

Stellungnahme DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19. Wahlperiode

vom 09.04.2021

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum *„Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“* des BBSR (ENTWURF)

-Kurzfassung-

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im Herbst 2020 einen Entwurf zum Raumordnungsbericht 2020 vorgelegt.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt es, dass sich der aktuelle ROB, so wie der vorhergegangene, einer speziellen Thematik, hier dem Thema „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ widmet. Damit wird das erste von vier Leitbildern der von der MKRO im Jahr 2016 beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland angesprochen.

Der Beirat ist der Ansicht, dass Wettbewerbsfähigkeit von Regionen ein wichtiges Thema der Raumordnung ist, welches im Übrigen wegen eines erkennbar beschleunigten Transformationsprozesses in der Wirtschaft (wie auch Gesellschaft) eher wieder an Bedeutung gewinnt als verliert und durch die COVID 19-Pandemie sogar an Dynamik gewinnen dürfte. Der Bericht, der sich letztendlich inhaltlich durchgängig an dem Leitbild vom Jahr 2016 orientiert, wird aller Voraussicht nach nur in einem sehr eingeschränkten Kreis der „Fachcommunity“ der Landes- und Regionalplanung und in der interessierten und vorgebildeten Fachöffentlichkeit Interesse finden.

Der Bericht sollte aus Sicht des Beirates gestrafft werden. Die Aufarbeitung bzw. der Abgleich mit den vier Kernaussagen und den jeweiligen Handlungsanweisungen des Leitbilds „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ ist weitgehend gelungen, der vorgeschaltete Analyseteil deutlich zu umfangreich und inhaltlich zu „konservativ“ an den harten Standortfaktoren ausgerichtet. Weiche Standortfaktoren wie auch zunehmend wichtige Fragen von Vulnerabilität und Resilienz von Regionen bleiben unterbelichtet, teilweise werden sie ausgespart. In die Zukunft blickend werden sie, auch als Folge der Covid-19-Pandemie, aller Voraussicht nach einen bedeutenden Stellenwert bei der Frage der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen einnehmen. Das abschließende Kapitel zu den Raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen fällt kurz aus. Die dort angesprochenen Herausforderungen für die Zukunft würden eine Vertiefung verdienen. Der Beirat empfiehlt dem BMI deshalb die dargestellten Herausforderungen (raumordnungs-)politisch anzugehen bzw. zu verfolgen.



Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen

Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI); Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1), BMI Außenstelle Bundeshaus / Bundesallee 216 – 218 / 10719 Berlin. E-Mail: HIII1@bmi.bund.de. Weitere Informationen: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum

„Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ des BBSR (ENTWURF)

Berlin, April 2021

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 9.4.2021 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Raumordnungsbericht 2020“ des Beirats vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Prof. Dr. Jörg Knieling

Dr.-Ing. Stefan Köhler (Leitung)

Dr. Antje Matern

Berlin, April 2021

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

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus / Bundesallee 216 – 218 / 10719 Berlin

E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Analyse und Anmerkungen zu den Kapiteln 1 bis 7	2
3.	Fazit	9

1. Einleitung

Gemäß § 22 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) erstattet das BBSR dem zuständigen Fachministerium, hier in der 19. Legislaturperiode dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen einen Bericht, der vor allem Aussagen treffen soll zu

- den bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde liegenden Tatsachen,
- den durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
- der Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,
- den Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets.

Die Berichte können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken.

Beim vorliegenden Raumordnungsberichtsentswurf ist Letzteres der Fall, denn er widmet sich einer spezifischen Fragestellung; und zwar dem Aspekt „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“. Über diese Fragestellung greift der vorliegende Berichtsentswurf die Leitbilder der Raumentwicklung auf, wie sie von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2016 beschlossen worden sind. Innerhalb dieser in 2016 beschlossenen Leitbilder nimmt das Thema „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ einen großen Stellenwert ein, was vermutlich einer der Beweggründe gewesen sein könnte, mittels des Raumordnungsberichtes den derzeitigen Sachstand thematisch im Bericht aufzuarbeiten und darzulegen, die „Zielgenauigkeit“ des vor vier Jahren beschlossenen Leitbilds zu evaluieren und (aktualisierte) raumordnungspolitische Schlussfolgerungen zu treffen.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt zum einen die Eingrenzung auf einen fachlichen Aspekt, so wie es der § 22 ROG ja ausdrücklich ermöglicht, und der Beirat begrüßt zum anderen auch die gewählte Themen- bzw. Fragestellung. Das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ ist unter anderem vor dem Hintergrund

- eines seit 2016 noch stärker beschleunigten und differenzierteren Globalisierungsprozesses,
- eines erkennbaren zu- statt abnehmenden Polarisierungsprozess zwischen wachstumsstarken und strukturschwachen Regionen,
- des Unterschreitens von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge einzelner, oft peripher gelegener Regionen,
- und letztlich auch auf Grund der durch die Covid-19-Pandemie beschleunigten Transformationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich einer umfassenden und rasch umzusetzenden Digitalisierungsstrategie,

- und auch wegen der aus der Covid-19-Pandemie zu ziehenden „Lehren“ bezüglich Organisation und Ausstattung des Gesundheitswesens, eigener Produktion medizinischer Versorgungsmittel etc.

für Deutschland, seine Länder und Regionen von hoher Bedeutung.

