

47. Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)

am 5. Dezember 2023 in Cottbus

Beiträge der Raumordnung zu resilienten Strukturen unter Berücksichtigung der räumlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie

Beschluss

1. Die RMK nimmt den Bericht zu den räumlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zur Kenntnis.
2. Die RMK unterstreicht die Bedeutung einer flexiblen und resilienten Infrastruktur, einer vorausschauenden Freiraumplanung sowie die Notwendigkeit einer umfassenden Versorgung zur Verbesserung der Krisenresilienz insbesondere im Hinblick auf Pandemien. Eine ganzheitliche Betrachtung aller relevanten Aspekte sowie die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren ist erforderlich.
3. Die RMK empfiehlt, anstehende Fortschreibungen der Landes- und Regionalpläne zu nutzen, um Resilienzthemen aufzugreifen und Konzepte zu erarbeiten, die resiliente Raumstrukturen ermöglichen. Themen können dabei insbesondere die Freiraum- und Verkehrsentwicklung, das System der Zentralen Orte und Entwicklungsachsen sowie die Steuerung des Einzelhandels sein.
4. Die RMK unterstreicht die Bedeutung einer krisenstabilen Digitalisierung zur Optimierung von Entscheidungsabläufen und Kommunikationsprozessen für ein schnelles Reagieren auf aktuelle Anforderungen in Krisensituationen.
5. Die RMK bittet die Geschäftsstelle, den Beschluss dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund zuzuleiten.

Anlage: Bericht „Räumliche Auswirkungen der Corona-Pandemie“

München, den 07.11.2023

**Hauptausschuss
der Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)**

Arbeitsgruppe des Raumentwicklungsausschusses „Beiträge der Raumordnung zu resilienten Strukturen unter Berücksichtigung der räumlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie“

Bericht

Räumliche Auswirkungen der Corona-Pandemie

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Analyse.....	1
2.1. Fallzahlen der Pandemie.....	1
2.2. Demografische Aspekte (Bevölkerungsentwicklung, Wanderungen)	2
2.2.1. Geburten.....	2
2.2.2. Sterblichkeit	3
2.2.3. Bevölkerungsentwicklungsraten nach Stadt- und Gemeindetyp	4
2.2.4. Wanderungen	6
2.3. Wohnen und Immobilien, Breitbandausstattung	7
2.3.1. Wohnen, Mieten und Immobilien.....	7
2.3.2. Breitbandausstattung	8
2.4. Online-Handel.....	11
2.5. Arbeitsmarkt	12
2.6. Freiraumflächennutzung.....	13
2.7. Raumplanerische Schlussfolgerungen	13
3. Maßnahmen von Bund und Ländern	15
3.1. Maßnahmen des Bundes	15
3.1.1. Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen	15
3.1.2. Sicherung/Stärkung nähräumlicher Versorgungs- und Raumstrukturen	16
3.1.3. KRITIS-Dachgesetz – KRITIS-DachG	16
3.1.4. MORO „Auswirkungen der COVID-19-Krise in den Grenzregionen“	16
3.2. Maßnahmen der Länder	17
Literaturverzeichnis	19

1. Einleitung

Die Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) hat sich mit Beschluss vom 29.11.2021 zu „Lehren aus der Corona-Pandemie: Sicherstellung resilienter Raumstrukturen“ mit den räumlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie und der zu ihrer Bekämpfung getroffenen Maßnahmen befasst. Die RMK hat es für notwendig erachtet, die räumlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie weiter zu analysieren und daraus Maßnahmen bzw. Handlungsempfehlungen auf dem Gebiet der Raumordnung abzuleiten, mit denen resiliente Raumstrukturen sichergestellt bzw. verstärkt werden können.

2. Analyse¹

2.1. Fallzahlen der Pandemie²

Die erste Corona-Welle traf Deutschland Mitte März 2020 vor allem in den Kreisen Süddeutschlands. Trotz der im Rückblick insgesamt niedrigen Inzidenzen waren die Fallzahlen im städtischen gegenüber dem ländlichen Raum deutlich höher. Das darauffolgende Sommerplateau wurde von einzelnen Hotspots geprägt. Die großen Ausbrüche in Schlachthöfen, bei Erntehelferinnen und Erntehelfern in eher ländlich strukturierten Kreisen sowie in Pflegeheimen oder bei (familiären) Großveranstaltungen in städtischen Kreisen sind ein Indiz, dass es insbesondere zu Beginn der Pandemie keine siedlungsstrukturellen Abhängigkeiten gab (vgl. Blätgen/Milbert 2020). In den darauffolgenden Phasen wechselten sich Perioden ab, in denen entweder städtische oder ländliche Regionen stärker betroffen waren. Zum Teil lassen sich diese Stadt-Land-Unterschiede auch durch die großräumigen Verbreitungsmuster erklären, indem es eher städtisch oder ländlich geprägte Bundesländer waren, die in den einzelnen Phasen am stärksten unter den Infektionen litten. Auffällig ist lediglich der frühere Wiederanstieg der Infektionen in städtischen Regionen und der einer Welle folgende spätere Rückgang der Infektionszahlen im ländlichen Raum.

Die Gründe für die Ausbreitung und die unterschiedliche Betroffenheit der Regionen sind vielfältig. Sie liegen u. a. in Hotspot-Ereignissen, im Reiseverhalten, in der altersgruppenspezifischen Betroffenheit vor und nach der Grundimmunisierung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

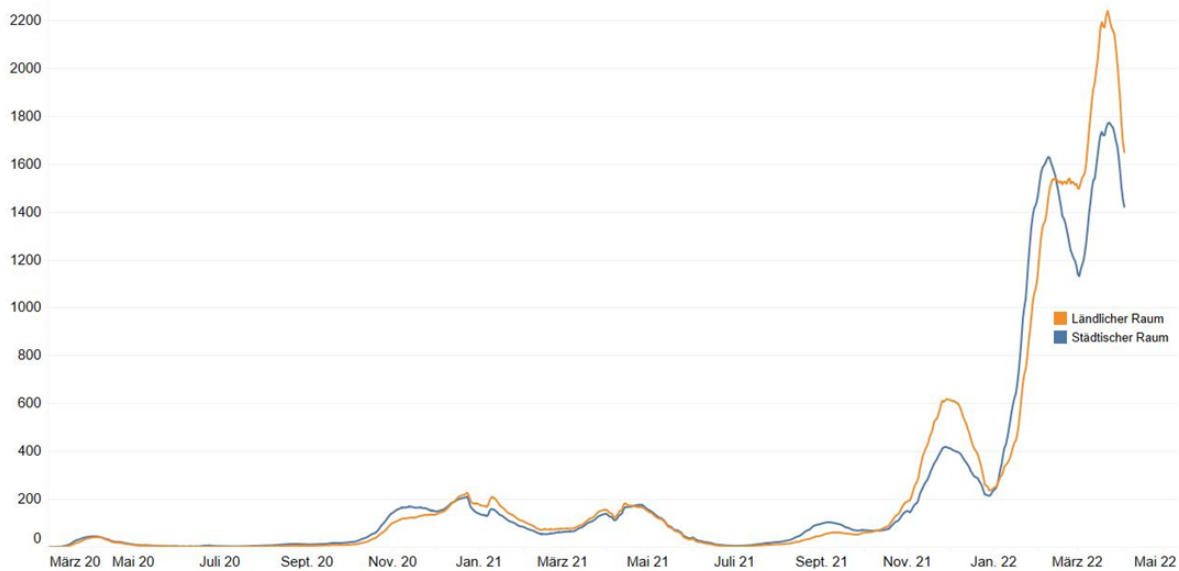
Fazit: Eine grundsätzliche höhere Betroffenheit städtischer Räume aufgrund höherer Dichte und höherer Interaktionen kann nicht bestätigt werden.

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

² Der Analysezeitraum März 2020 bis April 2022 ist bedingt durch Datenverfügbarkeit und Datenvalidität. Die zur Verfügung stehenden Daten des RKI nach April 2022 sind aufgrund der veränderten Testbedingungen nach Meinung des BBSR nicht mehr aussagekräftig.

