

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Raumordnungsbericht 1991

Punkt der 638. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1991

A.

Der federführende Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo) und der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) empfehlen dem Bundesrat, zu dem Raumordnungsbericht 1991 wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Raumordnungsbericht allgemein

U
Wo

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Bundesregierung ein Jahr nach dem Raumordnungsbericht 1990 einen ersten Raumordnungsbericht für Gesamtdeutschland vorgelegt und damit auch einer Empfehlung in der Stellungnahme des Bundesrates zum Raumordnungsbericht 1990 vom 14.12.90 - BR-Drs. 530/90 (Beschluß) - entsprochen hat.

Ausgeliefert am 10. DEZ. 1991

(noch Ziff. 1)

Der erste gesamtdeutsche Raumordnungsbericht ist ein stärker politisch orientierter Bericht, der auf der Basis von Regionalanalysen in diesem Umfang verdeutlicht, welche Anstrengungen notwendig werden, um die Leitvorstellung "Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes", zu verwirklichen.

U
Wo

2. Der Bundesrat verweist mit Nachdruck auf seine Stellungnahme zum Raumordnungsbericht 1990 - BR-Drs. 530/90 (Beschluß) -. Der dort angesprochene Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Raumordnung im vereinten Deutschland sollte zügig erarbeitet werden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Nach Beschluß des Bundesrates zum Raumordnungsbericht 1990 (BR-Drucksache 530/1990) sollte ein Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Raumordnung im vereinten Deutschland im Raumordnungsbericht 1991 erarbeitet werden. Der Raumordnungsbericht enthält jedoch nur Ansätze für einen solchen Handlungs- und Orientierungsrahmen für die neuen Bundesländer. Es ist jedoch wichtig, ein Konzept für die neuen Länder in ein gesamtdeutsches Konzept einzubinden, um den Prozeß der gegenseitigen Beeinflussung und nicht den getrennten Orientierung zu verstärken. (s. auch § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes in der geänderten Fassung vom 25.07.1991).

- Wo 3. Der große Zeitdruck, die oftmals völlig unterschiedlichen statistischen Grundlagen und die einschränkende Wirkung des gewollten Umfanges des Berichtes haben dazu geführt, daß es in vielen Teilen vor allem in bezug auf die neuen Länder zu einer Vergrößerung von Aussagen kommt, die insbesondere in der regionalen Differenziertheit zu erheblichen Informationsverlusten führt.
- Wo 4. Für eine exakte Zuordnung von Fördermitteln und für die Erarbeitung eines maßnahmeorientierten Handlungs- und Orientierungsrahmens bedarf es exakterer Bewertungen auf der Grundlage verdichteter regional und sachlich richtiger Statistiken.
- Wo 5. Es wird daher eine dringende Fortschreibung von statistischen und verbalen Aussagen empfohlen, die vor allem in enger Zusammenarbeit mit den Ländern erfolgen sollte. In besonderem Maße bezieht sich die Empfehlung auf die Aussagen, die nach wie vor einer erhöhten Dynamik unterliegen (demographische Daten, Arbeitsmarkt, Agrarstruktur, Branchenorientierung in der Wirtschaft usw.).
- U 6. Es ist festzustellen, daß bereits viele dem Raumordnungsbericht
Bei Annahme 1991 zugrunde gelegten Daten überholt sind. Auch in den
entralit nächsten Jahren wird das Datenmaterial durch die sprunghafte
Ziffer 7 Entwicklung rasch veralten. Der Bundesrat hält es daher für
erforderlich, vorübergehend alle zwei Jahre einen streng auf die
Probleme des deutschen Vereinigungsprozesses orientierten
Raumordnungsbericht vorzulegen und diesen frühzeitig gemeinsam
mit den Ländern vorzubereiten.