Raumordnungsberichte sind gemäß §22 (2) ROG dem Deutschen Bundestag vorzulegen und haben deshalb – weit jenseits der unbestritten großen Bedeutung für den fachlichen Diskurs – eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, Anliegen der Raumordnung gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln. Daher sollten sie in ganz besonderer Weise Trends der Raumentwicklung wie auch planerische Handlungsansätze prägnant und verständlich aufbereiten. Sie sollten in diesem Sinne für Raumordnung und Raumentwicklung „werben“. Die hier bearbeitete Thematik der Wettbewerbsfähigkeit ist von großer politischer Bedeutung, wenn auch sicher nicht so alltagsrelevant wie die zuletzt verhandelte Thematik der Daseinsvorsorge. Der Beirat bedauert ausdrücklich, dass mit der vorliegenden Entwurfsfassung das Ziel einer verständlichen und prägnanten Vermittlung der Thematik und des speziellen Beitrags der Raumordnung zu ihrer Förderung nicht erreicht werden dürfte. Vielmehr wird in einer sehr fachsprachlich geprägten Weise argumentiert, was so eher nur in Fachkreisen Resonanz finden dürfte. Insbesondere verwundert, dass an sehr zentralen Stellen des Textes viel Raum direkten Zitaten aus Plandokumenten gegeben wird, was eine allgemeine Verständlichkeit nicht unbedingt unterstützt.

Obwohl die Entscheidung zur Themenstellung innerhalb des BMI/BBSR vor Eintreten der Co-vid-19 – Pandemie getroffen worden sein dürfte, hat die Thematik „Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ wegen Corona zwischenzeitlich eher an Bedeutung gewonnen als verloren.

2. Analyse und Anregungen zu den Kapiteln 1 bis 7

Der Beirat hat sich angesichts der Erfordernis einer raschen Stellungnahme nicht mit jedem Kapitel und deren Unterkapitel in aller Tiefe befassen können. Die Stellungnahme orientiert sich an der Struktur der sieben Kapitel. Fünf thematisch orientierten Fachkapiteln eine Einleitung voranzustellen und zum Abschluss ein Kapitel zu den raumordnerischen Schlussfolgerungen anzubringen, ist sinnfällig.

Das **Kapitel 1 „Einleitung“** stellt die für gesamte weitere Betrachtung des Berichtes die erforderlichen Hintergründe dar. Ein konkreter und auch durch die geeignete Abbildung 1.3. dargestellter Bezug wird jedoch erst in Unterkapitel 1.4 „Vorgehensweise in diesem Raumordnungsbericht“ hergestellt. Aus Sicht des Beirats sollte diese Bezugnahme jedoch bereits zu Beginn im Unterkapitel 1.1 „Das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ erfolgen. Darüber würde sichergestellt, dass die Leserinnen und Leser den Bericht auch wirklich durchgängig so verstehen, dass sich auf die Leitbilder des Jahres 2016 bezogen wird. Mittendrin im Einleitungskapitel untergebracht dürfte dieser Hinweis als nicht so zentraler Punkt verstanden werden oder ggfs. sogar übersehen werden.

Aus Sicht des Beirats ist es geboten, deutlicher die Rolle der metropolitanen Grenzregionen herauszuheben, die im Bericht eher als „Unterkategorie“ der Metropolregionen wirken als eine eigenständige Kategorie, die durch die MKRO im Jahr 2012 nachträglich zu den Metropolregionen beschlossen wurden. Im Fachkapitel 4 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“ wird dieser Begriff der metropolitanen Grenzregionen nicht mehr verwendet, er ist dort unter „Zusammenarbeit über die Grenzen mit dem angrenzenden Ausland“ geführt. Auf der anderen Seite wird in diesem Fachkapitel auf das Konzept der „Regiopolen“ Bezug genommen. Die „Regiopolen“ sind hingegen nicht Bestandteil der Leitbilder des Jahres 2016 und von daher kommt dieser – ohne Frage sinnvolle - Konzeptansatz im Einleitungskapitel gar nicht vor. Der Beirat empfiehlt deshalb im Einleitungskapitel darauf hinzuweisen, dass es auf Grund einer Initiative diverser Städte außerhalb oder am Rande bestehender Metropolregionen und /oder metropolitaner Grenzregionen ergänzend zu diesen beiden „Raumkategorisierungen“ der Leitbilder nach 2016 zu der Bildung eines Netzwerkes von Regiopolen gekommen ist. Hingegen sollte

im Kapitel 4 die metropolitanen Grenzregionen noch begrifflich aufgenommen werden. Es wird ange-regt die Abbildung auf S. 59 des Kapitel 3 ins Kapitel 1 vorzuziehen – und zwar im Nachgang und als Ergänzung zur Abbildung 1.1 auf S. 16, nebst den erforderlichen Erläuterungen.

Hingewiesen werden soll an dieser Stelle seitens des Beirats darauf, dass es der Beirat der Lesbarkeit wegen als besser empfinden würde die Literaturhinweise im Anhang zu bündeln, vorzugsweise dort ebenfalls mit einer Zuordnung nach Kapiteln. Der Hinweis gilt gleichermaßen für alle nachfolgenden Kapitel, in denen es sogar teilweise zu Literaturhinweisen/-verzeichnissen innerhalb des Fließtextes der jeweiligen Kapitel kommt.