Abbildung 1

Entwicklung der 7-Tage-Inzidenzen in den unterschiedlichen Wellen der Pandemie nach städtischem und ländlichen Raum



Quelle: Laufende Raumbewachung des BBSR, RKI

© BBSR Bonn 2023

2.2. Demografische Aspekte (Bevölkerungsentwicklung, Wanderungen)

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Bevölkerungsentwicklung für Deutschland insgesamt und in den Teilräumen lassen sich noch nicht umfassend abschätzen. Die Fort- und Zuzüge in und aus dem Ausland brachen ein, die Zuzüge aus dem Ausland stiegen in 2022 allerdings aufgrund des Krieges in der Ukraine wieder deutlich an.

2.2.1. Geburten

Die Zahl der Geburten war in 2021 außergewöhnlich hoch. Nach der Spitze 2016 mit 792.000 Geburten zeichnete sich ein leichter Rückgang in den Geburten ab. Im zweiten Corona Jahr 2021 waren es dann 795.000 geborene Kinder. Differenziert man allerdings nach Monaten wird ersichtlich, dass nur die Monate Januar und Februar und das vierte Quartal deutlich höhere Geburten zu verzeichnen hatten als die Vergleichsmonate 2019. Die Entscheidung für ein Kind wurde also wahrscheinlich im ersten (Frühjahr 2020) und zweiten (Herbst/Winter 2020/2021) getroffen. In 2022 ging die Zahl der Geburten bundesweit wieder deutlich auf rund 739.000 zurück (vgl. Destatis 21.07.2023). Auch im ersten Quartal 2023 blieb die Zahl der Geburten auf niedrigem Niveau (vgl. Destatis 14.06.2023).

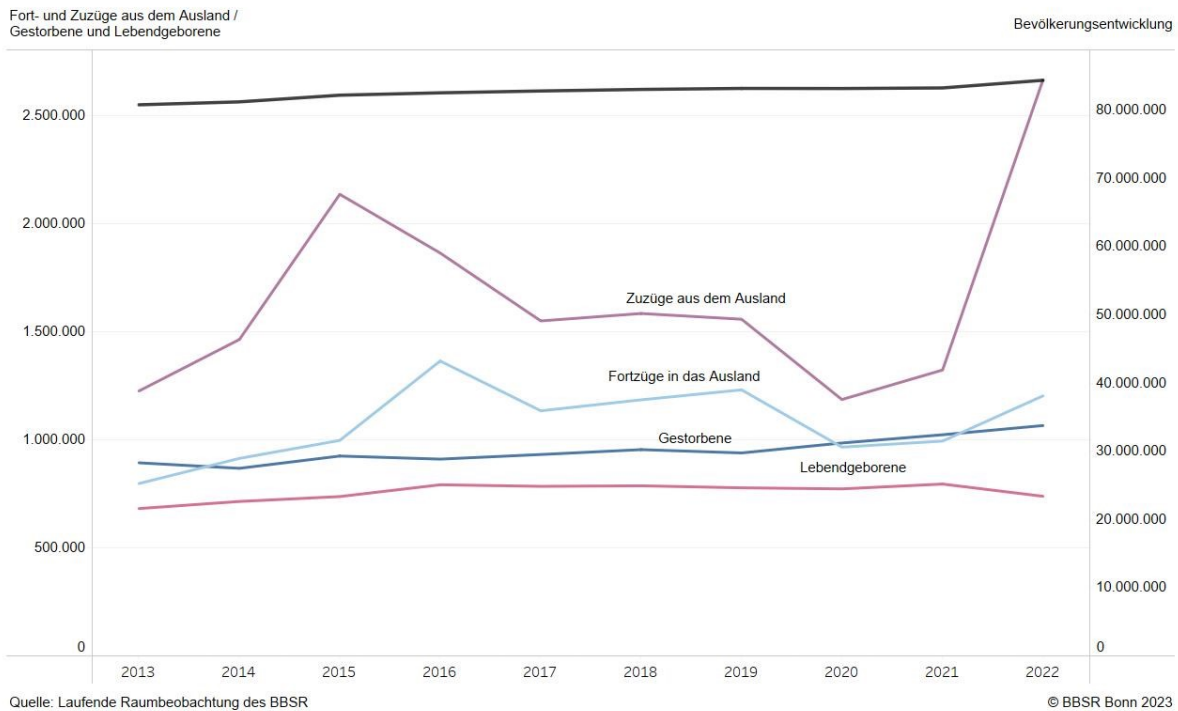
Die Geburtenzahlen sind regional sehr unterschiedlich. In den ostdeutschen Bundesländern (mit der Ausnahme von Berlin) wurden in 2021 sogar deutlich weniger Kinder als in 2019 geboren (-4,9%), in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg

hingegen 2021 deutlich mehr als 2020 (+4,7%). Die Erklärung hierfür liegt jedoch in den unterschiedlichen demografischen Grundstrukturen.

Fazit: Die zusammengefasste Geburtenziffer ergibt keine klaren regionalen Differenzierungen (vgl. Geis-Thöne 2022).

Abbildung 2

Demographische Entwicklung in Deutschland, 2013-2022

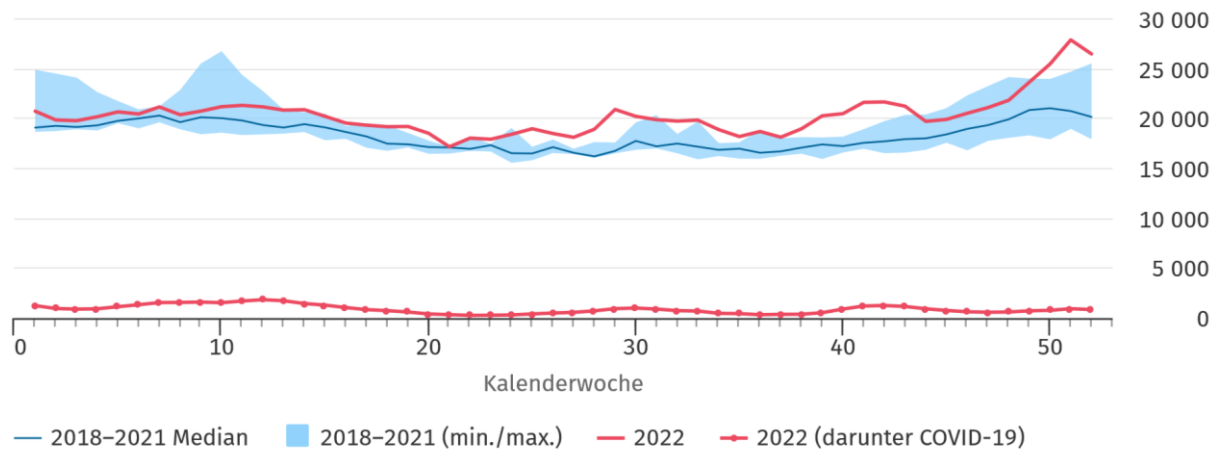


2.2.2. Sterblichkeit

Aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung wird seit mehr als 20 Jahren mit einer jährlich steigenden Zahl der Sterbefälle in Deutschland gerechnet. Gleichzeitig stieg die Lebenserwartung vor Beginn der Corona-Pandemie jedoch tendenziell an. Der Effekt der steigenden Lebenserwartung schwächte damit den Alterungseffekt ab. Bei gleichzeitigem Wirken beider Effekte stiegen die Sterbefallzahlen vor Beginn der Pandemie jährlich um durchschnittlich 1 bis 2 %.

In den drei Pandemie Jahren gingen die jährlichen Anstiege der Sterbefälle über dieses Ausmaß hinaus. So gab es von 2020 bis 2022 insgesamt etwa 140.000 bis 200.000 zusätzliche Sterbefälle im Vergleich zur vorherigen durchschnittlichen Entwicklung in Deutschland (vgl. Abbildung 3). Beim Robert Koch-Institut (RKI) wurden in diesen drei Jahren insgesamt etwa 164.000 COVID-19-Todesfälle gemeldet. Maßnahmen und Verhaltensänderungen im Zuge der Pandemie können dafür gesorgt haben, dass vor allem 2020 und 2021 weniger Sterbefälle durch andere Infektionskrankheiten, wie beispielsweise die Grippe, verursacht wurden. Im Jahr 2022 hatten zudem der außergewöhnlich warme Sommer sowie eine starke Grippewelle zum Jahresende eine sichtbare Auswirkung auf den Jahresverlauf der Sterbefallzahlen.