(noch Ziff. 6)

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die zwangsläufig rasch veralteten Daten über die neuen Bundesländer und zum Vereinigungsprozeß stellen die gravierenden Problemsituationen nicht richtig dar. Deshalb ist für mehrere Jahre eine alle zwei Jahre aktualisierte problemorientierte Berichterstattung erforderlich, um den Parlamenten und Regierungen eine geeignete aktuelle Bezugsgrundlage für Maßnahmen zur Verfügung stellen zu können. Das wird ohne die frühzeitige Einbeziehung der Länder in die Berichterstattung kaum gelingen.

- | | |
|-----------|---|
| Wo | 7. Der nächste Raumordnungsbericht sollte nicht wie in |
| Entfällt | § 11 ROG festgelegt in vier Jahren, sondern in Anbe- |
| bei An | tracht der gesamtdeutschen und europäischen Raumordnungs- |
| nahme von | probleme in einem kürzeren Zeitraum erstattet werden. |
| Ziffer 6 | |

Zum Raumordnungsbericht im einzelnen

Zu Kapitel 1 Nr. 1.3 Notwendige Schwerpunktsetzung

- | | |
|-------------|---|
| Wo | 8. Mit der Einbeziehung des raumordnerischen Konzeptes |
| Bei Annahme | für die neuen Länder (Kapitel 1 Nr. 1.3; Seite 13/14) |
| entfällt | in den Raumordnungsbericht 1991 ist allerdings der |
| Ziffer 9 | Rahmen für einen Bericht gesprengt worden. |
| | Der Bundesrat hält diesen Schwerpunktrahmen als Förder- |
| | kulisse im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung |
| | nicht für akzeptabel. Dem Konzept, Fördermaßnahmen |
| | in den Regionen zu konzentrieren, in denen ohnehin |
| | die stärksten Wachstumsimpulse zu erwarten sind und |
| | die über Ausstrahlungseffekte den angrenzenden struktur- |
| | schwächeren Räumen zugute kommen sollen, kann nur |
| | eingeschränkt zugestimmt werden. Bei einer Nichtförderung |
| | der strukturschwächeren Räume, die mit eigener Kraft |
| | nicht in der Lage sind, die notwendige Umstrukturierung |

(noch Ziff. 8)

zu vollziehen, besteht die Gefahr einer nachhaltigen substantiellen Entleerung und Schwächung. Die Entstehung noch stärkerer räumlicher Disparitäten wird somit vorprogrammiert. Die Zielformulierung: "Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen" würde dem oben genannten Konzept entgegenstehen.

- U 9. Der Bundesrat erkennt an, daß im Bereich der regionalen
Entfällt bei An- Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern Schwerpunkte
nahme von gesetzt werden müssen, kann aber der Konzeption, die Maßnahmen
Ziffer 8 dort zu konzentrieren, wo die stärksten Wachstumsimpulse zu
erwarten sind, nämlich in den Verdichtungsräumen und ihren
Zentren, nicht zustimmen. Die Konzentration der Maßnahmen auf
die Verdichtungsräume ist politisch nicht vertretbar, vielmehr
sind Schwerpunkte in den strukturschwachen Räumen zu setzen,
weil diese allein aus sich heraus nicht in der Lage sind, die
notwendigen Umstrukturierungen zu vollziehen. Von den neuen
Bundesländern liegen dafür konkrete Konzepte vor.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Bei einer anerkannt notwendigen Schwerpunktsetzung im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung wird im Raumordnungsbericht von dem Raumordnungskonzept des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für die neuen Länder ausgegangen, die Maßnahmen dort zu konzentrieren, wo die stärksten Wachstumsimpulse zu erwarten sind, nämlich in den Verdichtungsräumen und ihren Zentren. Der Auffassung, wonach die Wachstumsimpulse dieser Kernregionen mit ihren Ausstrahlungseffekten auch anderen, den strukturschwachen Regionen zugute kommen, kann nur sehr eingeschränkt zugestimmt werden. Bevor dies überhaupt wirksam werden kann, sind viele Bewohner aus den strukturschwachen Regionen in die alten Bundesländer abgewandert. Politisch ist die Konzentration der Maßnahmen in den Verdichtungsregionen und ihren Zentren vor allem aus drei Gründen nicht zu vertreten:

(noch Ziff. 9)

- Diese Oberzentren und ihre unmittelbaren Bereiche erhalten gegenwärtig bereits so viele wirtschaftliche Impulse, daß eine so starke Konzentration der Förderung dieser bald als "Selbstläufer" einzuschätzenden Gebiete nicht erforderlich ist.
- Die Ausweisung dieser Verdichtungskerne als Entwicklungsregionen, die zu DDR-Zeiten zumeist eine bevorzugte Entwicklung zu Lasten der übrigen Regionen erfahren haben, würde bei der Bevölkerung auf völliges Unverständnis und auf Ablehnung stoßen.
- Vielmehr sind die Maßnahmen auf die strukturschwachen Räume zu richten, die allein aus sich heraus nicht in der Lage sind, die notwendigen Umstrukturierungen zu vollziehen, aber andererseits eine positive Wirkung der Maßnahmen erwarten lassen. Von den neuen Ländern liegen dafür konkrete Konzepte vor.

Wo 10. Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit an, dem Abbau von Disparitäten zwischen den alten und den neuen Ländern in der Raumordnungspolitik des Bundes künftig besonderes Gewicht einzuräumen. Diese Prioritätensetzung bei der Durchführung raumwirksamer fachlicher Maßnahmen darf jedoch nicht zur Schaffung neuer Disparitäten zwischen den alten Ländern bzw. zur Festigung noch zwischen den alten Ländern bestehender Disparitäten führen. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen müssen dabei an den spezifischen räumlichen Defiziten ansetzen.

Wo 11. Auch unter den veränderten Rahmenbedingungen ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Räumen hinzuwirken. Die im Raumordnungsbericht enthaltene Priorisierung "ausgewählter Verdichtungsregionen" darf nicht zu einer Benachteiligung ländlicher Räume führen.

Zu Kapitel 3 Nr. 3.1.2 und Kapitel 13 Siedlungsstruktur;
Stadt- und Dorferneuerung

- U
Wo 12. Viele Kleinstädte, die für die Siedlungsstruktur
in den neuen Ländern typisch sind, wurden
- sofern sie keine Kreisstadtfunktion haben - in
ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und im Ausbau
stark benachteiligt oder gar im Erhalt gefährdet.
Diese Kleinstädte sind als Unter- oder Kleinzentren
für die Umstrukturierung und Stabilisierung des
ländlichen Raumes von großer Bedeutung.
- Wo 13. Die Bundesregierung wird aufgefordert, ein be-
Bei Annahme sonderes Förderprogramm für diese Städte in Er-
entfällt gänzung des Städtebauförderungsprogrammes (Num-
Ziffer 14 mer 13.4), ersatzweise im Rahmen der Modellvor-
haben (Nummer 13.2), aufzulegen.
- Ü 14. Es sollte geprüft werden, ob ein spezielles För-
Entfällt derprogramm für diese Städte im Rahmen der Stadt-
bei Annahme und Dorferneuerung (Nummer 13.2) aufgelegt werden
von Zif- kann.
fer 13

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Aussage zur Siedlungsstruktur im Raumordnungsbericht 1991 ist unvollständig. Die Verwaltungsreform in der ehemaligen DDR 1952 führte in Verbindung mit der Planungsorientierung nicht nur zu einer Konzentration von Wirtschaftseinrichtungen und zum bevorzugten Ausbau in den Bezirksstädten, sondern auch analog zu einer entsprechenden Bevorzugung der Kreisstädte. Dadurch wurden die vielen (für Sachsen wie für andere neue Länder typischen) Kleinstädte als Zentren ihres unmittelbaren Umlandes in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, im Ausbau oder gar Erhalt stark beeinträchtigt. Es wäre in Verbindung mit der Stadt- und Dorferneuerung (insbesondere s. 13.2) zu prüfen, ob ein spezielles Förderprogramm für die im unteren zentralörtlichen Bereich für die Umstrukturierung und Stabilisierung des ländlichen Raumes (spezielle Fördermaßnahmen im Rahmen des Programms der Stadt- und Dorferneuerung) bedeutsamen Kleinstädte aufgelegt werden könnte.