Das **Kapitel 2 „Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland – EU-weit und regional“** gibt insbesondere eine Übersicht zur regionalen Entwicklung anhand diverser Indikatoren respektive Kennziffern. Des Weiteren wird ein Bezug zu den ersten erkennbaren Auswirkungen der Covid-19 Pandemie getroffen, zeitlich zur Berichtsentwurfsvorlage bis Oktober 2020 geltend (also vor Beginn der sog. 2. Welle).

Der Beirat begrüßt, dass auf Covid-19 Bezug genommen wird. Ob das aber an zwei Stellen, einmal zu Beginn und dann am Ende von Kapitel 2 sein muss, erschließt sich nicht wirklich. Eine einmalige Bezugnahme, eher am Ende des Kapitels würde als ausreichend angesehen. Am Ende des Kapitels hätte der Leser den Stand zur Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland vor Augen und daran würde die Verän-derungsdynamik auf Grund der Covid-19-Pandemie anknüpfen. Das wäre nicht nur zeitlich betrachtet, sondern auch die sachlogisch vernünftige Reihenfolge.

Inhaltlich wie auch für die graphische Aufarbeitung wird auf die gängigen Indikatoren „BIP“, „AL-Quote“, „Bevölkerungsentwicklung“ und „Auslandsumsatz“ zurückgegriffen. Interessant und neu in der Darstellung ist der gebildete Indikator „Anteil der Beschäftigten mit hohem Substituierbarkeitspotenzial“. Textlich werden ergänzend und auch bereichernd weitere Indikatoren wie z.B. Patendichte verwendet.

Ausgeblendet wird in diesem Kapitel – so wie auch 2016 in dem Leitbild – der Hinweis auf die zuneh-mende Bedeutung sog. „weicher“ Standortfaktoren, wie z.B. zu Freizeit, Kultur oder Einbettung von Standorten in eine attraktive Kultur- oder auch Naturlandschaft. In Anbetracht des schon seit vielen Jahren erkennbaren Klimawandels und insbesondere der aktuellen Covid-19-Pandemie wären aus Sicht des Beirats in diesem Kapitel des ROB 2020 auch Hinweise dahingehend angebracht, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen auch an Kriterien ihrer Vulnerabilität und/oder Fähigkeit zur Resi-lienz festmachen lassen wird.

Das **Kapitel 3 „Metropolregionen weiterentwickeln“** beginnt mit einem Überblick zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf urbane Räume bzw. Metropolregionen vor dem Hintergrund der Erfahrungen der sog. ersten Welle. Kritisch zu sehen ist die in der fachlichen Diskussion längst überwundene Dualität von Städten und Ländlichen Räumen, die zur Darstellung der räumlichen Wirkungen von Covid 19 genutzt wird. Dabei sind innerhalb der Metropolregionen vielfältige ländliche Räume integriert, so dass z.B. suburbane und periphere Räume unterschieden werden sollten.

Im Anschluss an die aktuellen Auswirkungen der Covid 19-Pandemie folgt ein Überblick zur Begriffsdefinition der Metropolregionen, eine Karte zu deren aktuellem räumlichen Umgriff und der Bedeutung der Governance-Strukturen für deren Handlungsfähigkeit, bevor die Aussagen der Leitbilder mit denen der Landesplanung abgeglichen werden. Damit erfolgt ein rascher Einstieg in die Organisation der Steuer-erung von Metropolregionen. Interessant und für die Frage der adäquaten Steuerungsstrukturen zentral wäre jedoch, welche Themen und Herausforderungen von den Metropolregionen adressiert werden. Diese werden jedoch erst in Kap. 3.5 anhand einer Themenliste recht knapp dargestellt.

Für eine raumplanerische Analyse scheint eine vertiefte Betrachtung der Handlungsfelder der Metropolregionen und deren Strategien notwendig, um die Handlungsfähigkeit (und Unterschiede der Handlungsfähigkeit) von Metropolregionen beispielsweise beim Adressieren der Klimaneutralität abschätzen

zu können. Denn sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch die Passfähigkeit der Steuerungsstrukturen sind zentrale Voraussetzung, damit Metropolregionen den Erwartungen an positive Impulse, z.B. „in der Klimapolitik und Clusterpolitik“ (s. Leitbild), gerecht werden können. Angesichts des Kapiteltitels „Metropolregionen weiterentwickeln“ wäre es weiterführend, die Handlungsfelder und Steuerungsansätze an zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung zu spiegeln, um Steuerungsbedarfe, z.B. seitens der Landesplanung, abschätzen oder konkretisieren und Fördererwartungen (vgl. Unterkapitel 3.4) einordnen zu können.

Wenngleich die Bedeutung der Governance-Strukturen für die Funktionsfähigkeit von Metropolregionen eingangs herausgestellt wird, wird mit Blick in die LEP der Länder deutlich, dass das Anliegen der interkommunalen Zusammenarbeit meist nur als Grundsatz formuliert wird. Was können Gründe dafür sein, dass scheinbar hinsichtlich der metropolregionalen Governance-Strukturen kein akuter Handlungsbedarf besteht? Insbesondere für die konkreten im Exkurs erwähnten Beispiele (Metropolregion Rheinland und Agglomerationskonzept Köln/Bonn) wäre eine Analyse zielführender, die auch auf Konfliktpunkte, besondere Potenziale und Schwächen der Kooperationsstrukturen in Metropolregionen eingehen sollte.

