Ebene)	VASAB	Vision and Strategies around the Baltic Sea (Leitbild für die Entwicklung der Ostsee-region)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	WEA	Windenergieanlage
ÖV	Öffentlicher Verkehr	WIdO	Wissenschaftliches Institut der AOK
PfIWG	Pflegeweiterentwicklungsgesetz		
PIK	Potsdam Institut für Klimaforschung		
PV	Photovoltaik		

Anhang
Raumordnungsgesetz (ROG)

Raumordnungsgesetz (ROG)

Ausfertigungsdatum: 22.12.2008

Vollzitat: „Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist“

Stand: Zuletzt geändert durch Art. 9 G v. 31.7.2009 I 2585

Das Gesetz dient der Umsetzung folgender Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts:

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 der Änderungsrichtlinie 2006/105/EG vom 20. November 2006 (ABl. EU Nr. L 363 S. 368),

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 der Änderungsrichtlinie 2006/105/EG vom 20. November 2006 (ABl. EU Nr. L 363 S. 368),

Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

Fußnote

(+++ Textnachweis ab: 30.6.2009 +++)(+++ Amtlicher Hinweis des Normgebers auf EG-Recht:

Umsetzung EGRL 42/2001 (CELEX Nr: 301L0042)

Umsetzung der EWGRL 409/79 (CELEX Nr: 379L0409)

Umsetzung der EWGRL 43/92 (CELEX Nr: 392L0043) +++)

Das G wurde als Artikel 1 des G v. 22.12.2008 I 2986 vom Bundestag beschlossen. Es tritt gem. Art. 9 Nr. 1 Satz 2 dieses G am 30.6. 2009 in Kraft. Abschnitt 3 (§§ 17 bis 25) und § 29 sind am 31.12.2008 in Kraft getreten.

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

- § 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung
- § 2 Grundsätze der Raumordnung
- § 3 Begriffsbestimmungen
- § 4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung
- § 5 Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes
- § 6 Ausnahmen und Zielabweichung
- § 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne

Abschnitt 2

Raumordnung in den Ländern

- § 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne
- § 9 Umweltprüfung
- § 10 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen
- § 11 Bekanntmachung von Raumordnungsplänen; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen
- § 12 Planerhaltung
- § 13 Raumordnerische Zusammenarbeit
- § 14 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 15 Raumordnungsverfahren
- § 16 Vereinfachtes Raumordnungsverfahren

Abschnitt 3

Raumordnung im Bund

- § 17 Raumordnungspläne für den Gesamtraum und für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone
- § 18 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes
- § 19 Bekanntmachung von Raumordnungsplänen des Bundes; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen
- § 20 Planerhaltung bei Raumordnungsplänen des Bundes
- § 21 Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes
- § 22 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes
- § 23 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen
- § 24 Beirat für Raumentwicklung
- § 25 Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Abschnitt 4

Ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften

- § 26 Zusammenarbeit von Bund und Ländern
- § 27 Verwaltungsgebühren
- § 28 Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern
- § 29 Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone

Anlage 1 (zu § 9 Abs. 1)

Anlage 2 (zu § 9 Abs. 2)

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

(3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).

(4) Raumordnung findet im Rahmen der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798) auch in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone statt.

§ 2 Grundsätze der Raumordnung

(1) Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

(2) Grundsätze der Raumordnung sind insbesondere:

1. Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung sind langfristig offenzuhalten.
2. Die prägende Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume ist zu sichern. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können. Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.
3. Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. Dem Schutz kritischer Infrastrukturen ist Rechnung zu tragen. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken. Vor allem in verkehrlich hoch belasteten Räumen und Korridoren sind die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße zu verbessern. Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.
4. Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln. Regionale Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken. Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen. Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; dazu gehört auch die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen.
5. Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.
6. Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen. Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen. Der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm und die Reinhaltung der Luft sind sicherzustellen. Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.
7. Den räumlichen Erfordernissen der Verteidigung und des Zivilschutzes ist Rechnung zu tragen.
8. Die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum sowie für den Ausbau und die Gestaltung der transeuropäischen Netze sind zu gewährleisten. Raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten ist Rechnung zu tragen. Die Zusammenarbeit der Staaten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen sind zu unterstützen.

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Erfordernisse der Raumordnung: Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung;
2. Ziele der Raumordnung: verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;
3. Grundsätze der Raumordnung: Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwä-

gungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2) aufgestellt werden;

4. sonstige Erfordernisse der Raumordnung: in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen;
5. öffentliche Stellen: Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts;
6. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen: Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel;
7. Raumordnungspläne: zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne nach den §§ 8 und 17.

