

Stellungnahme DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19.
Wahlperiode vom 17.09.2021

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum

„Raumordnungsbericht 2021 – Wettbewerbsfähigkeit stärken“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR

-Kurzfassung-

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im März 2021 den „Raumordnungsbericht 2021: Wettbewerbsfähigkeit stärken“ vorgelegt. Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt es, dass sich der aktuelle ROB, so wie der vorhergegangene, einer speziellen Thematik, hier der Wettbewerbsfähigkeit, widmet. Damit wird das erste von vier Leitbildern der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ angesprochen.

Der Beirat ist der Ansicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen wegen beschleunigter Transformationsprozesse in der Wirtschaft (wie auch Gesellschaft) sowie aktuell durch die Covid 19-Pandemie wieder an Bedeutung gewonnen hat.

Bezogen auf die abschließenden raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen des ROB empfiehlt der Beirat dem BMI, die dargestellten **Herausforderungen (raumordnungs-)politisch konsequent anzugehen**. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat:

- Eine kritische **Reflexion des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit**, um zu analysieren, inwieweit Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben sein könnte bzw. welche Modifikationen des zu Grunde liegenden Wachstumskonzepts erforderlich sein könnten.
- Eine vertiefende Analyse, welche Folgerungen sich für den mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelten Prozess der Globalisierung ergeben und inwiefern es durch veränderte Rahmenbedingungen, wie Klimawandel und Covid 19-Pandemie, zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden **(Re-)Regionalisierung** kommen könnte oder muss.
- Bei der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen **weiche Standortfaktoren** wie auch **Fragen von Vulnerabilität und Resilienz** intensiver zu berücksichtigen, woraus sich wichtige zukünftige Aufgaben der Raumordnung und Raumentwicklung ergeben dürften,
- **Langfristszenarien** zu erarbeiten, um die Auswirkungen ungewisser Rahmenbedingungen, etwa der Pandemie, auf die Raumentwicklung besser abschätzen und Handlungsanforderungen ableiten zu können.



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

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>

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für
Raumentwicklung

zum

„Raumordnungsbericht 2021 –
Wettbewerbsfähigkeit stärken“
des Bundesinstituts für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Berlin, September 2021

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde in der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 17.09.2021 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Raumordnungsbericht 2021“ des Beirats vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Prof. Dr. Jörg Knieling (Leitung)

Dr.-Ing. Stefan Köhler (Leitung)

Dr. Antje Matern

Prof. Dr. Axel Priebes

Berlin, September 2021



Zu den Mitgliedern des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode:

[Beirat für Raumentwicklung](#)

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.	Kommentierung der Kapitel des Raumordnungsberichts	2
3.	Fazit	12
	Quellenverweise	13

Einleitung

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

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

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

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

- eines seit 2016 noch stärker beschleunigten und differenzierteren Globalisierungsprozesses,
- eines teilweise zu- statt abnehmenden Polarisierungsprozesses zwischen wachstumsstarken und strukturschwachen Regionen,
- des Unterschreitens von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge einzelner, oft peripher gelegener Regionen,

- der beschleunigten Transformationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft, einschließlich einer umfassenden und rasch umzusetzenden Digitalisierungsstrategie,
- und auch wegen der aus der Covid-19-Pandemie zu ziehenden „Lehren“ bezüglich Organisation und Ausstattung des Gesundheitswesens, eigener Produktion medizinischer Versorgungsmittel etc.

für Deutschland, seine Länder und Regionen von hoher Bedeutung.

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

Dieser Stellungnahme liegt die frühere Stellungnahme des Beirats zum Entwurf des Raumordnungsberichts vom Oktober 2020 zugrunde (BfR 2021a).

2. Kommentierung der Kapitel des Raumordnungsberichts

Die Stellungnahme des Beirats orientiert sich an der Struktur des Berichts und bezieht sich im Einzelnen auf die Kapitel 1 bis 9. Abschließend erfolgt ein übergreifendes Fazit.

