

# **Beirat für Raumentwicklung**

beim

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung  
zur vorliegenden Fassung des Raumordnungs-  
berichts 2017

September 2017

18. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde erarbeitet von den Mitgliedern der Ad hoc Arbeitsgruppe „Raumordnungsbericht 2017“ des Beirates für Raumentwicklung in der 18. Legislaturperiode:

Mitglieder:

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Leitung)

Dr. Stefan Köhler

Matthias Wohltmann

Berlin, September 2017

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 24 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung, insbesondere in Fragen der zukünftigen Raumentwicklung, der Raumordnungspolitik sowie zu ihren Einflussgrößen. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung – Referat G 30  
11030 Berlin  
e-mail: [Ref-G30@bmvi.bund.de](mailto:Ref-G30@bmvi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur <http://www.bmvi.de/DE/Themen/Raumentwicklung/Beirat-Raumentwicklung/beirat-raumentwicklung.html>

## Inhalt

Kurzfassung .....	3
1. Vorbemerkungen.....	3
2. Grundsätzliche Anmerkungen.....	4
3. Kommentierung inhaltlicher Aspekte.....	5
4. Zusammenfassende Bewertung.....	7

## Kurzfassung

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt die thematische Fokussierung des Raumordnungsberichts 2017 auf ein politisch hoch relevantes Thema: Die Daseinsvorsorge. Im Interesse einer größeren Aufmerksamkeit für Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung in Politik und Öffentlichkeit empfiehlt er auch für die Zukunft, Raumordnungsberichte, die auf politisch besonders relevante Themen fokussieren, zu erarbeiten. Der jetzt vorliegende Bericht ist eine sehr gute Grundlage für Diskussion und Entscheidungen zur künftigen planerischen Gestaltung der Daseinsvorsorge. Es wird angeregt, möglichst rasch neue Aussagen zur künftigen Verteilung der Bevölkerung, auch unter Berücksichtigung der Verteilung der Flüchtlinge, zu erarbeiten. Das ist für die künftige Gestaltung der Daseinsvorsorge ebenso bedeutsam wie eine noch stärkere Differenzierung nach den inzwischen doch sehr vielfältigen raumstrukturellen Entwicklungsmustern. Der Beirat schlägt zudem vor, sich offensiver mit den Möglichkeiten der Digitalisierung und des technologischen Fortschritts für künftige Formen der Daseinsvorsorge im Interesse gleichwertiger Lebensverhältnisse auseinander zu setzen. Zudem sollte die Verknüpfung von integrativen Strategien der Raumentwicklung mit Ausweisungen in Raumordnungsplänen stärker berücksichtigt werden.

### 1. Vorbemerkungen

Der Beirat für Raumentwicklung konnte sich angesichts der sehr späten Vorlage des Raumordnungsberichts 2017 im Verlauf der Legislaturperiode, die auch seine Amtszeit begrenzt, nur eingeschränkt und im Rahmen einer kleinen Ad-hoc-AG mit dem Raumordnungsbericht 2017 befassen. Er begrüßt ausdrücklich, dass sowohl bei einem Workshop im Frühjahr 2016 als auch im weiteren Erarbeitungsprozess des Raumordnungsberichts mehrfach Gelegenheit zum fachlichen Austausch mit dem für die Erarbeitung zuständigen Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und auch dem Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur

bestand. Der Beirat begrüßt auch, dass verschiedene Ergebnisse dieser Gespräche in die aktuelle Fassung des Raumordnungsberichts Eingang gefunden haben.

## **2. Grundsätzliche Anmerkungen**

Vor der Auseinandersetzung mit Teilaspekten seien zunächst einige allgemeine Punkte angesprochen:

Grundsätzlich unterstützt der Beirat die thematische Fokussierung des Raumordnungsberichts auf ein politisch hoch relevantes Thema, in diesem Fall die Daseinsvorsorge. Im Vergleich zu früheren, ein sehr breites Spektrum von für die Raumordnung und Raumentwicklung relevanten Themen behandelnden Raumordnungsberichten ist damit eine höhere Wahrscheinlichkeit gegeben, Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit zu finden und damit den Stellenwert hochaktueller raumentwicklungspolitischer Fragestellungen zu erhöhen. Auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Fokussierung – im Sinne des ROG - hat der Beirat bereits in früheren Stellungnahmen und Empfehlungen hingewiesen.