(2) Werden die Begriffe nach Absatz 1 Nr. 1 bis 4 in anderen Bundesgesetzen verwandt, sind sie, soweit sich aus diesen Bundesgesetzen nicht etwas anderes ergibt, im Sinne von Absatz 1 auszulegen.

§ 4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung

(1) Bei

1. raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen,
3. 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,

sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt entsprechend bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Weitergehende Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften bleiben unberührt.

(2) Bei sonstigen Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts sind die Erfordernisse der Raumordnung nach den für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

(3) Bei Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen von Personen des Privatrechts nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

§ 5 Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes

(1) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2, die für den Bund öffentliche Aufgaben durchführen, gilt die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 nur, wenn die zuständige Stelle oder Person bei der Aufstellung des Raumordnungsplans nach § 10 beteiligt worden ist und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat.

(2) Der Widerspruch nach Absatz 1 lässt die Bindungswirkung des Ziels der Raumordnung gegenüber der widersprechenden Stelle oder Person nicht entstehen, wenn

1. das ihre Belange berührende Ziel der Raumordnung auf einer fehlerhaften Abwägung beruht oder
2. sie ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nicht auf anderen geeigneten Flächen durchführen kann als auf denen, für die ein entgegenstehendes Ziel im Raumordnungsplan festgelegt wurde.

(3) Macht eine Veränderung der Sachlage ein Abweichen von den Zielen der Raumordnung erforderlich, kann die Stelle oder Person nach Absatz 1 mit Zustimmung der nächsthöheren Behörde innerhalb angemessener Frist, spätestens sechs Monate ab Kenntnis der veränderten Sachlage, unter den Voraussetzungen von Absatz 2 nachträglich widersprechen. Muss infolge des nachträglichen Widerspruchs der Raumordnungsplan geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, hat die widersprechende Stelle oder Person die dadurch entstehenden Kosten zu ersetzen.

§ 6 Ausnahmen und Zielabweichung

(1) Von Zielen der Raumordnung können im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden.

(2) Von Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben.

§ 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne

(1) In Raumordnungsplänen sind für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Die Festlegungen nach Satz 1 können auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen getroffen werden.

(2) Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Das Ergebnis der Umweltprüfung nach § 9 sowie die Stellungnahmen in den Beteiligungsverfahren nach den §§ 10, 18 sind in der Abwägung nach Satz 1 zu berücksichtigen.

(3) Raumordnungspläne benachbarter Planungsräume sind aufeinander abzustimmen.

(4) Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen.

(5) Den Raumordnungsplänen ist eine Begründung beizufügen.

(6) Soweit ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein europäisches Vogelschutzgebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann, sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach den §§ 8 und 17 Abs. 2 und 3 die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Europäischen Kommission anzuwenden.

(7) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Aufstellung von Raumordnungsplänen gelten auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

Abschnitt 2

Raumordnung in den Ländern

§ 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne

(1) In den Ländern sind

1. ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und
2. Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne)

aufzustellen. In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg kann ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Funktion eines Plans nach Satz 1 Nr. 1 übernehmen; hierfür gelten die Absätze 5 bis 7 sowie die §§ 10 und 11 entsprechend. Satz 1 Nr. 2 gilt nicht in den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland.

(2) Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Abs. 3 in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 zu berücksichtigen.

(3) Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes erforderlich, sind im gegenseitigen Einvernehmen die notwendigen Maßnahmen wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen.

(4) Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernehmen, wenn er den Vorschriften des Abschnitts 2 dieses Gesetzes und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne der Absätze 5 bis 7 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.

(5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören
 - Raumkategorien,
 - Zentrale Orte,
 - besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
 - Siedlungsentwicklungen,
 - Achsen;
2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören
 - großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
 - Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
 - Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
 - Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;
3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören
 - Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
 - Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.

Bei Festlegungen nach Satz 1 Nr. 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden.

(6) Die Raumordnungspläne sollen auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.

(7) Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen,

1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),
2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (Vorbehaltsgebiete),

3. in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete).

Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben.