Die **Kapitel 1 „Einleitung“** und **2 „Das Leitbild Wettbewerbsfähigkeit stärken“** stellen die für die weitere Betrachtung des Berichtes erforderlichen Hintergründe dar. Aus Sicht des Beirats ist es dabei gelungen, einen thematisch breiten Zugang zum Thema zu finden, indem verschiedene Definitionen von Wettbewerbsfähigkeit zu Grunde gelegt werden, die über den engeren ökonomischen Kontext hinausweisen. Methodisch wird etwa auch der Lebensstandard der Bevölkerung als Kriterium berücksichtigt, woraus sich weiterführende Anforderungen an die Analyse von Wettbewerbsfähigkeit ableiten.

Der Beirat begrüßt, dass der Raumordnungsbericht 2021 mit **Kapitel 3 „Auswirkungen der Corona-Pandemie“** ein gesondertes Kapitel zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und seiner Länder und Regionen enthält. Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona beeinflussten Rahmenbedingungen ständig verändert haben und weiter verändern werden, ist es allerdings schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu kommen. Auch zum gegenwärtigen Stand müssen die Ausführungen im Bericht wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktion und Lieferketten. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen sind. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein (Kap. 8). Ein Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien bestehen, die alternative Zukünfte skizzieren.

Der Beirat verweist auf seine gesonderte Stellungnahme zum Thema „Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung“ aus 2021 (*BfR 2021c*) und seine Anregung, dass die Pandemie Gegenstand eines gesonderten Raumordnungsberichts gegen Mitte der kommenden Legislaturperiode sein sollte.

Kapitel 4 „Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland – EU-weit und regional“ gibt insbesondere eine Übersicht zur regionalen Entwicklung anhand diverser Indikatoren respektive Kennziffern. Inhaltlich wie auch für die graphische Aufarbeitung wird dabei auf die gängigen Indikatoren „BIP“, „Arbeitslosen-Quote“, „Bevölkerungsentwicklung“ und „Auslandsumsatz“ zurückgegriffen. Interessant und neu in der Darstellung ist der Indikator „Anteil der Beschäftigten mit hohem Substituierbarkeitspotenzial“. Textlich werden ergänzend und auch bereichernd weitere Indikatoren, z.B. die Patentdichte, verwendet. Das führt zu einigen durchaus interessanten Einsichten, so etwa dem Hinweis, dass sich bei den Arbeitslosenquoten der „früher dominierende Ost-West-Unterschied“ „stärker in ein Nord-Süd-Gefälle“ zu verwandeln scheint (S. 41). Dennoch bleibt dieser empirische Teil hinter den grundsätzlichen Überlegungen und Methodenreflexionen des Kap. 1 zurück, wo die dominante Wirtschaftsorientierung des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit zurecht kritisiert wird.

Ausgeblendet wird in diesem Kapitel – so wie auch 2016 in dem Leitbild – der Hinweis auf die zunehmende Bedeutung sog. „weicher“ Standortfaktoren, wie z.B. Freizeit, Kultur oder Einbettung von Standorten in eine attraktive Kultur- oder auch Naturlandschaft. Gerade diese sind etwa für die Standortattraktivität aus Sicht von Fachkräften und jungen

Bevölkerungsgruppen besonders wichtig. So gibt es Regionen mit hoher Wirtschaftskraft, die auch wegen Defiziten in diesem Bereich unter Fachkräftemangel und Abwanderung junger Menschen zu leiden haben (z.B. Südwestfalen).

In Anbetracht des schon seit vielen Jahren erkennbaren Klimawandels und insbesondere der aktuellen Covid-19-Pandemie wären aus Sicht des Beirats in diesem Kapitel auch Hinweise dahingehend angebracht, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zukünftig vermehrt auch an Kriterien ihrer Vulnerabilität und/oder Fähigkeit zur Resilienz festmachen lassen wird. Das wird etwa zu einem neuen Blick auf Infrastrukturen führen, u.a. werden mehr Redundanzen, mehr Dezentralität und höhere Verlässlichkeit wichtige Kriterien sein.