Abbildung 3: Wöchentliche Sterbefallzahlen in Deutschland



Quellen: Sterbefallzahlen insgesamt: Statistisches Bundesamt, COVID-19-Todesfälle: Robert Koch-Institut (Stand 19.01.2023)

Aktuelle Analysen zur Sterblichkeit im Jahr 2022 zeigen, dass sich die Lebenserwartung bei Geburt im Vergleich zum letzten Vorpandemiejahr 2019 verringert hat, in den neuen Ländern etwas stärker als in den alten Ländern. In Deutschland betrug die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt im Jahr 2022 für Frauen 82,9 Jahre und für Männer 78,2 Jahre (vgl. Destatis 25.7.2023). Im Ergebnis der rückläufigen Lebenserwartung im Zuge der Pandemie sind die Sterbefallzahlen in dieser Zeit stärker gestiegen als es durch die steigende Zahl älterer Menschen erklärbar war.

Fazit: Analysen zur Regionalstruktur der Sterblichkeit in den Jahren der COVID-19-Pandemie zeigen, dass sich die Regionalstruktur der COVID-19-Sterblichkeit des Jahres 2020 erheblich von den üblichen Mustern der regionalen Sterblichkeit unterscheidet. Statt eines Nordost-Südwest-Gefälles in der allgemeinen Sterblichkeit (vgl. Rau/Schmertmann 2020) zeigt die COVID-19-Sterblichkeit eher ein Nordwest-Südost-Gefälle. Regionen mit einer höheren „üblichen“ Sterblichkeit, die sich aus einem überdurchschnittlich hohen Anteil älterer Menschen und/oder einer niedrigeren Lebenserwartung ableitet, waren also nicht unbedingt stärker von COVID-19-Sterblichkeit betroffen.

2.2.3. Bevölkerungsentwicklungsraten nach Stadt- und Gemeindetyp

Während der COVID-19-Pandemie lautete die Empfehlung „Bleiben Sie zu Hause“, um sich und andere vor Ansteckung zu schützen. Die Isolation in der Wohnung stellte für viele jedoch auch eine soziale Isolation dar. Die Ausstattung des Wohnraums bestimmte dabei, wie gut die neuen Arrangements mit Homeschooling und Homeoffice funktionierten. Auch die Quartiersqualitäten – soziales Quartier, grünes Quartier, „Stadt der kurzen Wege“ – werden neu zu bewerten sein. Viele Expertinnen und Experten erwarten aufgrund der Pandemieerfahrungen geänderte Wohnwünsche nach mehr Wohn- (und Arbeits-) Räumen pro Wohnung, nach mehr Grün und

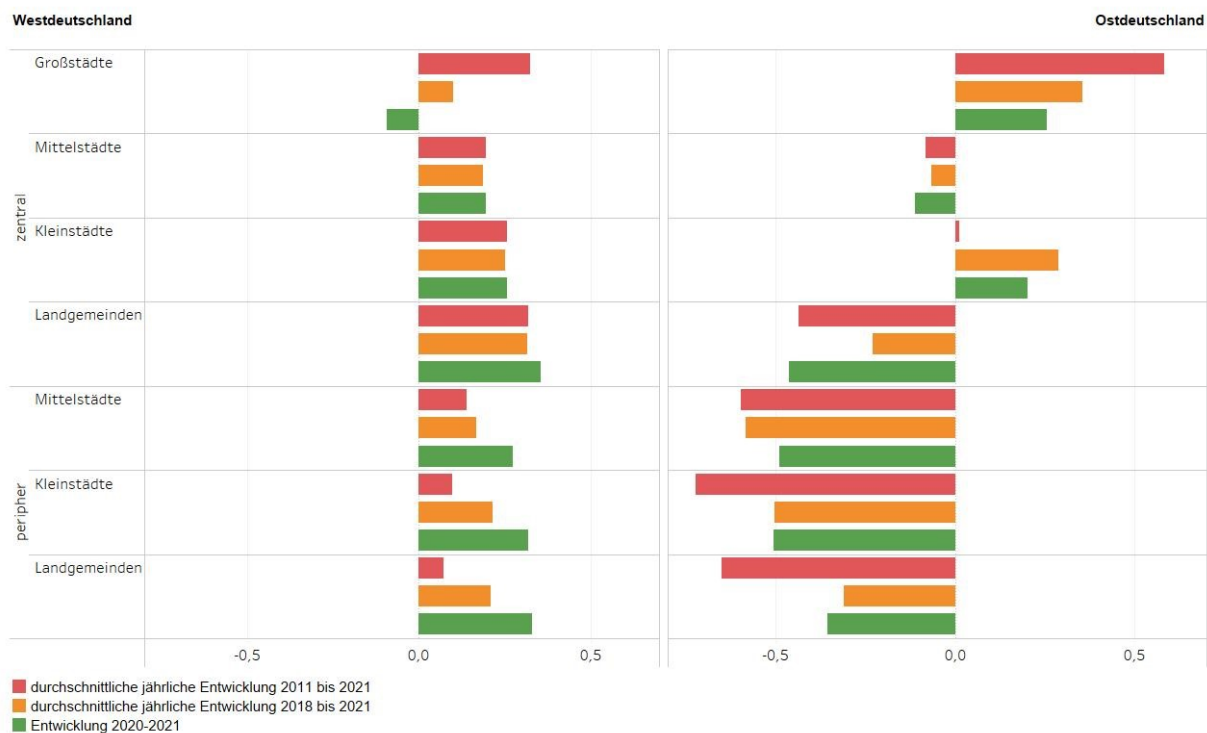
Vermeidung der Enge der Stadt. Vor allem urban wohnende Menschen erwägen aufgrund der Pandemieerfahrungen einen Umzug in einen Vorort oder eine kleinere Großstadt. Das eigene Haus im Umland der Stadt gewinnt an Attraktivität, was die Suburbanisierung befeuert.

Der Boom der großen Städte verlangsamte sich bereits in den letzten vier bis fünf Jahren. Das Corona-Jahr 2020 bedeutet erstmals für die Mehrheit der Großstädte einen Wachstumsstopp. Dieser Bruch fällt für die westdeutschen Großstädte gravierender aus als für die ostdeutschen.

Fazit: Sofern überhaupt von Gewinnern der Pandemie gesprochen werden kann, so sind es vornehmlich die kleineren, zentral gelegenen Städte in Ostdeutschland sowie bundesweit die Landgemeinden. Nach vielen Jahren des Schrumpfens sind sie im Durchschnitt 2020 in Westdeutschland stärker gewachsen und in Ostdeutschland fällt ihr Bevölkerungsverlust deutlich moderater aus. Ob sich für sie die New-Work-Konzepte tatsächlich so auszahlen wie angenommen, wird sich jedoch erst in der post-pandemischen Phase erweisen.

Abbildung 4

Jährliche Bevölkerungsentwicklungsraten nach Stadt- und Gemeindetyp im Zeitvergleich



Quelle: Bevölkerungsforschung und Wanderungsstatistik des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