§ 9 Umweltprüfung

(1) Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern

zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind; der Umweltbericht enthält die Angaben nach der Anlage 1. Der Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung einschließlich des erforderlichen Umfangs und Detaillierungsgrads des Umweltberichts ist festzulegen; die öffentlichen Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden kann, sind hierbei zu beteiligen. Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Raumordnungsplans angemessenerweise verlangt werden kann.

(2) Bei geringfügigen Änderungen von Raumordnungsplänen kann von einer Umweltprüfung abgesehen werden, wenn durch eine überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 genannten Kriterien festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden. Diese Prüfung ist unter Beteiligung der öffentlichen Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden kann, durchzuführen. Sofern festgestellt wurde, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, sind die zu diesem Ergebnis führenden Erwägungen in die Begründung des Plans aufzunehmen.

(3) Die Umweltprüfung soll bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, wenn in anderen das Plangebiet ganz oder teilweise umfassenden Plänen oder Programmen bereits eine Umweltprüfung nach Absatz 1 durchgeführt wurde. Die Umweltprüfung kann mit anderen Prüfungen zur Ermittlung oder Bewertung von Umweltauswirkungen verbunden werden.

(4) Die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne auf die Umwelt sind auf Grundlage der in der zusammenfassenden Erklärung nach § 11 Abs. 3 genannten Überwachungsmaßnahmen von der in den Landesplanungsgesetzen genannten Stelle, oder, sofern Landesplanungsgesetze keine Regelung treffen, von der für den Raumordnungsplan zuständigen oder der im Raumordnungsplan bezeichneten öffentlichen Stelle zu überwachen, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen unterrichten die öffentliche Stelle nach Satz 1, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Raumordnungsplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

§ 10 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen

(1) Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. Wird bei der

Aufstellung des Raumordnungsplans eine Umweltprüfung durchgeführt, sind der Entwurf des Raumordnungsplans und die Begründung, der Umweltbericht sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer Frist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können. Wird der Planentwurf nach Durchführung der Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 geändert, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung betroffene Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

(2) Wird die Durchführung eines Plans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines anderen Staates haben, ist dieser nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen. Soweit die Durchführung des Plans erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben kann, ist dieser nach § 14j des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen.

§ 11 Bekanntmachung von Raumordnungsplänen; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen

(1) Soweit der Raumordnungsplan nicht als Gesetz oder Rechtsverordnung verkündet wird, ist er oder seine Genehmigung oder der Beschluss über ihn öffentlich bekannt zu machen; mit der Bekanntmachung wird der Raumordnungsplan wirksam.

(2) Der Raumordnungsplan ist mit der Begründung sowie im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung mit der zusammenfassenden Erklärung nach Absatz 3 und der Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 4 Satz 1 zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten. Bei der Bekanntmachung nach Absatz 1 oder der Verkündung ist darauf hinzuweisen, wo die Einsichtnahme erfolgen kann.

(3) Dem Raumordnungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, sowie über die im Rahmen der Überwachung der Auswirkungen auf die Umwelt nach § 9 Abs. 4 Satz 1 durchzuführenden Maßnahmen.

§ 12 Planerhaltung

(1) Eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften dieses Gesetzes ist für die Rechtswirksamkeit eines Raumordnungsplans nur beachtlich, wenn

1. die Vorschriften des § 10 Abs. 1 und 2 Satz 2 über die Beteiligung verletzt worden sind; dabei ist unbeachtlich, wenn einzelne Personen oder öffentliche Stellen nicht beteiligt worden sind oder eine grenzüberschreitende Beteiligung fehlerhaft erfolgte, die entsprechenden Belange jedoch unerheblich waren oder in der Entscheidung berücksichtigt worden sind;
2. die Vorschriften des § 7 Abs. 5 und des § 10 Abs. 1 über die Begründung des Raumordnungsplans sowie seiner Entwürfe verletzt worden sind; dabei ist unbeachtlich, wenn die Begründung unvollständig ist;
3. der mit der Bekanntmachung (§ 11) verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht wurde.

(2) Für die Rechtswirksamkeit der Regionalpläne ist auch unbeachtlich, wenn § 8 Abs. 2 Satz 1 hinsichtlich des Entwickelns des Regionalplans aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet verletzt worden ist, ohne dass hierbei die sich aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet ergebende geordnete räumliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist.