Metropolregionen sind ein zentrales Element der Raumentwicklung in Deutschland und diese werden unter dem Thema „**Metropolregionen weiterentwickeln**“ im **Kapitel 5** diskutiert. Eingeschlossen sind dabei die elf Metropolregionen und die vier metropolitanen Grenzregionen, deren Strukturdaten in übersichtlicher Form vorgestellt und diskutiert werden. Besondere Bedeutung werden in dem Bericht der Handlungsfähigkeit von Metropolregionen, die durch ihre Governance-Strukturen bestimmt werden, sowie der Rolle der ländlichen Räume in den Metropolregionen zugewiesen. Themen und Herausforderungen der Metropolregionen werden etwas knapper dargestellt, sind jedoch für die Bewertung der Handlungsfähigkeit der Governance sehr bedeutsam. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen, wie der Klimakrise und der Energiewende, bietet sich hier in den folgenden Raumordnungsberichten eine vertiefte Betrachtung an, um die Potenziale und Transformationskapazitäten der Metropolregionen als wichtige räumliche Akteure abschätzen zu können und deren Handlungsansätze, z.B. im Rahmen der Landesplanung und Strukturpolitik, zielgenau unterstützen zu können.

Positiv hervorheben lässt sich die Betrachtung von ländlichen Räumen in Metropolregionen, die einen guten Überblick über Entwicklungstrends in der (etwas groben) Raumkategorie bietet. Sie zeigen, dass suburbane und periurbane Räume innerhalb der Metropolregionen grundsätzlich durch günstigere demographische und ökonomische Trends gekennzeichnet sind als Räume außerhalb der Metropolregionen. Aufschlussreich ist auch der Vergleich der Metropolregionen in Bezug auf Kriterien zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung (Abb. 3.3), der Hinweise auf die Unterschiede zwischen den Metropolregionen gibt und ein Interesse an Erklärungsansätzen und Einflussfaktoren zu diesen Entwicklungen weckt.

Das Unterkapitel „Kooperationsansätze zwischen und in Metropolregionen“ hebt die Bedeutung von Netzwerken und Kooperationen hervor und erzeugt damit ein erweitertes Interesse an einer vertieften Analyse von Kooperationsanlässen und

Kooperationserfahrungen, die zum Beispiel räumliche Effekte, Barrieren und Entwicklungspfade der Kooperationsbemühungen in den Blick nehmen könnte. Auch für die „Metropolitanen Kooperationen über nationale Grenzen hinweg“ würde man sich eine vertiefte wissenschaftliche Analyse wünschen, die der Bericht in der Kürze nicht leisten kann. Ein solcher vertiefender Überblick über metropolitane Kooperationsansätze würde zum Verständnis der Unterschiede der Ansätze hinsichtlich der jeweiligen Kooperationsmuster und Steuerungsbedarfe beitragen, und deren vergleichende wissenschaftliche Analyse könnte die Kohäsionspolitik anreichern.

Kapitel 6 „Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken“ versammelt jene Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit, die sich nicht bereits in den anderen Kapiteln finden. Es umfasst Aussagen zu Regiopolen und Stadt-Umland-Kooperationen, Standortvernetzungen zur Anbindung der Küstenräume sowie grenzüberschreitenden Kooperationsansätzen. Die Darstellung der Steuerungsansätze in den Landesraumordnungsplänen und -programmen (LRP) zeigt ein differenziertes Bild. So wird in den Aussagen der Raumordnungspläne der Länder deutlich, dass Bedarfe vor allem in der interkommunalen und regionalen Kooperation wahrgenommen werden, z.B. zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der zentralen Orte. Auch die Forderung nach einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit wird in nahezu allen LRP aufgegriffen. Hingegen erhalten die Themen Stadt-Land-Partnerschaften und Regiopolen deutlich weniger Resonanz bzw. werden die Stadt-Land-Partnerschaften eher als Stadt-Umland-Räume interpretiert, statt großräumigere Kooperationen zu behandeln. Dies verdeutlicht, dass das Konzept der Regiopolen eine vertiefende Definition und Ausgestaltung benötigt, um sie einerseits von anderen Oberzentren abzugrenzen und von Stadt-Umland-Regionen zu unterscheiden und um sie andererseits zu einem wirkungsvolleren Instrument zu entwickeln.