© BBSR Bonn 2023

2.2.4. Wanderungen

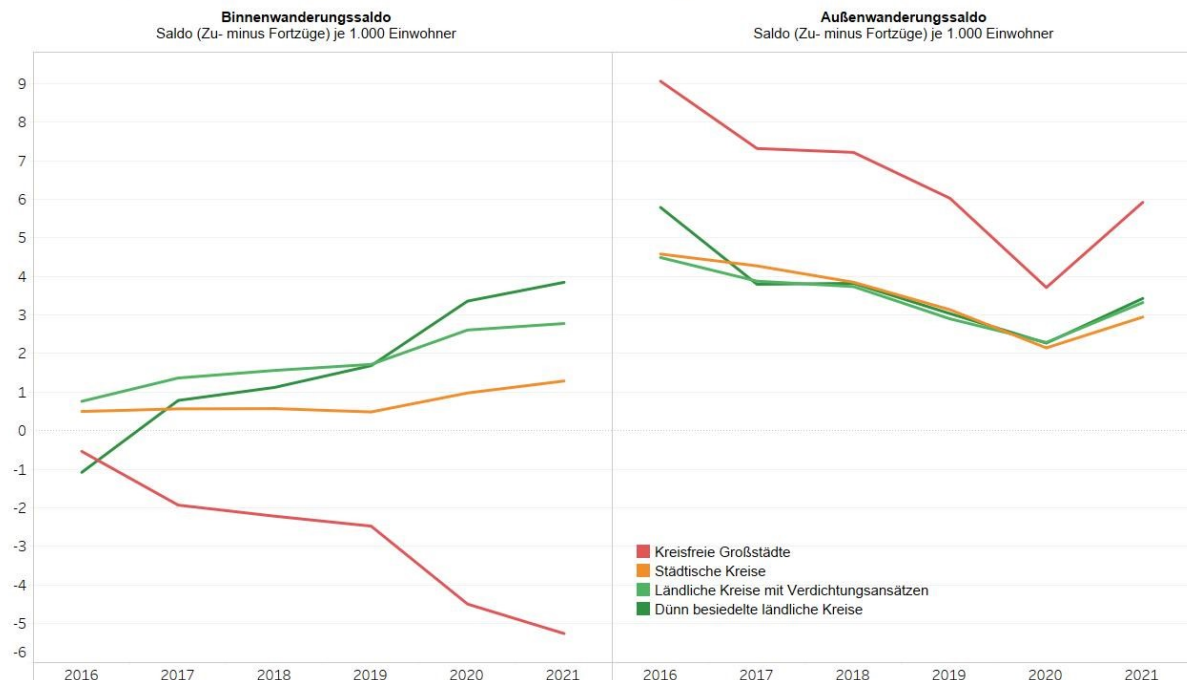
Besonderes Augenmerk ist regional auf die Wanderungssalden zu legen. Die Zuwanderung nach Deutschland brach während der Coronajahre 2020 und 2021 im stärkeren Maße ein (vgl. Geis-Thöne 2021). Die Reisebeschränkungen führten auch zu einem Rückgang der Bildungsmigration, der Erwerbsmigration und der Europäischen Binnenmigration (vgl. BMI 2021). Dies beeinflusst vor allem das (Groß-)Städtewachstum, welches sich jedoch bereits seit 2014 verlangsamt hat und spätestens seit 2017 auch für einige Großstädte eine Trendwende abzeichnete (vgl. Wolff et al. 2021).

Das Corona-Jahr 2020 bedeutet erstmals für die Mehrheit der Großstädte einen Wachstumsstopp. Dieser Bruch fällt für die westdeutschen Großstädte gravierender aus als für die ostdeutschen.

Fazit: Sofern überhaupt von Gewinnern der Pandemie gesprochen werden kann, so sind es vornehmlich die kleineren, zentral gelegenen Städte in Ostdeutschland sowie bundesweit die Landgemeinden. Nach vielen Jahren des Schrumpfens sind sie im Durchschnitt 2020 in Westdeutschland stärker gewachsen und in Ostdeutschland fällt ihr Bevölkerungsverlust deutlich moderater aus. Ob sich für sie die New-Work-Konzepte tatsächlich so auszahlen wie angenommen, wird sich jedoch erst in der post-pandemischen Phase erweisen.

Abbildung 5

Wanderungen über die Kreisgrenzen 2016 bis 2021 nach siedlungsstrukturellem Kreistyp



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung und Wanderungsstatistik des Bundes und der Länder, Laufende Raumbearbeitung des BBSR

© BBSR Bonn 2023

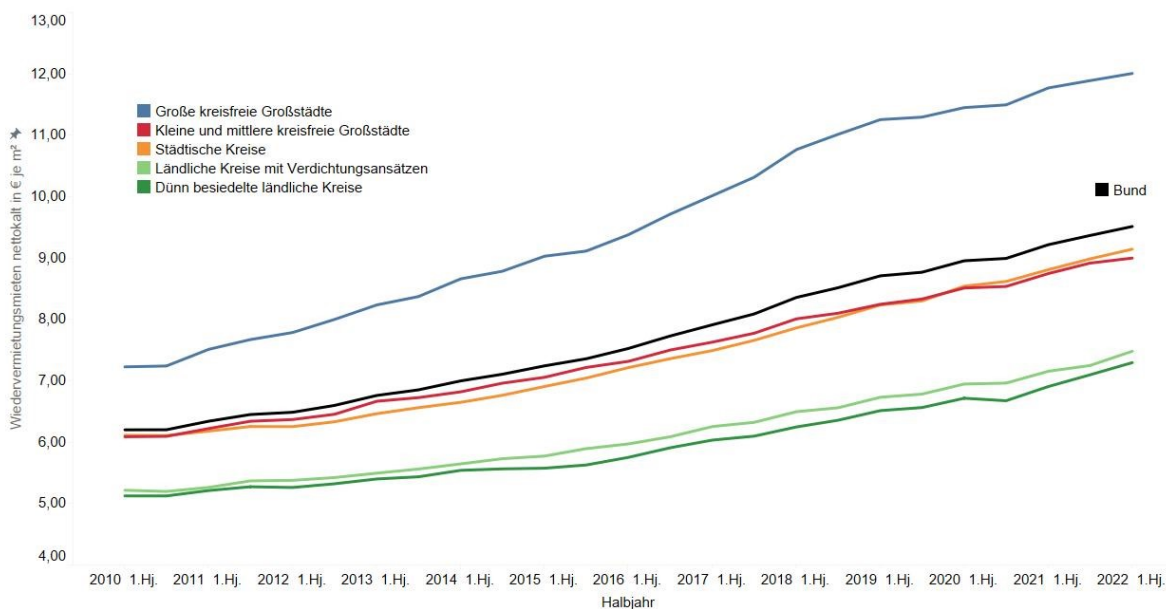
2.3. Wohnen und Immobilien, Breitbandausstattung

2.3.1. Wohnen, Mieten und Immobilien

Die Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Gebäudebestand erfuhren in Deutschland nach deutlichen Zuwächsen bis Anfang 2019 in den letzten Jahren verlangsamte Preissteigerungen. So waren in 2020 und 2021 keine deutlichen Trendveränderungen auf den Wohnungsmärkten erkennbar, anders als erwartet. Die Erst- und Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen stiegen in 2020 und 2021 nur noch um jeweils 3,1 % (9,16 Euro) und 3,5 % (9,29 Euro) im Gegensatz zum jeweiligen Vorjahr. Im Jahr 2022 erhöhten sie sich um 3,3 % auf 9,51 Euro je m² netto kalt.

Abbildung 6

Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen nach Kreistypen 1. Hj. 2010 bis 1. Hj. 2022



Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmobilierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen. Große kreisfreie Großstädte: min. 500 Tsd. Einwohner

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktebeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

© BBSR Bonn 2023

Die deutlichste Abschwächung der Steigerungsraten ist in den Großstädten über 500.000 Einwohner zu erkennen. In München, Stuttgart und Düsseldorf stagnierten die Angebotsmieten für wiedervermietete Wohnungen und verringerten sich in Frankfurt a.M. sogar um 3 % in 2020.

In ländlichen Kreisen fanden hingegen – ausgehend von niedrigen Mietenniveaus – mit 5 % merklich höhere Mietensteigerungen statt. In den Umlandkreisen haben die Wiedervermietungs-mieten um knapp 4 % zugelegt. Hier zeigt sich, ebenso wie bei der Zunahme der Baugenehmigungszahlen und der Steigerungen der Immobilienpreise, eine erhöhte Nachfrage durch Abwanderungen aus den teureren Städten. Vor allem Familienhaushalte verlassen die Städte mit anhaltenden Marktanspannungen, da das Angebot ausreichend großer und bezahlbarer Wohnungen auf diesen Wohnungsmärkten knapp ist. Zunächst profitierte davon das engere Umland. Aufgrund

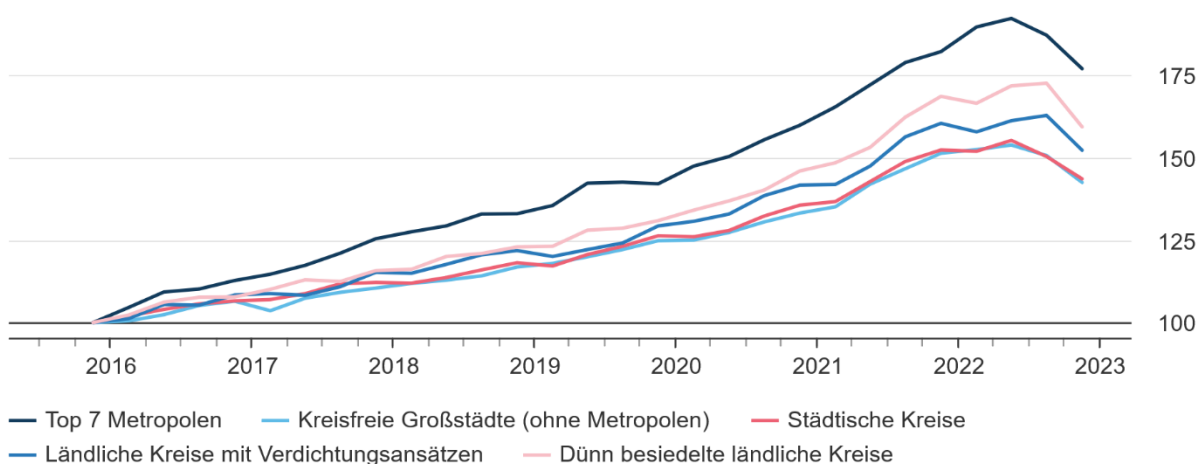
der auch dort zu beobachtenden Preissteigerungen erfolgen zunehmend aber auch Abwanderungen aus den teuren Städten in ländliche Kreise im erreichbaren Umfeld der Arbeitsmarktzentren.