(3) Für die Abwägung nach § 7 Abs. 2 ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend. Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie of-

fensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

(4) Bei Anwendung des § 9 gilt ergänzend zu den Absätzen 1 bis 3:

1. Ein für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans beachtlicher Mangel des nach § 10 Abs. 1 bei der Beteiligung beizufügenden Umweltberichts (§ 9 Abs. 1) besteht, wenn dieser in wesentlichen Punkten unvollständig ist und diese Punkte nicht Bestandteil der zusammenfassenden Erklärung nach § 11 Abs. 3 sind.
2. Unterbleibt nach § 9 Abs. 2 eine Umweltprüfung, gilt die Vorprüfung des Einzelfalls als ordnungsgemäß durchgeführt, wenn sie entsprechend den Vorgaben von § 9 Abs. 2 durchgeführt worden ist und ihr Ergebnis nachvollziehbar ist; dabei ist unbeachtlich, wenn einzelne öffentliche Stellen nicht beteiligt worden sind; andernfalls besteht ein für die Rechtswirksamkeit des Raumordnungsplans beachtlicher Mangel.

(5) Unbeachtlich werden

1. eine nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 beachtliche Verletzung der dort bezeichneten Verfahrens- und Formvorschriften,
2. eine unter Berücksichtigung von Absatz 2 beachtliche Verletzung des § 8 Abs. 2 Satz 1,
3. nach Absatz 3 beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs,
4. eine nach Absatz 4 beachtliche Verletzung der Vorschriften über die Umweltprüfung,

wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind. Bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hinzuweisen.

(6) Der Raumordnungsplan kann durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden.

§ 13 Raumordnerische Zusammenarbeit

(1) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Die Zusammenarbeit nach Satz 1 kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen; die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen.

(2) Formen der Zusammenarbeit nach Absatz 1 können insbesondere sein:

1. Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen,
2. Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen,
3. Durchführung einer Raumbesichtigung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, sowie Beratung dieser Träger.

Im Falle des Satzes 1 Nr. 1 kann Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung auch die Übernahme von Kosten sein, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen.

§ 14 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

(1) Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegen-

über den in § 4 genannten öffentlichen Stellen unbefristet untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen.

(2) Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegenüber den in § 4 genannten öffentlichen Stellen befristet untersagen, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und wenn zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Die Dauer der Untersagung beträgt bis zu zwei Jahre. Die Untersagung kann um ein weiteres Jahr verlängert werden.

(3) Rechtsbehelfe gegen eine Untersagung haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 15 Raumordnungsverfahren

(1) Die für Raumordnung zuständige Landesbehörde prüft in einem besonderen Verfahren die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 der Raumordnungsverordnung (Raumordnungsverfahren). Hierbei sind die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; insbesondere werden die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Gegenstand der Prüfung nach Satz 2 sind auch die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen. Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann bei Planungen und Maßnahmen abgesehen werden, für die sichergestellt ist, dass ihre Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird; die Landesregierungen werden ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln.

(2) Der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme legt der für Raumordnung zuständigen Landesbehörde die Verfahrensunterlagen vor, die notwendig sind, um eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Verteidigung entscheidet das Bundesministerium der Verteidigung oder die von ihm bestimmte Stelle, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Zivilschutzes die zuständige Stelle über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme.

(3) Die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind zu beteiligen. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, erfolgt die Beteiligung der betroffenen Nachbarstaaten im Raumordnungsverfahren nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit. Die Öffentlichkeit kann in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Absatz 2 Satz 2 erfolgt die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang die Öffentlichkeit einbezogen wird, im Einvernehmen mit den dort genannten Stellen.

(4) Über das Erfordernis, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, ist innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden. Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von sechs Monaten abzuschließen.

(5) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 ist im Benehmen mit der zuständigen Stelle oder Person über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zu entscheiden.

(6) Für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg gilt die Verpflichtung, Raumordnungsverfahren durchzuführen, nicht. Schaffen diese Länder allein oder gemeinsam mit anderen Ländern Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren, finden die Absätze 1 bis 5 Anwendung.

§ 16 Vereinfachtes Raumordnungsverfahren

Bei der Prüfung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen kann, soweit keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen, auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen nach

§ 15 Abs. 3 Satz 1 und 2 verzichtet werden, wenn die raumbedeutsamen Auswirkungen dieser Planungen und Maßnahmen gering sind oder wenn für die Prüfung der Raumverträglichkeit erforderliche Stellungnahmen schon in einem anderen Verfahren abgegeben wurden (vereinfachtes Raumordnungsverfahren). Die Frist nach § 15 Abs. 4 Satz 2 beträgt beim vereinfachten Raumordnungsverfahren grundsätzlich drei Monate.