Aufgrund ihrer hohen wirtschaftlichen Bedeutung und starken räumlichen Wirkungen ist ein Unterkapitel der Erreichbarkeit der Seehäfen bzw. der Vernetzung der Küstenstandorte mit dem Hinterland gewidmet. Neben der Bestandsaufnahme der Umschlag- und Wachstumszahlen in den Häfen wird die Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu einer zentralen Herausforderung für die weitere Entwicklung der Standorte. Es wird erwartet, dass 50 Prozent des Straßengüterverkehrs auf die Schiene oder die Binnenschifffahrt verlagert werden müssen, um die nationalen Klimaziele bis 2050 zu erreichen. Wie dies erreicht werden kann, bleibt vorerst offen und auch hier wäre es wünschenswert, die Handlungsansätze zu konkretisieren, z.B. in einem folgenden ROB.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird dargestellt, dass die Zahl der Projekte und auch die Beteiligung deutscher Projektpartner in Interreg A-Kooperationsräumen in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zur vergangenen Förderperiode zurückgegangen ist.

Hier wäre ein Einblick in die Gründe für diesen Rückgang bzw. die beeinflussenden Rahmenbedingungen ebenso interessant wie die Frage, welche räumlichen Implikationen und Bezüge zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Grenzräume sich aus den dargestellten Unterschieden in den Kooperationsthemen ergeben. Der Hinweis auf die Sonderform der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die durch den Vertrag von Aachen geregelt ist, deutet vertiefenden Analysebedarf an. Die in dieser Kooperationsstruktur gewonnenen Erfahrungen können auch für andere grenzüberschreitende Verflechtungsräume richtungsweisend sein.

Die Darstellungen in **Kapitel 7 „Räume mit besonderem Handlungsbedarf unterstützen“** müssen mit der Schwierigkeit umgehen, dass im Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ nur wenige Handlungsansätze zu diesem Raumtyp formuliert wurden. Der Bericht weist ferner darauf hin, dass auch in den Landesraumordnungsplänen nur wenige Regelungen zu diesen Räumen zu finden seien und nur in rund der Hälfte der Landesraumordnungspläne gesondert auf diesen Raumtyp eingegangen werde. Zwar werde immerhin in acht Landesplänen die Stärkung Zentraler Orte als Ankerpunkte im Raum aufgegriffen, allerdings würden sich diese Aussagen (mit einer Ausnahme) jeweils auf das gesamte Landesgebiet beziehen. Eine Abstimmung der Raumentwicklungsstrategien mit der regionalen Strukturpolitik wird laut Raumordnungsbericht von nur vier Landesplänen aufgegriffen, weswegen zu Recht kritisch angemerkt wird, dass „noch große Potenziale für eine stärkere Vernetzung von Raumordnung und Strukturförderpolitik sowie von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben“ bestünden.

Der Raumordnungsbericht hat sich offenbar zum Ziel gesetzt, dieses auf Länderebene festgestellte Defizit durch eigene Darstellungen zu kompensieren. So liegt ein Schwerpunkt auf der Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel, wobei – offenbar mit Blick auf den Einfluss des Bundes - auf die Regionalförderung in strukturschwachen Gebieten durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), auf die Innovations- und Forschungsförderung durch das BMBF sowie die Förderprogramme der KfW eingegangen wird. Zwar wird auf die unterschiedliche Ausprägung der Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Räume mit besonderem Handlungsbedarf hingewiesen, doch kommt der Bericht auch zu dem klaren Ergebnis, dass diese Räume die Fördermittel in einem geringeren Umfang nutzen als die Vergleichsräume.

Der Beirat begrüßt, dass der Bericht im Kontext der Räume mit besonderem Handlungsbedarf in einem Exkurs auch auf die räumlichen Dimensionen des mobilen Arbeitens eingeht. Dabei hat die Corona-Krise deutlich gemacht, dass Deutschland bezüglich der Möglichkeiten zur zumindest gelegentlichen Nutzung des Homeoffice noch erheblichen Nachholbedarf hat. Der Bericht enthält interessante Zahlen zur Nutzung des Homeoffice, wobei es für den Beirat

nachvollziehbar ist, dass sich der Bericht zurückhaltend zur künftigen Nutzung des Homeoffice und konkreter räumlicher Konsequenzen äußert.