Seit 2022 hat sich die Situation auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten stark zugespitzt. Auch haben sich die Rahmenbedingungen für den Neubau merklich verschlechtert. Hier wirken gleichzeitig hohe Nachfragezuwächse, hohe Bau- und Energiekosten, Lieferschwierigkeiten, stark gestiegene Zinsen, hohe Inflation und hohe Baulandpreise in Wachstumsräumen.

Abbildung 7

Preisindizes für Ein- und Zweifamilienhäuser

nach siedlungsstrukturellen Kreistypen; 4. Quartal 2015 = 100



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023

Fazit: Die o. g. Kumulation von Problemen ist außergewöhnlich und sorgt seit der zweiten Jahreshälfte 2022 für Stornierungen von Bauaufträgen, ein Ausbremsen von Investitionstätigkeiten in Immobilien und Ankäufe von Immobilien, erstmals wieder sinkende Immobilienpreise, aber stärker steigende Angebotsmieten. Eine klare Differenzierung der Ursachen erscheint durch die Überlagerung der Effekte bisher schwierig.

2.3.2. Breitbandausstattung

Die Verfügbarkeit eines leistungsfähigen Internetzugangs ist für private Haushalte und Unternehmen ein außerordentlich wichtiger Standortfaktor. Diese Entwicklung resultiert vor allem aus der fortschreitenden Durchdringung des Alltags privater Haushalte, wie der Arbeitsabläufe in Unternehmen mit digitalen Diensten (u. a. Homeoffice, Co-Working, Web 2.0, Fernwartung, ERP-Datenaustausch, Cloud-Lösungen), die durch die strengen Kontaktbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie in vielen Lebens- und Wirtschaftsbereichen erheblich forciert wurde. „Mobilität im Netz hat Mobilität im Raum ersetzt“ (vgl. Berg/Ramesohl 2020). Zudem sind viele neue

Technologien, wie das automatisierte Fahren, Industrie 4.0 oder auch digitale Geschäftsmodelle, inzwischen ohne eine flächendeckende Verfügbarkeit von Höchstgeschwindigkeits-Internet undenkbar. Nicht zuletzt geht eine unzureichende Breitbandversorgung auch mit direkten Wirtschaftskraftverlusten einher, weil innovative Datenmodelle, digitale Prozesse und Geschäftsmodelle schlicht nicht entwickelt oder umgesetzt werden können. Werden derartige Lösungen in anderen Ländern schneller entwickelt und erfolgreicher in den Markt eingeführt, drohen den deutschen Unternehmen nur schwer aufzuholende Wettbewerbsnachteile.

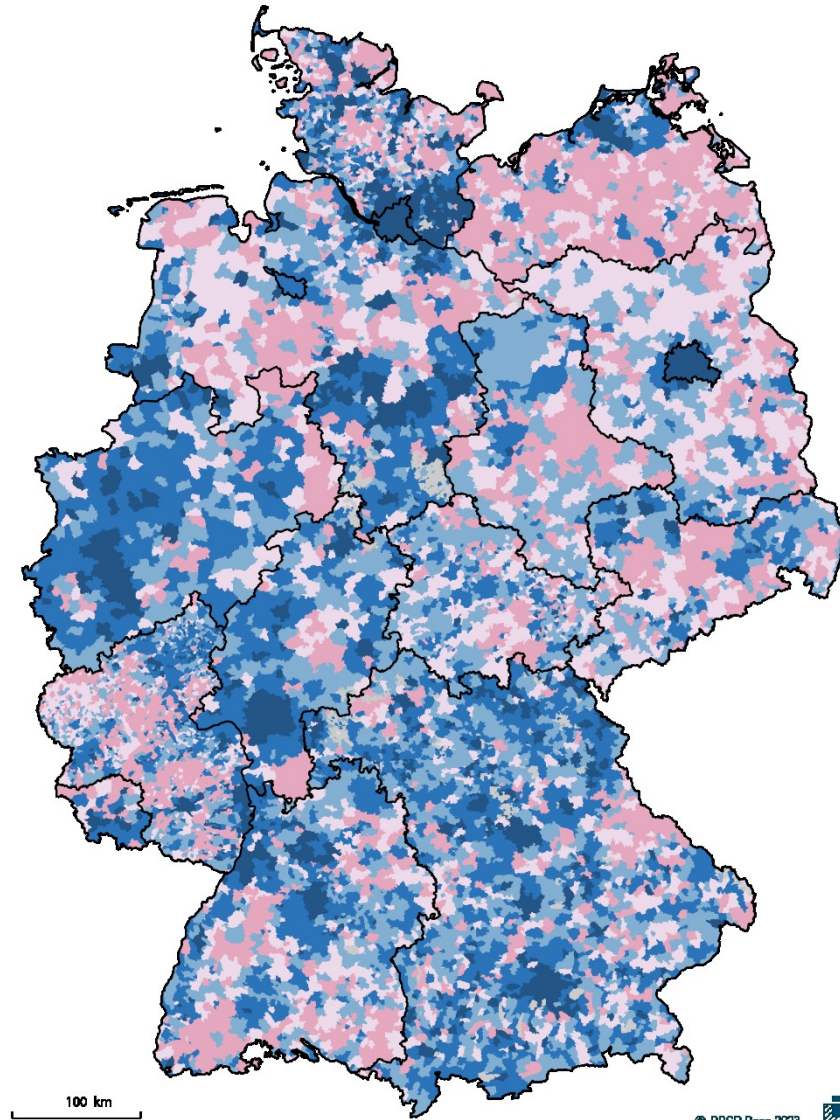
Während die Grundversorgung mit „Breitband“ über eine verfügbare Bandbreite der Haushalte von ≥ 50 Mbit/s gemessen wird, stehen ≥ 1.000 Mbit/s eher für eine Breitbandversorgung, die auch langfristig die kontinuierlich wachsende Datenmenge zuverlässig durch das Netz leitet.

Im Juni 2022 konnten deutschlandweit 38,5 Millionen Haushalte mit ≥ 50 Mbit/s und 28,1 Millionen Haushalte mit ≥ 1.000 Mbit/s versorgt werden, was einem Versorgungsgrad von 93,3 % bzw. 68,0 % entspricht. Bei der Bandbreite von ≥ 50 Mbit/s macht die Karte vor allem auf Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen aufmerksam, auf der Ebene von ≥ 1.000 Mbit/s zudem zwischen den Bundesländern. So konnten in den Zentren (Gemeinden mit über 150.000 Haushalten) 98,3 % aller Haushalte mit einer Bandbreite von ≥ 50 Mbit/s versorgt werden. Bei der Bandbreite > 1.000 Mbit/s lag dieser Wert bei 89,4 %. Die Gemeinden, in denen mindestens 98 % aller Haushalte mit ≥ 50 Mbit/s versorgbar waren und die damit das Ziel einer flächendeckenden Versorgung fast erreicht haben, vereinigten 12,2 Millionen bzw. 29,6 % aller Haushalte in Deutschland auf sich. Der Großteil dieser Haushalte lebt in westdeutschen Regionen (87,2 %).

Fazit: Die ländlichen, meist peripher gelegenen Gemeinden mit weniger als 500 Haushalten lagen meist erheblich unter den o. g. Versorgungswerten. Hier waren im Juni 2022 nur 74,1 % aller Haushalte an eine Breitbandleitung ≥ 50 Mbit/s bzw. 26,1 % an eine mit ≥ 1.000 Mbit/s angeschlossen. Für viele Menschen, insbesondere der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz ist diese ungünstige Versorgungssituation noch immer Realität. Dort besteht ein großer Nachholbedarf.