Abschnitt 3

Raumordnung im Bund

§ 17 Raumordnungspläne für den Gesamtraum und für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone

(1) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und unter Beachtung der Beratungs- und Unterrichtungspflicht nach § 26 Abs. 1 und 4 einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt bei der Planaufstellung die Bundesministerien und stellt das Benehmen mit den Ländern und den angrenzenden Staaten her.

(2) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung als Rechtsverordnung aufstellen, soweit dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Die Raumordnungspläne nach Satz 1 entfalten keine Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder.

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stellt für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone einen Raumordnungsplan als Rechtsverordnung auf. Der Raumordnungsplan soll Festlegungen zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie zum Schutz der Meeresumwelt treffen; für diese Nutzungen und Funktionen können auch Gebiete festgelegt werden, § 8 Abs. 7 gilt entsprechend. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie führt mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stellt bei der Planaufstellung das Benehmen mit den angrenzenden Staaten und Ländern her.

(4) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen nach Absatz 3 kann der Träger der Bundesraumordnung entsprechend § 13 Abs. 1 und 2 Satz 1 Nr. 1 vertragliche Vereinbarungen treffen; Gegenstand dieser Vereinbarungen kann auch die Übernahme von Kosten sein, die dem Träger der Bundesraumordnung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen.

(5) Bei der Aufstellung von Plänen nach den Absätzen 2 und 3 gilt § 9 mit der Maßgabe, dass zuständig für die Überwachung nach § 9 Abs. 4 die für den Raumordnungsplan zuständige Stelle oder die im Raumordnungsplan bezeichnete Stelle ist. Für Pläne nach Absatz 2 gilt des Weiteren § 19b des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend; die Ermächtigung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in § 19b Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung gilt auch für Pläne nach Absatz 2.

(6) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unterrichtet bei der Aufstellung von Plänen nach den Absätzen 2 und 3 den zuständigen Ausschuss des Deutschen Bundestages während der Beteiligung nach § 18.

§ 18 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes

Hinsichtlich der Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes gilt § 10 mit den folgenden Maßgaben:

1. Der Entwurf eines Raumordnungsplans nach § 17 und die Begründung und im Falle einer Umweltprüfung auch der Umweltbericht sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen sind für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher im Verkündungsblatt der auslegenden Behörde und in zwei überregionalen Tageszeitungen amtlich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können. Die abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; denjenigen, die Stellungnahmen abgegeben haben, ist Einsicht in das Ergebnis der Prüfung zu ermöglichen. Die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist öffentlich bekannt zu machen; die Bekanntmachung kann mit der Bekanntmachung oder Verkündung des Raumordnungsplans verbunden werden.
2. Die Regelungen der Nummer 1 gelten auch für die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen mit der Maßgabe, dass ihnen der Planentwurf und die Begründung und im Falle einer Umweltprüfung auch der Umweltbericht sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen sind. Die öffentlichen Stellen haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die Planaufstellung bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zur Verfügung zu stellen.
3. Wird der Planentwurf nach Durchführung der Verfahrensschritte nach den Nummern 1 und 2 geändert, ist der geänderte Teil erneut auszulegen; insoweit sind die Stellungnahmen erneut einzuholen. Die Dauer der Auslegung und die Frist zur Stellungnahme kann angemessen verkürzt werden. Werden durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung betroffene Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden.
4. Bei der Beteiligung können elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden.

§ 19 Bekanntmachung von Raumordnungsplänen des Bundes; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen

(1) Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ist im Bundesanzeiger bekannt zu machen; mit der Bekanntmachung tritt er in Kraft. Die Bekanntmachung kann auch dadurch bewirkt werden, dass der Raumordnungsplan bei der Bundesverwaltung zu jedermanns Einsicht ausgelegt und im Bundesanzeiger darauf hingewiesen wird, wo der Raumordnungsplan eingesehen werden kann.

(2) Für Raumordnungspläne des Bundes nach § 17 Abs. 2 und 3 gilt § 11 Abs. 2 und 3 entsprechend.

§ 20 Planerhaltung bei Raumordnungsplänen des Bundes

Hinsichtlich der Rechtswirksamkeit von Raumordnungsplänen des Bundes gelten die Regelungen des § 12 Abs. 1 und 3 bis 6 zur Planerhaltung entsprechend.

