

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Raumordnungsbericht 1993

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	XIII
Teil I: Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland	1
Kapitel 1: Grundlegende Veränderungen der Ausgangslage	1
1.1 Räumliche Folgen der deutschen Einheit	1
1.1.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Langfristaufgabe	1
1.1.2 Bewältigung des Strukturwandels in den neuen Ländern	2
1.1.3 Grundlagen von Landes- und Regionalplanung in den neuen Ländern ..	2
1.1.4 Änderungen im Raumordnungs- und Planungsrecht	3
1.1.4.1 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz	3
1.1.4.2 Raumordnungsgesetz (ROG)	4
1.1.5 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen	4
1.2 Räumliche Folgen des Integrationsprozesses in der EU und der veränderten politischen Situation in Mittel- und Osteuropa	6
1.3 Deutsche Raumordnungspolitik im europäischen Kontext	7
Kapitel 2: Raumbedeutsame Entwicklungen	7
2.1 Tendenzen der regionalen Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung ...	9
2.1.1 Mittelfristige Perspektiven	9
2.1.2 Altersstrukturelle Veränderungen	12
2.1.3 Entwicklung der Zahl der Haushalte	13
2.2 Tendenzen der regionalen Arbeitsmarktentwicklung	16
2.2.1 Ausgangssituation	16
2.2.2 Mittelfristige Perspektiven	17
2.3 Tendenzen der regionalen Siedlungsentwicklung	18
2.3.1 Ausgangssituation	18
2.3.2 Mittelfristige Perspektiven	20
Teil II: Raumstruktur – Siedlungssystem und Raumnutzung	23
Vorbemerkung	23
Kapitel 3: Siedlungssystem	23
3.1 Raum- und siedlungsstruktureller Wandel	24
3.2 Räumliche Verflechtungen	26
3.3 Städte und Stadtregionen im Siedlungssystem	32
3.3.1 Interkommunale Zusammenarbeit und städtische Vernetzung	32
3.3.2 Bedeutung der Städte und Stadtregionen im Siedlungssystem	35
3.4 Geringer verdichtete, ländlich geprägte Räume im Siedlungssystem	39
3.4.1 Folgen des agrarstrukturellen Wandels in geringer verdichteten Räumen	40
3.4.2 Folgen der Konversion in geringer verdichteten Räumen	41
3.4.3 Bedeutung geringer verdichteter Räume im Siedlungssystem	42
Kapitel 4: Flächennutzung und Nutzungskonflikte	44
4.1 Einleitung: Räumliche Nutzungskonflikte	44
4.2 Räume mit Natur- und Erholungspotentialen	45
4.3 Räume mit hohem Konversionspotential	47
4.4 Räume mit Nutzungskonflikten in der Landwirtschaft	49

	Seite
4.5 Belastete Stadtregionen	51
4.6 Verkehrskorridore	52
4.7 Altindustrialisierte Räume	55
4.8 Bergbaugebiete	56
Kapitel 5: Standortfaktoren	59
5.1 Regionale Verkehrskonzepte	61
5.2 Kommunale und regionale Energiekonzepte	61
5.3 Kommunale und regionale Freiraumkonzepte	62
5.4 Regionale Kulturinfrastruktur	63
5.5 Fazit: Wandel der Standortbedingungen	64
 Teil III: Ausgewählte räumliche Problemstellungen der neuen Länder	 66
Vorbemerkung	66
Kapitel 6: Regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe in den neuen Ländern	67
Kapitel 7: Regionale Arbeitsmarktsituation	70
Kapitel 8: Wanderungsprozesse	75
8.1 Wanderungsverflechtungen zwischen alten und neuen Ländern	76
8.2 Wanderungsverflechtungen innerhalb der neuen Länder	77
Kapitel 9: Regionale Fallbeispiele	80
9.1 Konversion in der Region Neuruppin	80
9.1.1 Flächennutzung in Neuruppin	80
9.1.2 Die Militärpräsenz als Bestimmungsfaktor räumlicher, ökologischer und ökonomischer Entwicklungslinien	80
9.1.3 Neue Ausgangsbedingungen und planerische Reaktionen	81
9.2 Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Schönebeck	82
9.2.1 Wirtschaftswandel in der Region	82
9.2.2 Gewerbeflächen: Bestand und Entwicklung	82
9.2.3 Ungleichgewichte zwischen Gewerbeflächenangebot und Gewerbeflächenbedarf im Landkreis Schönebeck	83
9.2.4 Schlußfolgerungen und Lösungsansätze	85
9.3 Tourismusentwicklung im Bereich des Naturparks Usedom-Oderhaff ...	86
9.3.1 Tourismus auf Usedom	86
9.3.2 Naturpotentiale auf Usedom	86
9.3.3 Chancen der Tourismusentwicklung	86
9.4 Interkommunale Kooperation in der Region „Südlicher Geiseltalsee“ ...	88
9.5 Strukturprobleme und Entwicklungsperspektiven der mitteldeutschen Chemieregion	90
Kapitel 10: Regionale Planungsprobleme des Raumes Berlin-Brandenburg	91
10.1 Räumliche Ausgangssituation der Bundeshauptstadt Berlin und des engeren Verflechtungsraumes Berlin-Brandenburg	92
10.2 Regionale Planungsaufgaben bei der weiteren Entwicklung des Raumes Berlin-Brandenburg	93
 Teil IV: Raumwirksame Politikbereiche	 97
Vorbemerkung	97
Kapitel 11: Finanzpolitische Ausgangslage — Gesamtüberblick	97
11.1 Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	98
11.1.1 Finanzausgleich	99