Abbildung 8: Breitbandversorgung mit mind. 50 Mbit/s

**Breitbandversorgung
mit mindestens 50 Mbit/s**



**Anteil der Haushalte, die mit einer Internetgeschwindigkeit
von mindestens 50 Mbit/s versorgt werden können,
im Juni 2022 in %**

- gemeindefreie Gebiete
- bis unter 80
- 80 bis unter 90
- 90 bis unter 95
- 95 bis unter 98
- 98 und mehr

© BBSR Bonn 2023



Datenbasis: Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur (BMVI), 2022: Breitbandatlas des Bundes
(Stand Juni 2022), Gigabit-Grundbuch
Geometrische Datenbasis VG250 (Gemeinden), 31.12.2021
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: S. Maretzke (BBSR)

2.4. Online-Handel

Der Strukturwandel des Einzelhandels war schon lange vor der Pandemie in vielen Innenstädten in Deutschland sichtbar (Stichwort: Warenhauskrise). Trotzdem profitierten die Zentren von einer hohen Nachfrage nach Konsumgütern und entwickelten sich bis zu Beginn der Pandemie weitestgehend stabil. Diese Situation hat sich durch die Pandemie – und aktuell verstärkt durch die Energiekrise und die steigende Inflation – verändert. Der Rückgang der stationären Einzelhandelsflächen in den Zentren hat sich durch die Pandemie noch einmal beschleunigt. Zurzeit deutet vieles darauf hin, dass der Rückgang vor allem schwächere innerstädtische Einzelhandelslagen, aber auch einzelne Shopping-Center betrifft. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Mieten wider. Gerade in größeren Städten mit hohen Mietniveaus sind diese (teilweise) gesunken. Stadtteil- und Fachmarktzentren zeigten sich während der Pandemie weitestgehend stabil.

Allerdings kamen der stationäre Einzelhandel und andere gewerbliche Nutzungen in den Zentren insgesamt wesentlich besser durch die Pandemie als erwartet. Die Leerstände haben in den Innenstädten zwar zugenommen, sie beschränken sich häufig jedoch auf schwächere Lagen und bleiben insgesamt betrachtet auf einem relativ niedrigen Niveau.

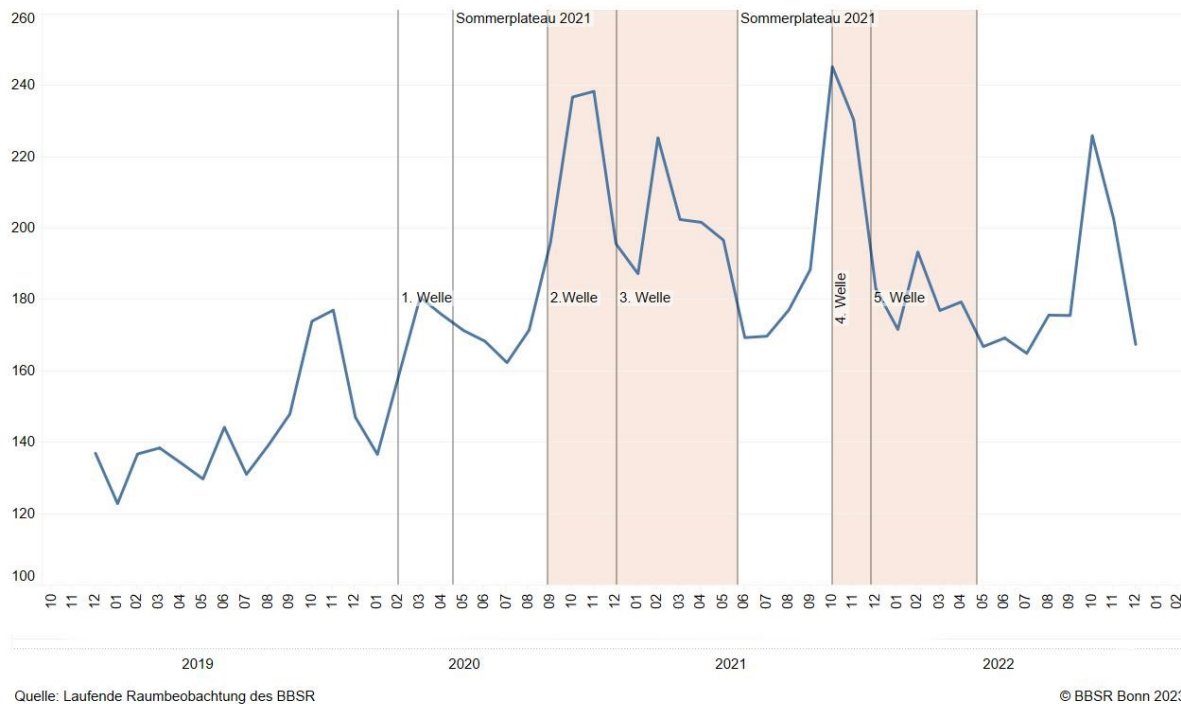
- Frequenzmessungen der Passanten zeigen, dass die Besuchshäufigkeiten vieler Hauptlagen wieder das vor-pandemische Niveau erreicht haben.
- Die aktuelle Energiekrise macht es jedoch unwahrscheinlich, dass das Umsatzniveau aus 2019 in naher Zukunft wieder erreicht werden kann. Das betrifft auch den Online-Handel (vgl. BBSR 2023).
- Unterschiedliche Befragungen zeigen, dass das Einkaufen nach wie vor der Hauptbesuchsgrund für die Innenstadt ist. Bei Jüngeren ist jedoch zu beobachten, dass die Bedeutung dieses Einkaufsstandortes nachlässt.

Abbildung 9 zeigt, dass der Umsatz im Versand- und Internet-Einzelhandel 2020 und 2021 deutlich höher als in den Vorjahren war. Besonders deutlich wird, dass vor allem zu Beginn des ersten und zweiten Lockdowns, die mit Geschäftsschließungen und Zugangsbeschränkungen verbunden waren, ein deutlicher Anstieg verzeichnet werden konnte (vgl. Abbildung 9). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Umsatzzahlen auch vor der Pandemie Schwankungen im Jahresverlauf aufwiesen. Die COVID-19-Pandemie hat dazu geführt, dass Nutzer/-innen erstmalig Waren online erworben haben und hier zu einem weiteren Bedeutungsgewinn des Online-Handels beitragen.

Fazit: Der Rückgang der stationären Einzelhandelsflächen in den Zentren hat sich durch die Pandemie noch einmal beschleunigt. Zurzeit deutet vieles darauf hin, dass der Rückgang vor allem schwächere innerstädtische Einzelhandelslagen, aber auch einzelne Shopping-Center betrifft.

Abbildung 9

Umsatz im Versand- und Internet-Einzelhandel (in konstanten Preisen, 2015=100)



2.5. Arbeitsmarkt³

Die stärksten Effekte der COVID-19-Pandemie auf die Arbeitsmärkte zeigten sich trotz der erleichterten Kurzarbeiterregelung von April bis August 2020. Die regional unterschiedliche Betroffenheit resultiert zum Großteil aus der regional unterschiedlichen Struktur der Wirtschaftsbranchen. So stieg die Arbeitslosenquote im April 2020 besonders in den von den Lockdown-Maßnahmen am stärksten betroffenen Zeitarbeits-, Gastronomie-, Beherbergungs- und Reisebranchen. Für Regionen mit einer Spezialisierung auf die Gastronomie war der Arbeitsmarkteffekt besonders stark. Dagegen konnten manche Regionen mit einer Spezialisierung auf Zeitarbeit den branchentypischen Effekt durch Arbeitnehmerüberlassungen an die Branchen mit einem gestiegenen Arbeitskräftebedarf, wie das produzierende Gewerbe, Lagerwirtschaft, Post- und Kurierdienste, abmildern. Darüber hinaus entwickelten sich große urbane Arbeitsmärkte während dieser Phase schlechter als die Arbeitsmärkte anderer Regionen (vgl. IAB 2021). In ca. 85 % aller Stadt- und Landkreise waren das zweite und/oder dritte Quartal 2020 die schwierigsten Monate auf dem Arbeitsmarkt. In fast allen diesen Regionen lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote dagegen im zweiten

³ Die monatlichen regionalisierten Daten zur Arbeitslosigkeit wurden während der Pandemie durch die Bundesagentur für Arbeit kurzfristig bereitgestellt und im BBSR aufbereitet. Sowohl die Veröffentlichung der Daten als auch die Aufbereitung durch das BBSR wurden zu Beginn des Jahres 2022 eingestellt. Es sind daher keine aktuelleren Zahlen verfügbar.

pandemischen Jahr 2021 auf demselben oder sogar unter dem vorpandemischen Niveau von 2019. Besonders erfreulich ist dabei der Trend bei den unter 25-Jährigen, deren Arbeitslosenquote im Jahr 2021 in vielen Regionen sank, in der Spitze sogar mit Rückgängen von bis zu 2,5 Prozentpunkten. Im Gegensatz dazu waren für die Beschäftigten mit ausländischer Staatsbürgerschaft die Schwankungen des Arbeitsmarktes vor und nach den Lockdown-Maßnahmen am stärksten. Hier wiesen 2021 noch ein Drittel aller Stadt- und Landkreise eine Arbeitslosigkeit über dem vorpandemischen Niveau auf, wobei die Quote teilweise um mehr als 3 Prozentpunkte zulegte. In anderen Regionen sank die Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe um über 4, im Extremfall um bis zu 10 Prozentpunkte.