Allerdings sollten auf politisch hoch relevante Teilaspekte ausgerichtete Raumordnungsberichte in Ansprache, Aufbereitung und Sprache attraktiv und adressatengerecht, nicht primär auf eine fachliche Rezeption ausgerichtet sein. Hier sieht der Beirat noch, im Interesse einer größeren Wahrnehmung von Themen der Raumentwicklung und Raumordnung, Verbesserungsmöglichkeiten.

Im Anschluss an den auf das Thema Daseinsvorsorge fokussierten Raumordnungsbericht sollen weitere, an den Leitbildern der Raumentwicklung für Deutschland ausgerichtete Raumordnungsberichte zu inhaltlichen Schwerpunkten in relativ kurzen Abständen folgen. Das ist aus Sicht des Beirats eine sinnvolle Vorgehensweise. Selbstverständlich darf dabei nicht die Breite der raumentwicklungspolitisch relevanten Themen und die Bereitstellung von wertvollen Grundlagenanalysen, wie sie für die bisherigen umfassenden Raumordnungsberichte typisch waren, aus dem Blick verloren werden. Allerdings kann die Alternative zur jetzt gewählten Strategie der thematischen Fokussierung keine Vorlage voluminöser, außerhalb der Fachwelt kaum wahrgenommener Raumordnungsberichte sein, die versuchen, alle Themen gleichzeitig in vertiefter Form aufzubereiten. Vielmehr ist für die mögliche Darstellung eines breiten und mehrere Leitbilder umfassenden Spektrums von raumentwicklungspolitisch relevanten Themen ebenfalls eine neue, akzentuierte, knappere und damit auch attraktivere Darstellungsform zu wählen.

Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn der Text des vorliegenden Raumordnungsberichts im Hinblick auf Adressaten in der Politik adäquater und offensiver formuliert wäre und insbesondere seine Handlungsempfehlungen offen und klar an konkrete politische oder gesellschaftliche Akteure adressieren würde. Dabei wäre noch stärker darauf zu achten, dass nicht der Eindruck einer handlungsstarken, hierarchisch, d. h. top-down agierenden Raumordnung suggeriert wird. Gerade im Einklang mit

dem „Geist“ der Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland wäre eine stärkere Ausrichtung auf die Perspektive einer integrativen Raumentwicklung wünschenswert.

Weiterhin sollten empirische Analysen und Handlungsempfehlungen im Text des Raumordnungsberichts klarer voneinander getrennt werden. Im Interesse der eigenen Überzeugungskraft wäre eine klare Unterscheidung von empirisch gehaltvollen und belegbaren Aussagen zu Aspekten der Raumentwicklung und von spezifischen, klar adressierten Handlungsempfehlungen geboten. Das gilt besonders für Kapitel 7 (Fazit).

Bei den Handlungsempfehlungen ist zu reflektieren, dass zivilgesellschaftliche Akteure in der Daseinsvorsorge eine zunehmende Rolle spielen, allerdings diese auch nicht überfordert werden dürfen und können.

### **3. Kommentierung inhaltlicher Aspekte**

Für die Einschätzung der Entwicklungen im Bereich Daseinsvorsorge ist, gerade auch im Hinblick auf Politikberatung, eine teilträumlich orientierte aktuelle Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung von größter Bedeutung. Hierzu gehören qualifizierte Aussagen zu den Binnenwanderungsströmen und nicht zuletzt auch zur räumlichen Verteilung der Flüchtlinge. In dieser Hinsicht lässt der aktuelle Raumordnungsbericht viele Fragen offen, da seine Bevölkerungsprognose die aktuelle Flüchtlingssituation nicht adäquat berücksichtigt. Dafür gibt es einerseits wissenschaftlich plausible methodische Gründe, andererseits könnte das aber zu Enttäuschung im politischen Raum führen, da Handlungsbedarfe vor Ort entstehen und gesehen werden, auch wenn deren künftige Veränderung nicht zuverlässig vorhergesagt werden kann. Hier wäre es im Hinblick auf die Resonanz in der Politik ohne jeden Zweifel sehr wünschenswert, wenn es zeitnah zu einer Überarbeitung und zu einer erneuerten Bevölkerungsprognose käme. Die im Raumordnungsbericht vorgestellten Szenarien zur Flüchtlingsverteilung sind als erster Ansatz grundsätzlich begrüßenswert, aber für die politisch Handelnden noch zu allgemein.