Positiv hervorheben lässt sich die Betrachtung von ländlichen Räumen in Metropolregionen, die einen guten Überblick über Entwicklungstrends in der (etwas groben) Raumkategorie bietet. Sie zeigen, dass suburbane und periurbane Räume innerhalb der Metropolregionen grundsätzlich durch günstigere demographische und ökonomische Trends gekennzeichnet sind als Räume außerhalb der Metropolregionen. Zudem ist der Vergleich der Metropolregionen in Bezug auf Kriterien zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung (Abb.3.3) informativ, der Hinweise auf die Unterschiede zwischen den Metropolregionen gibt. Beide Analysen führen zu der Frage nach Einflussfaktoren zu diesen Entwicklungen, sodass ein Ausblick auf mögliche Erklärungsansätze oder Hypothesen zu Einflussfaktoren wünschenswert wäre.

Das Unterkapitel 3.5. beschreibt Kooperationsansätze innerhalb und zwischen Metropolregionen, nennt wichtige Netzwerke und Handlungsfelder sowie Beispiele für Kooperationen. Wünschenswert wäre hier eine vertiefte Analyse von Kooperationsanlässen und -erfahrungen im Sinne von Hemmnissen, Barrieren und Effekten dieser Kooperationsbemühungen (s.o.). Lässt sich aus den Erfahrungen der Metropolregionen ein Rescaling von Aufgaben und Handlungsansätzen (früherer Stadt-Umland-Verbünde) erkennen oder handelt es sich um zusätzliche Kooperationsbemühungen? Inwiefern haben die Projekte der Stadt-Land-Partnerschaften die Kooperationsstrategien oder Muster der Zusammenarbeit von Metropolregionen verändert?

Ähnliche weiterführende Erkenntnisse oder Ausblicke würde man sich auch für die länderübergreifenden Kooperationen entlang der Staatsgrenzen (3.6) wünschen. Der Überblick über metropolitane Kooperationsansätze ist informativ. Ergänzend wäre eine Darstellung wünschenswert, worin die Unterschiede der Ansätze bestehen, welche Muster erkennbar sind oder was diese über die Steuerungslücken und -bedarfe aussagen? Diese könnten eine Argumentationshilfe für die Forderung (3.7) nach präziseren Strategieansätzen für Metropolregionen bieten.

Das **Kapitel 4 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“** erzeugt ein wenig den Eindruck, jene Ansätze zu versammeln, die nicht recht in die anderen Kapitel passen wollten. Es umfasst Aussagen zu Regiopolen und Stadt-Umland-Kooperationen, Standortvernetzungen im Güterverkehr sowie grenzüberschreitenden Kooperationsansätzen. Die Darstellung der Steuerungsansätze in den Landesraumordnungsplänen und -programmen zeigt ein differenziertes Bild. So wird in den Aussagen der Raumordnungspläne der Länder deutlich, dass Bedarfe vor allem in einer interkommunalen und regionalen Kooperation wahrgenommen werden, z.B. zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der zentralen Orte. Auch die Forderung nach einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit wird in nahezu allen LEPs aufgegriffen. Hingegen erhalten die Themen Stadt-Land-Partnerschaften und Regiopolen deutlich weniger Resonanz bzw. werden die Stadt-Land-Partnerschaften stärker als Stadt-Umland Räume interpretiert. Insgesamt wäre es für das Verständnis der Regiopolen hilfreich, diese genauer zu

definieren, um sie von anderen Oberzentren abzugrenzen und sie von anderen Stadt-Umland-Regionen zu unterscheiden.

Neben den Aussagen zu interkommunalen Kooperationen enthält das Kapitel Analysen zu Güterverkehrsstandorten und zeichnet deren zentrale Standorte in einer Karte aus. Dies ist ein wichtiges Thema, wie die Wachstumszahlen der Umschläge verdeutlichen. Allerdings erschließt sich schwerlich, warum diese Aussagen zu Verkehrsinfrastrukturen nicht in das Kapitel 6 Infrastrukturanbindung und Mobilität integriert wurden. Denn diese sektorbezogene Darstellung bricht die Logik der Darstellung der integrativen Kooperationsansätze, die von Stadt-Umland-Regionen bis zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit reichen. Auch die Reflexionen am Ende des Kapitels greifen den Aspekt nicht wieder auf.

Bezüglich einer Vernetzung zwischen Küstenstandorten und Hinterland wird auf S. 84 von den Zuwächsen durch den Jade-Weser-Port in der Gegenwart gesprochen, obwohl der Betrachtungszeitraum bereits acht Jahre zurückliegt (hier wäre eine Formulierung in der Vergangenheit angebracht). Die Einschätzung, dass die Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger ausschließlich über attraktive Angebote erfolgen kann, lässt sich aus raumordnerischer Sicht und mit Blick auf die ambitionierten Klimaziele des Green Deals kritisch hinterfragen. Hier wären auch regulative Instrumente zur Förderung der Verlagerung anzusprechen (S.85f).