Fazit: Regionale Spezialisierungen, wie im Fall der Pandemie auf Gastronomie und Beherbergungsgewerbe, haben große Effekte auf den Arbeitsmarkt.

2.6. Freiraumflächennutzung

Die Corona-Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung getroffenen Maßnahmen hatten enorme Auswirkungen auf die Menschen, die Arbeitsweisen, das kulturelle Leben und die Nutzung öffentlicher Räume. Erste Studien geben Hinweise darauf, dass Innenstädte seltener und Grün- bzw. Erholungsflächen häufiger frequentiert werden, letztere besonders während der Lockdowns. Unbeantwortet bleibt die Frage, welche alternativen Ziele stärker frequentiert werden und ob und in welchem Ausmaß die Verhaltensänderungen über die Pandemie hinaus fortbestehen.

Das BBSR-Ressortforschungsprojekt „Neue Mobilitätsmuster? Verhaltensänderungen in der Nutzung von öffentlichen Räumen“ geht mittels empirischer Analyse von hochaufgelösten Frequenzdaten (im Zeitverlauf vor, während und nach dem umfassenden Impfangebot gegen Sars-Cov2) dieser Frage nach. Es sollen Orte identifiziert werden, die häufiger frequentiert worden sind und demnach auch an Bedeutung gewonnen haben (können). Das Projekt startete im Juli 2023, erste Ergebnisse werden im Sommer 2024 erwartet.

2.7. Raumplanerische Schlussfolgerungen

Die Auswirkungen der Pandemie haben die Bedeutung einer flexiblen und resilienten Infrastruktur, einer vorausschauenden Freiraumplanung sowie die Notwendigkeit einer umfassenden Gesundheitsversorgung offengelegt. Die Pandemie hat auch gezeigt, wie wichtig eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden und Institutionen ist, um wirkungsvoll auf Krisen zu reagieren. Es wurde auch erkannt, wie digitale Lösungen und Technologien eingesetzt werden können, um die Widerstandsfähigkeit gegenüber ähnlichen Krisen zu entwickeln bzw. zu erhöhen.

Krisenresilienz, insbesondere im Hinblick von Pandemien, kann nicht vordringlich durch die Landesplanung erreicht werden. Eine ganzheitliche Betrachtung aller relevanten Aspekte ist erforderlich, einschließlich einer effektiven Krisenreaktion und der

Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren. Die Landesplanung umfasst jedoch eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren, die zur Entwicklung von Regionen und Städten beitragen. Diese Instrumente dienen dazu, die räumliche Entwicklung zu steuern, die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen zu fördern sowie insbesondere damit auch die Krisenresilienz zu unterstützen. Dabei ist es nicht erforderlich neue Instrumente zu entwickeln, vielmehr sollte eine konsequente Umsetzung, bzw. Optimierung oder auch Anpassung bereits etablierter Instrumente angestrebt werden.

Leitprinzipien und überfachliche Konzepte der Landesentwicklung sind dabei grundlegend insbesondere für dezentrale räumliche Strukturen, flächendeckende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Voraussetzungen für wirtschaftliche Stärke in allen Landesteilen. Insbesondere Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen sowie das Zentrale-Orte-System können eine wichtige Rolle bei der Bewältigung pandemischer Krisen spielen, da es die flächendeckende Verteilung von Ressourcen und Dienstleistungen durch zentral gelegene Städte mit guter Infrastruktur und Gesundheitseinrichtungen steuert. Großräumige infrastrukturelle Verbindungen, wie sie durch Landesentwicklungsachsen vorgegeben werden, erleichtern den Transport von lebenswichtigen Gütern nicht nur während einer Pandemie zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Gut erreichbare Versorgungsmöglichkeiten in einem Netz an Zentralen Orten kann auch die Ausbreitung der Pandemie kontrollieren, da lange Reisen nicht notwendig sind.

Jedoch erfordern die Erfahrungen aus der Pandemie, die Leitprinzipien der Landesentwicklung, die überfachlichen Konzepte sowie das System aus Zentralen Orten und Entwicklungsachsen zu prüfen und falls notwendig anzupassen, um auf ähnliche Krisen in der Zukunft besser vorbereitet zu sein.

Folgende Aspekte sollten berücksichtigt werden:

- Ausbau der Möglichkeiten der Digitalisierung in der Fläche, besonders in den ländlichen Räumen. Neben Telemedizin, Fernunterricht oder New-Work-Konzepten, um den sozialen Kontakt zu minimieren und gleichzeitig Dienstleistungen bereitzustellen, ist eine exzellent ausgebaute Breitbandversorgung, die auch langfristig die kontinuierlich wachsende Datenmenge zuverlässig durch das Netz leitet, auch für die Entwicklung einer differenzierten Wirtschaftsstruktur unerlässlich, welche Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt minimiert.
- Die Stärkung der Gesundheitseinrichtungen und der Infrastruktur in den Zentralen Orten und entlang der Entwicklungsachsen, um medizinische Einrichtungen, Versorgungszentren und logistische Knotenpunkte strategisch platzieren zu können und um eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.
- Verknüpfung des punkt-axialen-Systems mit einer vorausschauenden und gut durchdachte Freiraumplanung und Ausbau des ÖPNV, um den Zugang der

Bevölkerung zu Erholungsräumen zu sichern. Dies ist wichtig, um die Ausbreitung von Infektionen zu minimieren und das Wohlbefinden der Bevölkerung zu fördern.

- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, besonders auch großräumige Stadt-Land-Partnerschaften. Dabei kann die Versorgungsleistung auch durch kooperierende Zentrale Orte gemeinsam wahrgenommen werden. Vorhandene Redundanzen sollten vor dem Hintergrund einer pandemischen Lage geprüft werden.
- Optimierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen durch Digitalisierung, wodurch Aufwände für beteiligte Akteure reduziert und Teilhabemöglichkeit für die Öffentlichkeit erhöht werden können.
- Landesplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der zentralen Orte insbesondere vor dem Hintergrund des Umsatzverlustes durch den Online-Handel.

3. Maßnahmen von Bund und Ländern

Die COVID-Pandemie, die Flutkatastrophe 2021, die zahlreichen Waldbrände und die Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine oder die Gefährdungen für die kritischen Infrastrukturen haben nicht nur zahlreiche Todesopfer gefordert, sie gefährden auch unseren Wohlstand, unsere Umwelt, unsere Sicherheit und unseren gesellschaftlichen Zusammenhalt.

3.1. Maßnahmen des Bundes

Um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen, möchte der Bund die Resilienz von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft umfassend und langfristig stärken und so insbesondere die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung sicherstellen. Diesem Ziel tragen unter anderem die im Juli 2022 beschlossene Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (Resilienzstrategie) der Bundesregierung, die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen sowie die Eckpunkte der Bundesregierung zu dem in Planung befindlichen KRITIS-Dachgesetz (zur Stärkung kritischer Infrastrukturen) und das Rahmenprogramm der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit 2018 bis 2023“ Rechnung.