Im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und den Binnenwanderungen ist auch stärker auf die räumliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte mit ihren durchaus unterschiedlichen Problemstellungen einzugehen. Während es in strukturschwachen und schrumpfenden Regionen z. T. erhebliche Leerstände gibt, sind in Dienstleistungszentren und Hochschulstandorten, insbesondere in den größeren dynamischen Stadtregionen, inzwischen erhebliche Engpässe auf den Wohnungsmärkten und z. T. drastisch steigende Preise für Kauf und Miete von Immobilien zu verzeichnen. Diese Thematik gehört ebenfalls zum Themenfeld Daseinsvorsorge und birgt erhebliche politische Sprengkraft. Dadurch ist auch in den dynamischen Stadt- und Metropolregionen für einen Teil der Bevölkerung die Gleichwertigkeit gefährdet bzw. in manchen Fällen heute schon nicht mehr gegeben. Entsprechende

Daten finden sich im Raumordnungsbericht. Gleichwohl könnte die Problematik deutlicher und akzentuierter angesprochen sowie auf das breite Spektrum von Instrumenten, die den verschiedenen politischen Handlungsebenen zur Verfügung stehen, hingewiesen werden. Es wäre nicht zuletzt deshalb wichtig, weil der Eindruck vermieden werden muss, dass es Defizite der Daseinsvorsorge und Gefährdung der Gleichwertigkeit nur in ländlichen Regionen gibt.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass es keinen Sinn macht, ländliche Räume und Stadtregionen dichotom einander gegenüber zu stellen oder ländliche Räume in ihren Strukturmerkmalen auf eine Ausprägung wie z.B. „wirtschaftsschwach“ zu reduzieren. Auf der einen Seite gibt es sowohl stark wachsende und hoch dynamische als auch von tiefgreifenden Strukturproblemen geprägte Stadtregionen. Auf der anderen Seite gibt es inzwischen ebenso eine bemerkenswerte Vielfalt von Entwicklungsmustern und Entwicklungsdynamik in ländlichen Räumen: Von den strukturschwachen dünn besiedelten und peripheren bzw. peripherisierten Teilräumen mit erheblichen Problemen im Bereich der Infrastrukturen und der Arbeitsmärkte über dank touristischer Nachfrage durchaus konsolidierte und infrastrukturell nicht gefährdete Regionen bis hin zu ausgesprochenen Wachstumsgebieten in ländlichen Räumen, die häufig von einer dynamischen mittelständischen Industrie („Hidden Champions“) geprägt sind. Auf diese Ausdifferenzierung ländlicher Räume wurde im Übrigen schon im Raumordnungsbericht 2000 hingewiesen! Bislang ist es in der Regionalforschung leider nicht gelungen, zu dieser Thematik eine überzeugende Typisierung von Räumen mit eingängigen Bezeichnungen vorzulegen. Hier ist sowohl Forschungs- als auch Überarbeitungsbedarf gegeben.

Eine wichtige Voraussetzung für eine Mindestausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ist, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in allen Teilräumen adäquat handlungsfähig sind, da sie für einen großen Teil der Daseinsvorsorge verantwortlich sind. Hier ist deutlich anzusprechen, dass eine angemessene finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene zwingend geboten und eine grundlegende Voraussetzung von Gleichwertigkeit ist. Förderprogramme, Modellvorhaben usw. sind im Hinblick auf die Fortentwicklung, Verbesserung und Innovationsfähigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge sehr zu begrüßen, können eine verlässliche Grundausrüstung aber nicht ersetzen.

Zunehmend an Bedeutung gewinnt die Digitalisierung. Diese wird zu Recht im Raumordnungsbericht angesprochen, allerdings entsteht der Eindruck, als ob eine eher skeptische Einschätzung überwiegt. Hier wären offensiver die gerade aus Sicht der Raumentwicklung möglichen Veränderungen und gegebenen Potenziale im Hinblick auf Dezentralisierung und Flexibilisierung etwa von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge anzusprechen. Das zeigen auch Modellvorhaben der Raumordnung. Ebenso haben im Hinblick auf wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten und Prozessveränderungen die Digitalisierung und die technologische Entwicklung eine große Bedeutung. Hier sollte das Spektrum der Überlegungen erweitert und insgesamt offensiver und positiver formuliert werden. Dieses gilt im Übrigen insbesondere für Kapitel 6 Mobilität und Digitale Infrastruktur. Hier könnte der Zusammenhang von Digitalisierung, Flexibilisierung, Mobilisierung der Infrastrukturen und neuen Chancen, Erreich-

barkeit zu sichern, herausgestellt werden. Dafür gibt es vielfältige innovative Modellprojekte, gefördert durch verschiedene Ressorts auf Bundes- und Landesebene.