§ 21 Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes

Hinsichtlich der Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes gilt § 6 Abs. 2 mit der Maßgabe, dass über den Antrag auf Zielabweichung bei Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 2 das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und bei

Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 3 das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie entscheidet. Wird über den Antrag auf Zielabweichung im Zulassungsverfahren über eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme oder in einem anderen Verfahren entschieden, ist das Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erforderlich.

§ 22 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes

Für die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Abs. 2 und 3 gilt § 14 Abs. 2 und 3 mit der Maßgabe, dass für die Untersagung das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zuständig ist.

§ 23 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Planungen und Maßnahmen zu bestimmen, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben.

(2) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Bedeutung und Form der Planzeichen zu bestimmen, die für die in § 8 Abs. 5 bis 7 sowie § 17 aufgeführten Festlegungen in Raumordnungsplänen notwendig sind. Die Rechtsverordnung nach Satz 1 bedarf der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie die Bedeutung und Form der Planzeichen bestimmt, die für Festlegungen in Raumordnungsplänen der Länder nach § 8 Abs. 5 bis 7 notwendig sind.

§ 24 Beirat für Raumentwicklung

(1) Der Beirat für Raumentwicklung hat die Aufgabe, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung zu beraten.

(2) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beruft im Benehmen mit den zuständigen Spitzenverbänden in den Beirat neben Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung Sachverständige insbesondere aus den Bereichen der Wissenschaft, der Landesplanung, der Stadtentwicklung, der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Sports.

§ 25 Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

(1) Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet und in den angrenzenden Gebieten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stellt den Ländern die Ergebnisse des Informationssystems zur Verfügung.

(2) Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erstattet dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen Berichte, insbesondere über

1. die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
2. die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
3. die räumliche Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,
4. die Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

Die Berichte können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken.

Abschnitt 4

Ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften

§ 26 Zusammenarbeit von Bund und Ländern

(1) Grundsätzliche Angelegenheiten der Raumordnung sollen vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden in der Ministerkonferenz für Raumordnung gemeinsam beraten werden.

(2) Bund und Länder können im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln.

(3) Der Bund beteiligt sich in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Politik des räumlichen Zusammenhalts in der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum. Bund und Länder wirken bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng zusammen.

(4) Bund und Länder sind verpflichtet, sich gegenseitig alle Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der Aufgaben der Raumordnung notwendig sind.

§ 27 Verwaltungsgebühren

Für Amtshandlungen nach § 21, die das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie durchführt, werden Gebühren erhoben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung die Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen im Sinne des Satzes 1 zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für die Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.

§ 28 Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern

(1) Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 sowie Raumordnungsverfahren nach § 15, die vor dem 30. Juni 2009 förmlich eingeleitet wurden, werden nach den bis zum 29. Juni 2009 geltenden Raumordnungsgesetzen von Bund und Ländern abgeschlossen. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Schritten des Verfahrens noch nicht begonnen worden, können diese auch nach den Vorschriften dieses Gesetzes durchgeführt werden.

(2) § 12 Abs. 1 bis 4 ist auf Raumordnungspläne der Länder entsprechend anzuwenden, die vor dem 30. Juni 2009 auf der Grundlage der Raumordnungsgesetze der Länder in Kraft getreten sind; ergänzend sind die Vorschriften in den Raumordnungsgesetzen der Länder über die form- und fristgerechte Geltendmachung und über die Rechtsfolgen einer nicht form- und fristgerechten Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften, von Mängeln der Abwägung und von sonstigen Vorschriften weiterhin anzuwenden. Unbeschadet des Satzes 1 sind auf der Grundlage der Raumordnungsgesetze der Länder unbeachtliche oder durch Fristablauf unbeachtliche Fehler bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Länder auch weiterhin für die Rechtswirksamkeit dieser Pläne unbeachtlich.

(3) Am 30. Juni 2009 geltendes Landesrecht, das die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2, die Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 oder die Vorschriften des Abschnitts 2 dieses Gesetzes ergänzt, sowie landesrechtliche Gebührenregelungen bleiben unberührt.

§ 29 Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone

(1) Auf Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone, die vor dem 31. Dezember 2008 förmlich eingeleitet wurden, findet das bisher geltende Raumordnungsgesetz des Bundes Anwendung. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Schritten des Verfahrens noch nicht begonnen worden,

können diese auch nach den Vorschriften dieses Gesetzes durchgeführt werden.