Ein Unterkapitel widmet sich den Entwicklungskernen in strukturschwachen Regionen. Dabei wird die Frage in den Mittelpunkt gestellt, ob die Mittelstädte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung die Ankerfunktion für ihr Umland wahrnehmen können. Dazu werden Mittelstädte in GRW-Fördergebieten mit Mittelstädten außerhalb der GRW-Förderung verglichen und das Fazit gezogen, dass die Einordnung als Fördergebiet positive Effekte auf die infrastrukturelle Ausstattung der Städte hat und diese Städte als Entwicklungskerne qualifiziert. Zugleich zeigen Beispiele der Daseinsvorsorge, dass eine darüberhinausgehende Stärkung der Mittelstädte notwendig ist. Der Bericht geht auch hier vertieft auf Handlungsfelder ein, auf denen der Bund aktiv ist. So werde die infrastrukturelle Ausstattung von Mittelzentren mit der Unterstützung für Krankenhäuser in ländlichen Räumen sowie mit der Städtebauförderung gestärkt. Unterstrichen wird die Bedeutung der Entwicklungskerne als regionale Arbeitsmarktzentren, wobei mit Unterstützung einer gesonderten Karte auch auf die Unternehmenssitze der „Hidden Champions“, also der meist mittelständischen Weltmarktführer, in Kleinstädten hingewiesen wird.

Ein weiteres Unterkapitel gilt dem aktuellen Thema des Strukturwandels in den Regionen mit Braunkohleabbau infolge des Kohleausstiegs, wobei eine Einordnung der aktuellen Strukturdaten und künftigen Herausforderungen der Reviere erfolgt und ein Ausblick auf die Finanzhilfen und Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes gegeben wird. Wichtig für die Einordnung erscheint auch, die Unterschiede zwischen den Revieren in den Blick zu nehmen. Der Bezug auf Landesentwicklungspläne, die weit vor den Debatten über den Kohleausstieg verabschiedet wurden, überrascht zuerst einmal, doch findet der Hinweis darauf, dass Regional- und Landesplanungen einen Beitrag zur Einordnung von Einzelvorhaben in eine Gesamtstrategie leisten können und sollten, grundsätzlich die Unterstützung des Beirates, wengleich bisher unklar bleibt, wie ein produktives Zusammenspiel zwischen Raumordnung und Politik für den Strukturwandel aussehen kann. Auch der Hinweis auf den LEP NRW und die Pläne zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zum Einsatz flankierender Instrumente geben einen guten Hinweis darauf, worauf ein möglicherweise modellhafter und experimenteller Ansatz der Regionalentwicklung für die Gestaltung des Strukturwandels aufbauen könnte. Hier sind in naher Zukunft vertiefende Überlegungen zur Fortentwicklung des Instrumentariums der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, erforderlich, wenn diese den zu wünschenden Einfluss auf die integrative Gestaltung des Strukturwandels und auf künftige Raumstrukturen bekommen soll (siehe auch Beirats-Empfehlung zur Nachhaltigen Transformation von Kohleregionen: BfR 2021b).

Die abschließenden Reflexionen der Handlungsansätze bieten eine gelungene Zusammenfassung und werden vom Beirat ausdrücklich unterstützt, könnten aber noch deutlicher formuliert werden. So gilt gerade hier, dass die Ausführungen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr dem aktuellen Stand der fachlichen Diskussion wie auch den umfangreichen Aktivitäten der Bundesregierung und insbesondere des BMI entsprechen (können). Hier zeigt sich, dass die Leitbilder dringend einer Überarbeitung bedürfen. Der Beirat unterstützt ausdrücklich den auf eine Empfehlung der Facharbeitsgruppe 3 der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bezugnehmenden Hinweis, dass die Länder „Räume mit besonderem demographischem und strukturellem Handlungsbedarf zu definieren und ihre Förderinstrumente entsprechend einzusetzen“ hätten. Wenn Raumordnung und Raumentwicklung wirksam Raumstrukturen beeinflussen und entsprechende Strategien und ihre Begründungen transparent gestalten wollen, ist ein derartiges Vorgehen unverzichtbar. Der Beirat empfiehlt ausdrücklich, dass in naher Zukunft Raumordnung und Landesplanung wie auch die Raumwissenschaften der empirisch begründeten Abgrenzung dieser Räume verstärkt Aufmerksamkeit widmen und gerade für diese Räume integrierte Handlungsansätze, wie vom ROB 2021 gefordert, konzipieren. Die umfangreichen Mittel, die gegenwärtig in den verschiedensten Förderprogrammen auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen und in den verschiedenen Fachressorts zur Verfügung stehen, sollten „nicht für isolierte Projekte“, die zudem häufig nur sehr kurzfristig angelegt sind, sondern für ein integratives, langfristig ausgerichtetes Vorgehen „im Rahmen einer strategisch ausgerichteten Regionalentwicklung genutzt werden“. In dem Zusammenhang sollte auch die Leistungsfähigkeit des sogenannten gesamtdeutschen Fördersystems untersucht und langfristig gestärkt werden. Es wäre dabei wünschenswert, dass aus dem bislang eher koordinierenden Ansatz mittel- bis langfristig ein integriertes strategisches Vorgehen entwickelt werden könnte.