Große Bedeutung hat im Raumordnungsbericht die Auseinandersetzung mit dem planerischen Umgang im Hinblick auf das Zentrale-Orte-Konzept. Hier scheint bisweilen ein etwas hierarchisch geprägtes Verständnis von Raumordnung durch, wenn etwa eine Reduzierung der zentralörtlichen Ausweisungen in schrumpfenden Regionen von der Landesplanung verlangt wird. Selbstverständlich gibt es Gefährdungen der Tragfähigkeit von Zentralen Orten durch den demographischen Wandel, aber etwa auch durch die Digitalisierung. Der Umgang damit wird aber kaum erfolgreich sein, wenn er nur „Top down“ erfolgen sollte. Im Sinne des Gegenstromprinzips der Raumordnung handelt es sich in der Regel um Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen politischen und planerischen Ebenen. Dieser Sachverhalt müsste hier deutlicher angesprochen werden, um keine falschen Erwartungen an eine (klassisch verstandene) Raumordnung zu wecken. In diesem Sinne ist die Raumordnung weiter zu entwickeln.

Ein sicher nicht konfliktfreies Thema ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob mittel- bis langfristig in besonders dünn besiedelten strukturschwachen Räumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge mit vertretbarem finanziellen Aufwand auch ein gewisser Umbau bzw. eine Konzentration der Siedlungsstrukturen erforderlich werden könnte. Dabei würde es sich um sensibel zu organisierende Prozesse handeln, die keinesfalls nur durch Vorgaben „von oben“ gestaltet werden können, sondern den Dialog mit der möglicherweise betroffenen Bevölkerung und staatliches Engagement etwa bei der Finanzierung und Moderation entsprechender Prozesse verlangen. Im Zusammenhang mit dem Thema Daseinsvorsorge kann dieses Thema allerdings nicht vollkommen außer Acht gelassen werden. Neben den quantitativen Aspekten einer schrumpfenden Bevölkerung in den sowieso schon dünn besiedelten Regionen haben zunehmend auch qualitative Aspekte eine Bedeutung, so etwa die vielfach ungebrochene Abwanderung qualifizierter, jüngerer (insbesondere weiblicher) Personen. Das hat Folgen nicht nur für die Nachfrage, sondern auch für die Qualität der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge.

#### **4. Zusammenfassende Bewertung**

Der Beirat begrüßt sehr, dass der Raumordnungsbericht 2017 ein politisch und planerisch hoch aktuelles und relevantes Thema in den Mittelpunkt rückt: Die Sicherung der Daseinsvorsorge. Eine entsprechende Fokussierung der Raumordnungsberichte, auch auf die Themen anderer Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland, dient der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit für die wichtigen Aufgaben der Raumordnung und Raumentwicklung. Zu der Thematik werden im Raumordnungsbericht vielfältige Aspekte angesprochen, so wird umfangreiches empirisches Datenmaterial angeboten, aber auch im Hinblick auf die Ausweisungen zur Daseinsvorsorge in Raum-

ordnungsplänen (Kapitel 3) und im Hinblick auf diverse Daseinsvorsorgebereiche (Kapitel 5) wertvolles Material z. T. erstmals zur Verfügung gestellt. Das ist eine wichtige Grundlage und Bereicherung für entsprechende planungspolitische Diskussionen und Handlungsansätze. Damit ist dieser Raumordnungsbericht zweifellos ein sehr wichtiger Beitrag zu einer bedeutsamen Diskussion und liefert Grundlagen für entsprechende Strategien der Raumordnung und Raumentwicklung.

Hinsichtlich einer Förderung der Aufmerksamkeit für die Thematik und für die wichtige Rolle der Raumordnung und Raumentwicklung in diesem Zusammenhang wäre allerdings eine noch akzentuierte, adressatengerechte und offensivere Darstellung für verschiedene Teilaspekte, so etwa die Chancen der Digitalisierung und neuer Technologien, wünschenswert. Gerade die vielfältigen und erfolgreichen Modellprojekte, die von verschiedenen Ressorts auf Bundes- und Landesebene, nicht zuletzt auch im Rahmen der Modellvorhaben der Bundesraumordnung, unterstützt werden, zeigen innovative und kontextspezifische Beiträge zur Problemlösung auf. Diese werden auch gelegentlich angesprochen, wären allerdings im Vergleich zur hier oft dominierenden Perspektive einer hierarchisch orientierten Raumordnung stärker zu betonen. Gerade im Themenfeld Daseinsvorsorge zeigt sich, dass handlungsorientierte Raumentwicklung aus einer integrativen Perspektive, durchaus verknüpft mit Ausweisungen in Raumordnungsplänen, wesentliche Beiträge zur Gestaltung und Sicherung der Daseinsvorsorge unter schwierigen Rahmenbedingungen leisten kann.