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird dargestellt, dass die Zahl der Projekte und auch die Beteiligung deutscher Projektpartner in Interreg A Kooperationsräumen in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zur vergangenen Förderperiode zurückgegangen ist. Auch hier wäre ein Einblick in die Gründe dafür bzw. die beeinflussenden Rahmenbedingungen ebenso interessant wie die Frage, welche räumlichen Implikationen und Bezüge zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Grenzräume sich aus den dargestellten Unterschieden in den Kooperationsthemen ergeben. Der Hinweis auf die Sonderform der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die durch den Vertrag von Aachen geregelt ist, ist ein interessanter Ausblick, wobei eine Einordnung (vor allem im Hinblick auf andere grenzüberschreitende Verflechtungsräume) wünschenswert wäre.

Für Zusammenarbeitsformen wird eine Verrechtlichung empfohlen, wie am Beispiel der Metropolregionen verdeutlicht wird. Jedoch gelingt es auch in Metropolregionen nur begrenzt, stabile regionale Gefüge zu bilden, die Ressourcen und Aufgaben bündeln und Raumplanung und Strukturförderung miteinander verbinden. Wichtiger als die Verrechtlichung scheint der Aufbau adäquater Governance-Strukturen und die Ausstattung der regionalen Kooperationen mit Verantwortlichkeiten und Ressourcen.

Die Darstellungen im **Kapitel 5 „Raume mit besonderem Handlungsbedarf unterstützen“** zu Räumen mit besonderen Handlungsbedarfen enthalten informative Aussagen zu raumplanerischen Ausweisungen und der Rolle zentraler Orte als Ankerpunkten und beschreiben das Verhältnis von Raumplanung und Strukturpolitik. Allerdings geht der Themenbezug im Kapitel 5.3 verloren, wenn sehr ausführlich die Inanspruchnahme von Fördermitteln und Forschungsprogrammen diskutiert wird, was ggf. an anderer Stelle besser eingefügt werden könnte. Denn in Kapitel 5 hätte man eher eine Analyse zum Anteil und der Verteilung der Finanzmittel in strukturschwachen Räumen, Aussagen zu Ursachen der Ungleichverteilung und möglichen Strategien im Umgang mit den Disparitäten erwartet (z.B. Ausführungen zu Ankerorten). Eine Schwierigkeit des Kapitels liegt sicher darin, dass das Leitbild nur drei (eher traditionelle) Handlungsansätze zur Konkretisierung vorschlägt, von denen durch die Landesplanung auch mehrheitlich nur die Ausweisung Zentraler Orte als Ankerpunkte im Raum aufgegriffen wird.

Analog zu den Darstellungen im Kapitel 3 folgen den Auswirkungen der Covid 19-Pandemie, die recht ausführlichen Analysen zum Beitrag der Landesplanung (die der letzte Absatz sehr gut zusammenfasst) und die Analysen zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. Wie im Fazit thematisiert, stellt sich die Frage, warum die Mittelwerte der Indikatoren nach 30 Jahren deutscher Vereinigung noch getrennt nach Ost- und Westdeutschland ausgewiesen werden. Wenn jedoch die Zahlen unterschiedlich sind, so fragt man sich, warum diese nicht auch in den Auswertungen (S. 99) getrennt dargestellt werden.

Die ausführliche Darstellung der Förderlandschaft überrascht und wirft die Frage nach der Intention der Einordnung in Kapitel 5 auf – insbesondere, da Aussagen zur Verteilung der Fördermittel aus den BMBF-Programmen oder Standorten von außeruniversitären Forschungseinrichtungen den Fokus von strukturschwachen Räumen auf die Stadtregionen lenken. Diese lange und ausführliche Darstellung überrascht und könnte auf Aussagen zur Innovations- und Absorptionsfähigkeit strukturschwacher Räume und auf die Erläuterungen zu Abb.5 reduziert werden. Hingegen wären ein Ausblick auf Ursachen und Einflussfaktoren der Verteilung bzw. der Defizite der Räume mit besonderem Handlungsbedarf hilfreich und weiterführend, um Ursachen für die fehlende Anschlussfähigkeit zu erkennen.

Im Unterkapitel 5.4 wird die Frage in den Mittelpunkt gestellt, ob die Mittelstädte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung die Ankerfunktion für ihr Umland wahrnehmen können. Dazu werden Mittelstädte in GRW-Fördergebieten mit Mittelstädten außerhalb der GRW Förderung verglichen und das Fazit gezogen, dass die Einordnung als Fördergebiet positive Effekte auf die infrastrukturelle Ausstattung der Städte hat und diese Städte als Entwicklungskerne qualifiziert. Zugleich zeigen Beispiele der Daseinsvorsorge (insb. Krankenhausversorgung), dass eine darüberhinausgehende Stärkung der Mittelstädte notwendig ist, wofür der Bund und die Regierungskommission zu gleichwertigen Lebensverhältnissen adressiert werden. Als Perspektive wird das Beispiel der brandenburgischen Stadt-Umland-Kooperationen angeführt, die es ermöglichen, Städtebauförderung auch für Stadt-Umland-Verbünde oder kommunale Netzwerke zu nutzen. Dieser Ansatz kann zwar als sehr innovativ angesehen werden, zeigt aber auch die Schwierigkeiten in der Umsetzung auf, die in der Ausführung fehlen, jedoch bei einer Weiterentwicklung oder Übertragung des Ansatzes beachtet werden sollten.