Gegenwärtig stehen recht umfangreiche Fördermittel aus verschiedensten Förderprogrammen zur Unterstützung der Entwicklungen in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zur Verfügung. Vordringlich ist daher, nicht noch weitere Fördermittel bereit zu stellen, sondern die, wie der ROB zurecht fordert, „Absorptionsfähigkeit dieser Räume für Fördermaßnahmen (zu) stärken“. Gerade in den Kommunen der strukturschwachen Regionen ist die Verarbeitungskapazität in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht gegeben, um im möglichen Umfang Mittel aus den vorhandenen Förderprogrammen einzuwerben und zielgerecht einzusetzen. Es ist daher dringend geboten, gerade auf kommunaler Ebene die Kapazitäten für eine integrative Strukturentwicklung zur Verbesserung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auszubauen. Zugleich sollten die Förderprogramme diese Restriktionen besser berücksichtigen und in Bezug auf Förderinhalte, Antragsanforderungen und Komplexität besser auf die Erfordernisse der Kommunen abgestimmt werden.

Kapitel 8 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“ ist überwiegend aus einer sehr großräumigen Perspektive, die eher der Raumordnung und Landesplanung zuzuordnen ist, verfasst. Das mag einerseits aus einer von Infrastrukturnetzen geprägten Sichtweise verständlich sein, wird andererseits aber regionalspezifischen Situationen und Entwicklungen nicht ausreichend gerecht. Des Weiteren wird eine eher traditionelle Sicht auf Verkehrsinfrastrukturen vertreten, die man unter dem Leitmotiv zusammenfassen könnte: „Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ist für die Wettbewerbsfähigkeit erforderlich; erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung erfordert mehr Verkehrsinfrastrukturen“. Positiv einzuschätzen ist, dass die Gateway-Funktion der Netzknoten – etwas als Messe- und Kongressplätze wie auch Forschungsstandorte – angesprochen wird. Zudem wird zurecht der Digitalisierung und dem entsprechenden Netzausbau Platz eingeräumt. Hingegen fehlen folgende Aspekte:

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

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

Begrüßenswert ist die Analyse der Gateway-Funktionen in Deutschland und insbesondere der Netzknoten. Diese beschränkt sich allerdings auf die Flughäfen, deren Bedeutung für das polyzentrische Städtesystem in Deutschland zurecht herausgestellt wird, die Messestandorte, die eine im weltweiten Vergleich große Bedeutung haben, sowie kurze Ausführungen zu den

Seehäfen. Diese Ausführungen sollten mit denen zur Hinterlandanbindung der Häfen in Kap. 6 im Zusammenhang betrachtet werden.

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

In Bezug auf die Ausführungen zur Erreichbarkeit von Oberzentren ist zwar grundsätzlich bekannt, aber im Hinblick auf die angestrebte Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene und Wasserstraße doch eher erschütternd, wie massiv sich der Rückbau von Schienenstrecken im Güterverkehr und der Rückgang der Binnenschifffahrt darstellt. Hier stehen Zielvorstellungen der Raumordnung im Widerspruch zur empirischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Die Erreichbarkeit von Oberzentren ist teilsräumlich bekanntlich höchst unterschiedlich, wobei berücksichtigt werden sollte, dass es seitens der Landesplanungen auch sehr unterschiedliche Kriterien für die Ausweisung von Oberzentren gibt. Zudem sollte bedacht werden, dass auch Oberzentren-ferne Räume ökonomisch sehr wettbewerbsfähig und erfolgreich sein können.