Zu Kapitel 7 Nr. 7.1 Energieversorgung

- U 15. Die in Nummer 7.1.4 Abs. 2 Satz 2 ff gegebene Sachdarstellung ist unzutreffend. Richtig ist vielmehr, daß nach dem Willen der Bundesregierung das gesamte, auch das örtlicher Versorgung dienende, Energiewirtschaftsvermögen übertragen werden soll.

Die Stromverträge stellen eine erhebliche Gefahr für eine raumordnungsgerechte und umweltverträgliche Entwicklung und Sanierung der Energiewirtschaft in den neuen Bundesländern dar.

Der für eine raumordnungsgerechte und umweltverträgliche Energieversorgung gebotene Mitwirkungsspielraum der kommunalen Ebene wird unvertretbar eingeschränkt.

Darüber hinaus wird die Befähigung der kommunalen Ebene geschwächt, umweltbezogene, raumbedeutsame Aufgaben sonstiger Art wirksam zu bewältigen, da ihnen die finanziellen Möglichkeiten entzogen sind, über die sonst Gemeinden und Städte durch die Erlöse aus energiewirtschaftswirtschaftlichen Betrieben verfügen.

Zu Kapitel 15 Regionale Wirtschaftsförderung

- Wo 16. Zu den strukturschwachen Räumen zählen nun aus
gesamtdeutscher Sicht ganz besonders die Grenzräume
zu Polen und zur CSFR. Der Bundesrat hält diese
Räume für besonders förderungswürdig.
- U 17. Die Bundesregierung wird gebeten, im Bund-Länder-Planungs-
[7 *) ausschuß der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der re-
gionalen Wirtschaftsstruktur" dahingehend initiativ zu
werden, daß angesichts der äußerst schwierigen Wirtschafts-
struktur und der erheblichen Umweltbelastungen in den
Grenzregionen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen und
zur CSFR - bei Beachtung von § 2 Abs. 1 Nr. 4 des Raum-
ordnungsgesetzes in der geänderten Fassung vom 25. Juli 1991 -
für die o. g. Grenzregionen zur Erreichung gleichwertiger
Lebensbedingungen und zur Verbesserung der Wahrnehmung
der unmittelbaren Brückenfunktion zu Polen und zur CSFR
ein zur ehemaligen Zonenrandförderung analoges Förderungs-
programm umgehend beschlossen wird.

Begründung (nur gegenüber de Plenum):

Die Grenzräume der Bundesrepublik Deutschland zu Polen und der CSFR sind sowohl auf Grund ihrer einseitigen bzw. wenig entwickelten Wirtschaftsstruktur, starker Umweltschäden (insbesondere in den sächsischen und brandenburgisch-niederlausitzschen Grenzgebieten) als auch ihrer durch die politische und wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre verstärkten Randlage zunehmend als krisenhaft strukturschwach geprägt. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, zur Veränderung ihrer Wirtschaftsstruktur und damit zu Stabilisierung der Zahl der Bevölkerung sowie zur Vorbereitung auf eine zukünftig verstärkte Brückenfunktion ist für diese Gebiete eine besondere und verstärkte Förderung analog der Förderung der ehemaligen Zonenrandgebiete dringend erforderlich.

*) Der Wohnungsbauausschuß (Wo) hat sich in seinen Beratungen ausdrücklich gegen diese Formulierung ausgesprochen.

(noch Ziff. 17)

Die Gebiete entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze liegen jetzt in der Mitte Deutschlands. Sie erhalten aus dieser Standort-situation beträchtliche Wachstumsimpulse und bedürfen der ehemaligen Zonenrandförderung kaum noch, so daß die dafür bis 1994 im Haushalt noch eingestellten Mittel auf die Grenzregionen zu Polen und der CSFR umgehend übertragen werden können.