Das aktuelle Thema des Strukturwandels in den Regionen mit Braunkohleabbau infolge des Kohleausstiegs ist in Unterkapitel 5.5 angesprochen, wobei einerseits eine Einordnung der aktuellen Strukturdaten und künftigen Herausforderungen der Reviere erfolgt und ein Ausblick auf die Finanzhilfen und Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes gegeben werden. Wichtig für die Einordnung erscheint auch, die Unterschiede zwischen den Revieren in den Blick zu nehmen. Dies sind einerseits die administrativen Strukturen und insb. die Landesgrenzen in den ostdeutschen Braunkohlegebieten, die eine Abstimmung trotz aller Bekenntnisse zur Kooperation erschweren und andererseits Unterschiede in der Nähe zu Wachstumskernen sowie in den Potenzialen für eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur. Der Bezug auf die LEPs (vgl. Sachsen 2013, Sachsen-Anhalt 2011), die weit vor den Debatten über den Kohleausstieg verabschiedet wurden, erscheint erst einmal wenig hilfreich zur Strategieentwicklung im Strukturwandel. Der Hinweis darauf, dass Regional- und Landesplanungen einen Beitrag zur Einordnung von Einzelvorhaben in eine Gesamtstrategie leisten können, scheint jedoch angesichts bisheriger Strategien wichtig. Auch der Bezug auf den LEP NRW und die Pläne zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zum Einsatz flankierender Instrumente geben einen guten Hinweis darauf, worauf ein möglicherweise modellhafter Ansatz der Regionalentwicklung für die Gestaltung des Strukturwandels aufbauen könnte.

Die Reflexionen der Handlungsansätze (Unterkapitel 5.6) bieten eine sehr gute Zusammenfassung und ein pointiertes Fazit, dessen Aussagen gut nachvollziehbar sind.

Das **Kapitel 6 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“** ist überwiegend aus einer sehr großräumigen Perspektive, die eher der Raumordnung und Landesplanung zuzuordnen ist, verfasst. Das mag einerseits aus einer stark von Infrastrukturnetzen geprägten Sichtweise verständlich sein, wird andererseits aber regionalspezifischen Situationen und Entwicklungen nicht gerecht. Des Weiteren wird eine eher traditionelle Sicht auf Verkehrsinfrastrukturen vertreten, die man unter dem Leitmotiv zusammenfassen könnte: „Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ist für die Wettbewerbsfähigkeit erforderlich; erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung erfordert mehr Verkehrsinfrastrukturen“. Positiv zu erwähnen ist, dass zumindest ansatzweise die Gateway-Funktion der Netzknoten – etwas als Messe- und Kongressplätze wie auch Forschungsstandorte – angesprochen wird. Zudem wird zurecht der Digitalisierung und den entsprechenden Netzausbauten viel Platz eingeräumt.

Es fehlen hingegen:

- grundsätzliche, langfristige Überlegungen zum Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit/Wirtschaftsentwicklung und Mobilitätsentwicklung/Verkehrsinfrastruktur; allein schon die vorhandenen Überlastungsprobleme von Netzabschnitten, die nicht mehr durch weitere Ausbauten zu bewältigen sind, erfordern stärkere Aufmerksamkeit für Verkehrslenkung und Verkehrseinsparungen (von ökologischen Argumenten sei an dieser Stelle noch gar nicht gesprochen) etwa durch stärkere Digitalisierung und die Substitution physischer Verkehre durch Telekommunikation;
- mehr regionalspezifische Betrachtungen, die sich u.a. dem Phänomen widmen könnten, dass eher schlecht angebundene Regionen (wie z. B. das Emsland oder Südwestfalen) dennoch ökonomisch sehr wettbewerbsfähig sein können;
- eine Reflexion der Grundsatzfrage, welchen Einfluss die integrative überörtliche raum-bezogene Planung „wirklich“ auf die Gestaltung der Netze für physischen und digitalen Verkehr hat. Denn es ist weithin bekannt, dass Steuerung und Koordinierung seitens Raumordnung und Raumentwicklung gerade im Bereich der Verkehrsnetze nicht immer von größter Bedeutung sind.

Die Darstellung landesplanerischer Aussagen zu Verkehr (-infrastrukturen) innerhalb des Unterkapitels 6.1 ist wenig überraschend, da weithin bekanntes Wissen wiedergegeben wird. Dass sich alle Raumordnungspläne auf Landesebene mit Verkehr und der Abstimmung von Verkehr und Siedlungsflächenentwicklung befassen, ist trivial. Überraschend ist demgegenüber, welche geringe Bedeutung Digitalisierung und die IKT-Infrastrukturen bislang in der Landesplanung haben. Insgesamt ist zu empfehlen, dieses Teilkapitel weiter nach hinten zu verschieben, quasi als Dokumentation im Anhang,

Im Unterkapitel 6.2 werden interessante empirische Ergebnisse zur Anbindung von Oberzentren an Metropolregionen sowie zu Verbindungen zwischen Metropolregionen dargelegt. Das Bild stellt sich insgesamt, insbesondere im Personenverkehr, recht positiv dar. Erhebliche Defizite gibt es vor allem bei der grenzüberschreitenden Vernetzung mit Metropolen im benachbarten Ausland. Das ist ein klarer Hinweis auf planerisch-politischen Handlungsbedarf.