Aus Sicht des Beirats ist zu begrüßen, dass in dem Kapitel auch die immaterielle Wissensvernetzung und Knotenbildung erwähnt werden. Allerdings beschränken sich die Ausführungen auf die Auswertung eines einzigen EU-Programms (Horizon 2020). Bei dieser Thematik sollten zukünftig weitere Analysen einbezogen werden, die u.a. aus früheren Forschungsarbeiten des BBSR vorliegen.

Zurecht widmet der Raumordnungsbericht der Anbindung an die IKT-Infrastruktur und den Chancen der Digitalisierung recht breiten Raum. Hier werden in einer differenzierten empirischen Darstellung zum Teil gravierende Defizite der Infrastruktur insbesondere in den dünner besiedelten Teilräumen Deutschlands deutlich. Die Bedeutung der Digitalisierung wird zurecht betont. Befördert auch durch die Covid 19-Pandemie besteht in diesem Themenfeld Vertiefungsbedarf im Rahmen zukünftiger Berichterstattung, um u.a. der Frage nachzugehen, inwieweit sich physische Verkehre teilweise substituieren lassen, z.T. handelt es sich aber

auch schlichtweg um essenzielle Voraussetzungen für eine zeitgemäße Leistungsfähigkeit der teilräumlichen Wirtschaft und regionalen Infrastrukturen.

Die auf die Ausführungen zum Leitbild 1 der Raumentwicklung bezogene Reflexion der Handlungsansätze aus dem Bereich Infrastruktur und Mobilität ist abschließend weithin gut nachvollziehbar und zutreffend. Zu Recht wird besonderer Wert auf die Robustheit der Infrastrukturen gelegt, wobei diese Anforderung im Zusammenhang mit dem Thema Resilienz zu behandeln wäre. Hier wird auch stärker auf „verkehrssparsame Strukturen“ eingegangen. In Bezug auf „Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen“ wird auf Modellvorhaben zur Verbesserung der (Nah-) Mobilität verwiesen, von denen es mittlerweile eine große Fülle auf verschiedensten Ebenen und Ressorts gibt. Hier sollte aber zukünftig insbesondere die Umsetzung der Erfahrungen in den Alltagbetrieb stärker in den Vordergrund gerückt werden.

In **Kapitel 9 „Raumordnungspolitisches Fazit“** wird zunächst das grundsätzliche Bekenntnis abgelegt, dass das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, „zum Erhalt oder zur Steigerung des Wohlstands, der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland“ beitragen soll. Verwiesen wird hier, was in den einzelnen Kapiteln eher weniger zur Sprache kommt, auf die Erfordernis, „schwächere Räume (...) zu fördern“. Deutlich hingewiesen wird des Weiteren auf die finanziellen Herausforderungen, was die Themenfelder Klimawandel und Digitalisierung anbetrifft. Der Bericht weist zu Recht darauf hin, dass größere Anstrengungen erforderlich sind, um diese Transformationsprozesse aktiv gestalten zu können.

Bezüglich einer strukturellen Unterstützung räumlicher Strukturen wird zum einen auf die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden, hier insbesondere in den Mittel- und Kleinstädten, hingewiesen. Zum anderen wird die Förderung von noch intensiveren Kooperationsprozessen bei der Stadt-(Um-)Land-Zusammenarbeit angemahnt. Deutlich und umfangreich wird angemerkt, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, hier vor allem die metropolitanen Verflechtungsräume, hinsichtlich weiterer Staatsgrenzen-übergreifender Projekte noch intensiver zu fördern sind. Der Beirat unterstützt diese Schlussfolgerung.