(2) Die Regelungen des § 19 Abs. 2 zur Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen, des § 20 zur Planerhaltung, des § 21 zur Zielabweichung, des § 22 zur Untersagung sowie des § 27 zu den Verwaltungsgebühren gelten für Rechtsverordnungen nach § 18a des Raumordnungsgesetzes in der vor dem 31. Dezember 2008 geltenden Fassung entsprechend.

(3) Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone sind

1. das Bundesnaturschutzgesetz einschließlich der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen,
2. das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen sowie
3. das sonstige Umwelt- und Naturschutzrecht, soweit es im Übrigen geändert wird durch
 - die Artikel 3 bis 26 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) und
 - die Artikel 1 und 3 bis 23 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585),

jeweils in der bis zum 28. Februar 2010 geltenden Fassung weiter anzuwenden, sofern die Aufstellung dieser Raumordnungspläne vor dem 1. Januar 2010 förmlich eingeleitet worden ist.

Anlage 1 (zu § 9 Abs. 1)

(Fundstelle: BGBl. I 2008, 2996)

Der Umweltbericht nach § 9 Abs. 1 besteht aus

1. einer Einleitung mit folgenden Angaben:
 - Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Raumordnungsplans,
 - Darstellung der in den einschlägigen Gesetzen und Plänen fest gelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Raumordnungsplan von Bedeutung sind, und der Art, wie diese Ziele und die Umweltbelange bei der Aufstellung berücksichtigt wurden;
2. einer Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 9 Abs. 1 ermittelt wurden, mit Angaben der
 - Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands, einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, einschließlich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung und bei Nichtdurchführung der Planung,
 - geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen und
 - in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Raumordnungsplans zu berücksichtigen sind;
3. folgenden zusätzlichen Angaben:
 - Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,
 - Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Raumordnungsplans auf die Umwelt und
 - allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage.

Anlage 2 (zu § 9 Abs. 2)

Fundstelle: BGBl. I 2008, 2997;

Nachstehende Kriterien sind anzuwenden, soweit auf Anlage 2 Bezug genommen wird:

1. Merkmale des Raumordnungsplans, insbesondere in Bezug auf
 - 1.1 das Ausmaß, in dem der Raumordnungsplan einen Rahmen im Sinne des § 14b Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung setzt;
 - 1.2 das Ausmaß, in dem der Raumordnungsplan andere Pläne und Programme beeinflusst;
 - 1.3 die Bedeutung des Raumordnungsplans für die Einbeziehung umweltbezogener, einschließlich gesundheitsbezogener Erwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung;
 - 1.4 die für den Raumordnungsplan relevanten umweltbezogenen, einschließlich gesundheitsbezogener Probleme;
 - 1.5 die Bedeutung des Raumordnungsplans für die Durchführung nationaler und europäischer Umweltvorschriften.
2. Merkmale der möglichen Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf
 - 2.1 die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen;
 - 2.2 den kumulativen und grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen;
 - 2.3 die Risiken für die Umwelt, einschließlich der menschlichen Gesundheit (zum Beispiel bei Unfällen);
 - 2.4 den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen;
 - 2.5 die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets auf Grund der besonderen natürlichen Merkmale, des kulturellen Erbes, der Intensität der Bodennutzung des Gebiets jeweils unter Berücksichtigung der Überschreitung von Umweltqualitätsnormen und Grenzwerten;
- 2.6 folgende Gebiete:
 - 2.6.1 Natura 2000-Gebiete nach § 7 Absatz 1 Nummer 8 des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - 2.6.2 Naturschutzgebiete gemäß § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes, soweit nicht bereits von Nummer
 - 2.6.1 erfasst,
 - 2.6.3 Nationalparke gemäß § 24 des Bundesnaturschutzgesetzes, soweit nicht bereits von Nummer
 - 2.6.1 erfasst,
 - 2.6.4 Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete gemäß den §§ 25 und 26 des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - 2.6.5 gesetzlich geschützte Biotopie gemäß § 30 des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - 2.6.6 Wasserschutzgebiete gemäß § 51 des Wasserhaushaltsgesetzes, Heilquellenschutzgebiete gemäß § 53 Absatz 4 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 des Wasserhaushaltsgesetzes,
 - 2.6.7 Gebiete, in denen die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind,
 - 2.6.8 Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte, insbesondere Zentrale Orte im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 dieses Gesetzes,
 - 2.6.9 in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmäler, Denkmalensembles, Bodendenkmäler oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind.