Sehr begrüßenswert ist die Analyse der Gateway-Funktionen in Deutschland und insbesondere der Netzknoten (Unterkapitel 6.3). Diese beschränkt sich allerdings auf die Flughäfen, deren Bedeutung für das polyzentrische Städtesystem in Deutschland zu recht herausgestellt wird, die Messestandorte, die eine im weltweiten Vergleich enorm große Bedeutung haben, sowie sehr kurze Ausführungen zu den Seehäfen. Das ist leider etwas knapp und wurde in früheren Studien des BBSR schon umfassender und differenzierter behandelt. Zudem sollten diese Ausführungen mit denen zu den Hafenhinterlandanbindungen aus Kap. 4 verknüpft werden.

Die Ausführungen zu Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur enthalten unter dieser Überschrift des Unterkapitels 6.4 nicht unbedingt zu vermutende, aber sehr interessante Ausführungen zur überragenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur Deutschlands für die gesamte Verkehrsabwicklung in Europa. Wegen seiner zentralen Lage hat Deutschland einen Anteil an 6 von 9 Korridoren des TEN-Netzes. Damit trägt es eine ganz erhebliche Transfer-Last, deren Bewältigung noch deutlich mehr Anstrengung verlangt, als bislang geleistet wird. Zwar ist es richtig, wie der zitierte Ergebnisbericht zu einem einschlägigen MORO-Vorhaben fordert, dass in den Netz-knoten „ein gemeinsames Bewusstsein für ihre europaweiten und stadregionalen Aufgaben“ entwickelt werden müsste, mit dieser eingängigen Formulierung werden aber zugleich massive Ziel- und Interessenskonflikte auf der regionalen und lokalen Ebene überdeckt. Die Akzeptanz, allgemeine Lasten lokal und regional zu tragen, sinkt erheblich und verlangt definitiv neue Herangehensweisen gerade auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung.

Das Unterkapitel 6.5 stellt interessante empirische Erkenntnisse zur Erreichbarkeit von Oberzentren usw. dar. Grundsätzlich bekannt, aber im Hinblick auf die angestrebte Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene und Straße eher erschütternd sind der massive Rückbau von Schienen-strecken im Güterverkehr und der Rückgang der Binnenschifffahrt (S. 133 ff.). Hier stehen Zielvorstellungen der Raumordnung im Widerspruch zur empirischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Die Erreichbarkeit von Oberzentren ist teilträumlich bekanntlich höchst unterschiedlich, wobei nicht erwähnt wird, dass es

seitens der Landesplanung auch sehr unterschiedliche Kriterien für die Ausweisung von Oberzentren gibt. Zudem wird nicht reflektiert, dass auch Oberzentren-ferne Räume ökonomisch sehr wettbewerbsfähig und ökonomisch sehr erfolgreich sein können.

Wegen großer inhaltlicher Nähe wäre eine Zusammenlegung der Unterkapitel 6.2 und 6.5 zu empfehlen.

Es ist sehr zu begrüßen, dass im Unterkapitel 6.6 auch die immaterielle Wissens-Vernetzung und Knotenbildung erwähnt wird. Allerdings beschränken sich die Ausführungen ausschließlich auf die Auswertung eines einzigen EU-Programms (Horizon 2020). Hierzu hat das BBSR früher schon erheblich differenzierte Analysen vorgelegt.

Zurecht widmet der Raumordnungsbericht in den Unterkapiteln 6.7 und 6.8 der Anbindung an die IKT-Infrastruktur und den Chancen der Digitalisierung recht breiten Raum. Hier werden in der sehr differenzierten empirischen Darstellung zum Teil gravierende Defizite der Infrastruktur insbesondere in den dünner besiedelten Teilräumen Deutschland deutlich. Die Bedeutung der Digitalisierung wird zurecht betont, könnte sogar noch weiter ausgeführt werden, dann damit lassen sich – und diese Erkenntnis ist nicht neu, aber durch die Covid 19-Pandemie befördert worden – z.T. physische Verkehre substituieren, z.T. handelt es sich schlicht weg um essenzielle Voraussetzungen für eine zeitgemäße Leistungsfähigkeit der teilräumlichen Wirtschaft und regionalen Infrastrukturen.

Die auf die Ausführungen zum Leitbild 1 der Raumentwicklung bezogene Reflektion der Handlungsansätze ist abschließend unter 6.9 weithin gut nachvollziehbar und zutreffend. Zu Recht wird besonderer Wert auf die Robustheit der Infrastrukturen gelegt (hier könnte man insgesamt noch stärker das Thema Resilienz ansprechen). Hier wird auch stärker auf „verkehrssparsame Strukturen“ eingegangen. Nicht befriedigen kann, dass unter dem Stichwort „Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen“ auf Modellvorhaben verwiesen wird. Es ist weithin bekannt, dass es eine ungeheure Fülle von Modellvorhaben verschiedenster Ebenen und Ressorts zur Verbesserung der (Nah-) Mobilität in ländlichen Räumen gibt, sodass hier weniger ein Mangel an Ideen und Konzepten besteht als an der Umsetzung in den Alltagsbetrieb.