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

3. Fazit

Der Raumordnungsbericht 2021 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ nimmt sich des Leitbildes „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Leitbilder der Raumentwicklung gemäß MKRO-Beschluss 2016 an. Der Bericht zeigt die grundsätzlich gute Stellung Deutschlands im globalen Wettbewerb auf. Er weist aber auch auf teilweise deutliche regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung und anderer Indikatoren zur Darstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hin. Bemerkenswert sind zumindest erkennbare Tendenzen dahingehend, dass die Disparitäten zwischen den Regionen in einigen Räumen eher zu- als abnehmen. Durch die Covid-19-Pandemie könnte diese Entwicklung verstärkt werden, so wie auch schon zuvor eingeleitete raumordnungsrelevante Transformationsprozesse, z.B. hin zu einer veränderten Mobilität oder eines zunehmenden Online-Handels, durch die Pandemie beschleunigt werden. In dem Bericht wird herausgearbeitet, dass sich auf der Ebene der Landesplanungen wie auch in Regionalplänen viele Ziele und Grundsätze dem Aspekt der Förderung bzw. teilweise auch überhaupt erst Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit über konkrete Planaussagen annehmen. Dieses betrifft insbesondere Aspekte der Infrastrukturanbindung und Mobilität, weniger bzw. noch ausbaufähig die Digitalisierung und eine gezieltere Unterstützung strukturschwacher Räume.

Da sich während der Arbeit am ROB die von Corona beeinflussten Rahmenbedingungen fortwährend verändert haben und weiter verändern werden, ist es schwierig, heute schon zu grundsätzlichen Aussagen zu dieser Thematik zu kommen. Der Beirat erkennt das an. Ihm ist auch bewusst, dass seine Stellungnahme vor einer neuen Situation (4. Welle) und mit mehr Wissen zu den Folgewirkungen erfolgt, als dieses bei der Bearbeitung des ROB vorlag.

Zum jetzigen Stand müssen die Ausführungen im ROB wie auch in dieser Stellungnahme als Momentaufnahme betrachtet werden. Nur ein Teil der Aussagen kann heute schon langfristige Gültigkeit beanspruchen, so die schon vor der Covid-19-Pandemie unübersehbare Zunahme des Online-Handels sowie die durch die Pandemie erheblich veränderte Sensibilität für die globalen Abhängigkeiten von Produktionen und Lieferketten. Gerade zum letztgenannten Thema sind gravierende Veränderungen zu erwarten, deren Details aber noch mehr oder weniger offen sind. Nicht nur kurz-, sondern mittel-, wenn nicht gar langfristig werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Gateway-Funktionen (Luftverkehr, Messe, evtl. Seefahrt) sein (Kap. 8). Ein Umgang mit diesen und anderen schwer absehbaren Veränderungen könnte etwa in der Formulierung von Langfrist-Szenarien bestehen, die alternative Zukünfte skizzieren.

Hinsichtlich der Form und der Inhalte wirkt der ROB 2021 insofern nicht besonders innovativ, als er in Kap. 1 zwar eine kritische Reflexion des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ vornimmt,

sich daraus aber in der Folge keine Folgerungen ableiten, inwieweit Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Wirtschaftswachstum gegeben sein könnte bzw. welche Modifikationen des dem zu Grunde liegenden Wachstumskonzepts erforderlich sein könnten. Angesichts der schon länger erkennbaren Auswirkungen des Klimawandels und der Erfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie vor allem wegen den Folgewirkungen der Covid-19-Pandemie muss hinterfragt werden, welche Folgerungen sich für den mit Wirtschaftswachstum bislang eng gekoppelten Prozess der Globalisierung ergeben und ob es zu einer der Globalisierung entgegenwirkenden (Re-)Regionalisierung kommen könnte oder – noch weitergehender – sogar kommen muss. Darüber hinaus werden schon länger bekannte Indikatoren, wie die „weichen“ Standortfaktoren, im Analyseteil nicht betrachtet und in der Abfassung des Fazits ausgespart.

Gerade in Anbetracht der Folgewirkungen des Klimawandels, wie der Erderwärmung und der Zunahme von Extremereignissen, wäre es angebracht, im Fazit auch Aspekte der Vulnerabilität wie auch der Resilienz von Regionen als künftig wichtige Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit zu behandeln. Dadurch würden zusätzliche wichtige Hinweise für die künftigen Aufgaben der Raumordnung gegeben.

Quellenverweise

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021a: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum „Raumordnungsbericht 2020 – Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit“ (Entwurf) des BBSR, Februar 2021, Berlin.

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021b: Nachhaltige Transformation in den Kohleregionen. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, April 2021, Berlin.

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021c: Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, September 2021, Berlin.