Zu künftigen Raumordnungsberichten

- Wo 18. Der Raumordnungsbericht 1991 befaßt sich - entsprechend seiner Aufgabenstellung und in Ergänzung des Raumordnungsberichts 1990 - schwerpunktmäßig mit der Situation in den neuen Ländern und enthält aus gesamtdeutscher Perspektive eine Bestandsaufnahme zentraler Aspekte der Raumentwicklung. Künftige Raumordnungsberichte sollten wieder gleichgewichtig über die Entwicklung in den Teilräumen des Bundesgebietes berichten. Der Bundesrat empfiehlt, den Inhalt des Raumordnungsberichts dabei insbesondere zu erweitern um
- eine vertiefte Darstellung der Wanderungsströme, insbesondere der Zuwanderungen über die Grenzen des Bundesgebiets (getrennt nach EG- und Nicht-EG-Staaten), und deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur,
 - ausreichende Aussagen zu raumbedeutsamen Fachbereichen wie z.B. Wald und Forstwirtschaft, Freizeit und Erholung, Lärmschutz sowie Strahlenschutz, die bislang nicht eigens oder nur sehr knapp behandelt werden,

(noch Ziff. 18)

- eine zusammenfassende und fachbereichsweise Darstellung der raumwirksamen öffentlichen Fördermittel des Bundes an die einzelnen Länder, und zwar sowohl ex post als auch ex ante, um die - mit den finanziellen Möglichkeiten abgestimmte - Maßnahmenplanung zwischen Bund und Ländern zu erleichtern und zu verbessern (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Wo

19. Darüber hinaus hält es der Bundesrat für erforderlich, daß der für die Raumordnung zuständige Bundesminister seiner - auch in der Neufassung des Raumordnungsgesetzes enthaltenen - Verpflichtung nachkommt, die langfristigen und großräumigen Planungen und Maßnahmen des Bundes zusammenfassend darzustellen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG). Eine solche zusammenfassende Darstellung der raumbedeutsamen Fachplanungen auf Bundesebene (z.B. Bundesverkehrswegeplan, Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgaben u.dgl.) würde den Koordinierungsbedarf zwischen diesen Fachplanungen aufzeigen und damit den Bund in die Lage versetzen, von seiner Kompetenz für die Raumplanung in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen (so BVerfGE 15, 1/16) Gebrauch zu machen, was gerade im Hinblick auf den mittel- und langfristigen Abbau räumlicher Disparitäten im vergrößerten Bundesgebiet notwendiger ist denn je.

- Wo 20. Der Raumordnungsbericht 1991 schließt mit seiner Analyse der Ausgangssituation in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern eine weithin bestehende Informationslücke. Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Aussagen und Analysen sollten in künftigen Raumordnungsberichten jedoch erhöht werden durch
- einheitliche Zuordnung von Berlin-West zu den alten oder zu den neuen Ländern,
 - Darstellung von Analyseergebnissen durchgängig nicht nur für Raumordnungsregionen bzw. siedlungsstrukturelle Kreistypen, sondern auch für die einzelnen Länder.
- Bei der Darstellung von Regionsergebnissen sollte im Raumordnungsbericht von raumstrukturellen Typisierungen weitgehend abgesehen werden, die von den entsprechenden Festlegungen in Programmen und Plänen der hierfür zuständigen Länder abweichen.
- Wo 21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die mit der Entscheidung des Deutschen Bundestages zum Sitz von Parlament und Regierung vom 20. Juni 1991 verbundenen raumstrukturellen Auswirkungen im nächsten Raumordnungsbericht in einem gesonderten Berichtspunkt darzustellen.

B.

22. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik und
der Ausschuß für Kulturfragen
empfehlen dem Bundesrat, von dem Raumordnungsbericht
Kenntnis zu nehmen.