Das Kapitel 7 „Raumordnungspolitische Schlussfolgerungen“ wird zunächst das bemerkenswerte Fazit gezogen, dass das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ dahingehend ein Bekenntnis ablegt, „wichtige Beiträge zum Erhalt oder zur Steigerung des Wohlstands, der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung“ in und für Deutschland zu leisten. Verwiesen wird hier, in den einzelnen Kapiteln kommt das eher nicht zur Sprache, auf die Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Deutlich hingewiesen wird des Weiteren auf die finanziellen Herausforderungen, was die Themenfelder „Klimawandel“ und „Digitalisierung“ anbetrifft. Der Bericht weist zu Recht auf eine noch höhere Erfordernis einer aktiven Gestaltung dieser Transformationsprozesse hin.

Bezüglich einer strukturellen Unterstützung räumlicher Strukturen wird zum einen stark auf die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden, insbesondere hier in den Mittelstädten, hingewiesen. Zum anderen wird die Förderung von noch intensiveren Kooperationsprozessen bei der Stadt-(Um-)Land-Zusammenarbeit angemahnt. Deutlich und umfangreich wird angemerkt, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, hier vor allem die metropolitanen Verflechtungsräume hinsichtlich der Förderung weiterer staatenübergreifender Projekte zu unterstützen sind. Diese zutreffende und aus Sicht des Beirats zu unterstützende Schlussfolgerung hatte im Berichtsteil zuvor allerdings wenig Raum gefunden.

Die zusammenfassenden Aussagen und Schlussfolgerungen zur Forschung wie auch zur durch den Bund und die Länder zu begleitenden raumrelevanten Themen sind zutreffend, wenngleich als solche in der „Fachcommunity“ nicht neu. Die getroffenen Aussagen zu der Bedeutung und der Wirkung von Modellvorhaben, die diverse Bundesministerien ja durchführen (können), werden hinsichtlich der „Modellvorhaben der Raumordnung – MORO – vom Beirat für Raumentwicklung begrüßt.

3. Fazit

Der Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit nimmt sich dem Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Leitbilder der Raumentwicklung gemäß MKRO-Beschluss 2016 an. Der Bericht zeigt die grundsätzlich gute Positionierung Deutschlands im globalen Wettbewerb auf. Er verweist auf teilweise deutliche regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung und anderer Indikatoren zur Darstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen auf. Bemerkenswert sind zumindest erkennbare Tendenzen dahingehend, dass die Disparitäten zwischen den Regionen eher zu- als abnehmen. Durch die Covid-19-Pandemie könnte diese Entwicklung verstärkt werden, so wie auch schon zuvor eingeleitete raumordnungsrelevante Transformationsprozesse wie z.B. hin zu einer veränderten Mobilität oder eines zunehmenden Online-Handels durch die Pandemie beschleunigt werden. Über den Bericht wird herausgearbeitet, dass sich auf der Ebene der Landesplanungen wie auch in Regionalplänen auf Regionsebene viele Ziele und Grundsätze dem Aspekt der Förderung bzw. teilweise auch überhaupt erst Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit über konkret Planaussagen annehmen. Dies gilt insbesondere für Aspekte der Infrastrukturanbindung und Mobilität, weniger bzw. noch ausbaufähig der Digitalisierung und einer gezielteren Unterstützung von strukturschwachen Räumen.

Zu Beginn und/oder zum Ende der jeweiligen Kapitel im Entwurf des ROB 2020 werden Aussagen zu der Covid-19-Pandemie getroffen. Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona-beeinflussten Rahmenbedingungen ständig verändert haben und weiter verändern werden, ist es sehr schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu kommen. Der Beirat erkennt das an und dem Beirat ist auch bewusst, dass seine Stellungnahme vor einer neuen Situation (2. Welle) und mit mehr Wissen zu den Folgewirkungen erfolgt.

Aber auch zum jetzigen Stand müssen die gemachten Ausführungen im Bericht wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktionen. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen ist. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die im Unterkapitel 6.3 behandelten Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein. Ein Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien, die alternative Zukünfte skizzieren, bestehen.

Hinsichtlich der Form und der Inhalte wirkt der ROB 2020 insofern „konservativ“ und auch nicht besonders innovativ, als er keine kritische Reflexion des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ dahingehend vornimmt, dass er sich mit der Frage auseinandersetzt, ob Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben bzw. gesichert sein könnte. Angesichts der schon länger erkennbaren Auswirkungen des Klimawandels und der Erfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung und vor allem wegen den Folgewirkungen der aktuellen Covid-19-Pandemie muss hinterfragt werden, ob der mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelte Prozess der Globalisierung so fortschreiten wird oder ob es nicht zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden (Re-)Regionalisierung kommen wird oder – noch weitergehend – sogar kommen muss. Weiter werden schon länger bekannte Indikatoren, wie hier die sog. „weichen“ Standortfaktoren, im Analyseteil nicht betrachtet und in der Abfassung des Fazits ausgespart.

Gerade in Anbetracht der Folgewirkungen des Klimawandels (Erderwärmung, Zunahme von Extremereignissen etc.) wäre es angebracht, im Fazit auch auf die Aspekte der Vulnerabilität wie auch der Resilienz von Regionen als künftig wichtige Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hinzuweisen. Dadurch würde im Fazit als Abschluss auch ein Blick in die Zukunft geworfen. Und es würde des Weiteren ein wichtiger Hinweis auf die künftigen Aufgaben der Raumordnung gegeben.