3.1.1. Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen

Die Strategie betont u. a.:

- präventive Strategien und Maßnahmen in der baulich-räumlichen Entwicklung der Städte und Gemeinden stärker zu berücksichtigen, so z. B. wohnortnahe, möglichst naturnahe Frei- und Grünflächen zur Schaffung einer grünen und blauen Infrastruktur unter Nutzung naturbasierter Lösungen, Klimaanpassungskonzepte, multifunktionale Freiraumverbundsysteme, sozial inklusive

und qualitätsvolle öffentliche Räume, den gleichberechtigten Zugang zu sozialen Infrastrukturen, nachhaltige Mobilität und

- einen risikobasierten Ansatz in der Raumplanung voranzutreiben, der durch die Bewertung von Vulnerabilitäten von Raumnutzungen und Raumfunktionen die Empfindlichkeit der Schutzgüter stärker berücksichtigt, sowie
- die Ausgestaltung raumordnerischer Instrumente für ein vorsorgendes Risikomanagement.

3.1.2. Sicherung/Stärkung nähräumlicher Versorgungs- und Raumstrukturen

Im Rahmen des Programms „Region gestalten“ fördert das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) Modellvorhaben zur Steigerung von regionaler Resilienz.

Die Förderinitiative „Resiliente Regionen“⁴ unterstützt elf Modellregionen dabei, Projekte in den relevanten Themen, wie z. B. kritische Infrastrukturen, Bewältigung des Klimawandels, Schaffung krisenfester Wirtschaftsstrukturen (auch grenzüberschreitend) sowie Resilienz kommunaler Verwaltungsstrukturen (Resilienz-Governance), umzusetzen.

Das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Krisenfeste Raum- und Infrastrukturen durch zentralörtliche Konzepte“ untersucht unter Beteiligung von fünf Modellregionen, wie Einrichtungen der Daseinsvorsorge und grundlegende Infrastrukturen auch in verschiedenen Krisensituationen (Naturkatastrophen, wie Hochwasser, Pandemien, Störfälle, Finanzkrisen) flächendeckend aufrechterhalten werden können. Ziel ist es, die Resilienz, d. h. die Robustheit, Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit wichtiger räumlicher Funktionen zu erhöhen.

3.1.3. KRITIS-Dachgesetz – KRITIS-DachG

Mit dem derzeit in Abstimmung befindlichen KRITIS-Dachgesetz will der Bund erstmalig ein „Dach“ über alle Sektoren legen und die bestehenden Regelungen der IT-Sicherheit für kritische Infrastrukturen ergänzen sowie die EU-CER-Richtlinie (EU 2022/2557) umsetzen. Das BMWSB setzt sich für die Berücksichtigung räumlicher Belange ein, z. B. auch linienbezogene Infrastrukturen unter der Definition von „Anlagen“ mit zu erfassen.

3.1.4. MORO „Auswirkungen der COVID-19-Krise in den Grenzregionen“

Das MORO „Auswirkungen der COVID-19-Krise in den Grenzregionen“ (2020-2022) identifizierte Folgen der ersten beiden COVID-19-Pandemiejahre in den Grenzregionen und beschreibt diese quantitativ. Vier vertiefende Fallstudienanalysen zeigen

⁴ https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/resiliente-regionen/uebersicht/_node.html

konkreter die durch die Pandemie bewirkten Einschränkungen der grenzübergreifenden Aktivitäten der dort ansässigen Bevölkerung und der Wirtschaft auf. Dies betrifft sowohl die grenzübergreifenden Arbeitsmärkte und damit verbundene Lebensmodelle als auch grenzüberschreitende Einkaufsverkehre. Gemeinsam haben die Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzregionen in der COVID-19-Krise die schon fast verlorengegangene Erfahrung machen müssen, an einer Staatsgrenze zu leben.

3.2. Maßnahmen der Länder

Bei den Ländern ist ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung resilienter Raumstrukturen festzustellen. Dieses reicht von Festlegungen zu Resilienz und Pandemiefestigkeit in raumordnerischen Programmen und Plänen auf Landes- und Regionsebene über Fachkonzepte zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne bis hin zu wissenschaftlichen Studien und Veranstaltungen zur Corona-Pandemie und Resilienzsteigerung.

Im Einzelnen lassen sich folgende Maßnahmen herausstellen:

- Bei Fortschreibungen oder Neuaufstellungen von Landesentwicklungsprogrammen/-plänen stehen auch Festlegungen zu Resilienz und Pandemiefestigkeit im Fokus, etwa bei der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern mit neuen Zielsetzungen zu Krisenvorsorge, Ausbau der Digitalisierung, interkommunal abgestimmte Verkehrsentwicklung und Ausbau erneuerbarer Energien. In Baden-Württemberg werden derzeit im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Eckpunkte für die Neukonzeption auf Basis umfassender Analysen und Gutachten erarbeitet, wobei auf der Sicherung resilienter Raumstrukturen ein besonderer Fokus liegt.
- Einige Länder haben Programme zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne, deren Attraktivität und Funktionsfähigkeit insbesondere durch Corona-Maßnahmen beeinträchtigt wurde, aufgelegt, wie etwa Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die Programme verfolgen zumeist einen themenübergreifenden, multifunktionalen Ansatz mit dem Ziel einer dauerhaften Attraktivität, Vitalität und Krisenfestigkeit der zentralen Lagen. In Bayern wurden z. B. das „Fitnessprogramm starke Zentren“ und das Innovationsprogramm „Kreative Zentren“ durchgeführt. Ferner ist die Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels Teil von Innenstadt-Programmen und weiterer spezifischer Maßnahmen.
- Bei Weiterentwicklungen von bestehenden Förderprogrammen die Konditionen verbessern und bei den Regionen offensiv dafür werben, dass ein entsprechendes Instrument zur Bewältigung der Krisenfolgen mit neuen Projekten und Ideen passgenau eingesetzt wird.
- Ferner haben einige Länder Programme zur Erhöhung der Resilienz durch verstärkte Digitalisierung in Verwaltung, Bildungswesen und mittelständischer Wirtschaft aufgelegt, wie etwa Bayern, Bremen und Thüringen.

- Auf wissenschaftliche Studien und Veranstaltungen zum Themenbereich „Corona“ und „Resilienzsteigerung“ haben z. B. Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen.

Literaturverzeichnis

Berg, H.; Ramesohl, S., 2020: Ein Virus als Katalysator. Politische Ökologie 168: 52–58

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2023: Innenstadt, Online-Handel und Pandemie. BBSR-Online-Publikation. ExWoSt-Informationen 54/1. Bonn

BMI - Bundesministerium des Innern und für Heimat (Hrsg.), 2021: Migrationsbericht 2020 der Bundesregierung. Berlin

Destatis 14.6.2023: Presse Geburten im 1. Quartal 2023 weiter auf niedrigem Niveau. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_227_12.html [abgerufen am 14.09.2023]

Destatis 21.7.2023: Presse Geburtenziffer 2022 auf 1,46 Kinder je Frau gesunken. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_290_12.html [abgerufen am 14.09.2023]

Destatis 25.7.2023: Presse Lebenserwartung während der Pandemie um 0,6 Jahre gesunken. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_293_12621.html [abgerufen am 1.09.2023]

Destatis 1.9.2023: Sterbefälle und Lebenserwartung Entwicklung im Jahr 2022. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbefaelle-2022.html> [abgerufen am 1.09.2023]

Geis-Thöne, Wido, 2022, Corona-Babyboom. Nicht überall und voraussichtlich nicht von Dauer, IW-Kurzbericht, Nr. 61, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2021, Corona hat die Zuwanderung nach Deutschland gedämpft, IW-Kurzbericht, Nr. 30, Köln

Hamann, S.; Kropp, P.; Niebuhr, A.; Roth, D.; Sieglén, G., 2021: Nicht nur eine Frage der Wirtschaftsstruktur. Die regionalen Arbeitsmarkteffekte der Covid-19-Pandemie. IAB-Kurzbericht 14/2021

Kauermann, Göran; De Nicola, Giacomo (2023): Übersterblichkeit durch Corona. In: Statistisches Bundesamt, WiSta 1/2023, S. 80 – 86

Maretzke, Steffen; Nowossadeck, Enno, 2021: Regionale Sterblichkeitsmuster in Deutschland. Altersstruktur, Lebenserwartung und COVID-19. BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2021, Bonn.

Rau, Roland; Schmertmann, Carl P., 2020: Lebenserwartung auf Kreisebene in Deutschland. Deutsches Ärzteblatt International, 117(29-30): 493–499.

Wolff, Manuel; Leibert, Tim; Haase, Annegret; Rink, Dieter (2021): Bevölkerungsentwicklung unter dem Einfluss der COVID-19 Pandemie, in: Nationalatlas aktuell, unter: http://aktuell.nationalatlas.de/bevoelkerungsentwicklung-4_07_2021-0.html/