	Seite	
11.1.2	Finanzhilfen an die neuen Länder	101
11.2	Finanzierung der Maßnahmen durch Einsparungen und Erhebung eines Solidaritätszuschlags	102
11.3	Kommunale Finanzen	102
11.3.1	Kommunale Finanzen im Vergleich der alten und neuen Länder	102
11.3.2	Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auf die Kommunen	104
Kapitel 12: Wirtschaftspolitik		104
12.1	Regionalwirtschaftliche Ausgangssituation	104
12.2	Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung im Überblick	106
12.3	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	106
12.3.1	Neue Länder	106
12.3.2	Alte Länder	108
12.4	Weitere Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung	109
12.4.1	Investitionszulage	109
12.4.2	ERP-Sondervermögen	110
12.4.3	Beratungshilfeprogramm	110
12.5	Regionale Wirtschaftsförderung durch die EU-Strukturfonds	110
12.6	Regionale Flankierung der Konversion	111
12.7	Verlagerung von Behördenstandorten	112
12.8	Wirtschaftsfaktor Fremdenverkehr	112
12.8.1	Maßnahmen zur Entwicklung des Fremdenverkehrs	114
12.9	Mittelfristige Perspektiven der Regionalpolitik	115
Kapitel 13: Arbeitsmarktpolitik		116
13.1	Ausgangssituation	116
13.2	Förderungsschwerpunkte im Überblick	118
13.3	Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente	120
13.3.1	Kurzarbeitergeld	120
13.3.2	Berufliche Bildung	121
13.3.3	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	121
13.3.4	Arbeitsförderungsinstrument Ost	121
13.3.5	Vorruhestandsregelungen	121
13.3.6	Sonderprogramm „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“	122
13.3.7	Sonderprogramm „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose“	122
13.4	Aufbau eines regionalen Netzes von Weiterbildungsstätten und Einrichtungen der beruflichen Eingliederung Behinderter	122
13.5	Mittelfristige Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt	123
Kapitel 14: Land- und Forstwirtschaft		123
14.1	Strukturwandel in der Landwirtschaft	123
14.2	Räumliche Aspekte des Strukturwandels in der Landwirtschaft	126
14.3	Flächenstillegungen und Extensivierungen	126
14.4	Nachwachsende Rohstoffe	126
14.5	Förderschwerpunkte Landwirtschaft	129
14.5.1	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agarstruktur und des Küstenschutzes“	129
14.5.2	Umsetzung der Förderprogramme der Europäischen Union	132
14.6	Forstwirtschaft	133

	Seite
Kapitel 15: Stadt- und Dorfentwicklung	134
15.1 Städtebauliche Entwicklung in den Kernstädten und Umlandgemeinden – Erweiterung von Stadtregionen	134
15.1.1 Grenzen der Innenentwicklung in Verdichtungsräumen	134
15.1.2 Stadterneuerung und Innenentwicklung in den neuen Ländern	134
15.1.3 Entwicklung und Entwicklungsprobleme in Kleinstädten und Dörfern ...	135
15.2 Aufgaben und Handlungsfelder der Stadtentwicklung	135
15.2.1 Stadtregionale Innen- und Außenentwicklung unter Ausbau städtischer Vernetzung	135
15.2.2 Arrondierende Innenentwicklung	135
15.2.3 Interkommunale Kooperation im Stadt-Umland-Verflechtungsbereich ...	136
15.2.4 Städtebauliche Erneuerung und Vitalisierung von Großwohnsiedlungen in den neuen Ländern	136
15.3 Instrumente und Maßnahmen	136
15.3.1 Städtebaurecht	136
15.3.2 Städtebauförderung	138
Kapitel 16: Wohnungswesen	140
16.1 Wohnungspolitik	140
16.1.1 Maßnahmen in den alten Ländern	141
16.1.2 Maßnahmen in den neuen Ländern	141
16.2 Wohnungsversorgung	142
16.2.1 Wohnungsbau	142
16.2.1.1 Entwicklung der Neubautätigkeit in den alten Ländern	142
16.2.1.2 Entwicklung der Neubautätigkeit in den neuen Ländern	144
16.2.2 Wohnungsversorgung	146
16.2.3 Zur Struktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern	150
Kapitel 17: Verkehr, Telekommunikation und Post	150
17.1 Ausgangssituation im Verkehrsbereich	150
17.1.1 Personenverkehr	150
17.1.2 Güterverkehr	153
17.1.3 Luftverkehr	154
17.1.4 Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP '92)	155
17.1.5 Mittelfristige Entwicklungstendenzen	158
17.1.6 Gesetzgeberische Vorhaben	159
17.1.6.1 Bahnstrukturreform	159
17.1.6.2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)	159
17.1.6.3 Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)	160
17.1.6.4 Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde	160
17.1.6.5 Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr (Tarifaufhebungsgesetz)	160
17.2 Ausgangssituation im Telekommunikationsbereich	160
17.2.1 Die Rolle privater Anbieter im Telekommunikationsbereich	162
17.3 Entwicklungen im Postbereich	164
Kapitel 18: Ver- und Entsorgung	164
18.1 Energieversorgung	164
18.1.1 Entwicklung des Energieverbrauchs	164
18.1.2 Entwicklung der Wärmeversorgung	165

	Seite	
18.1.3	Restrukturierung der Stromversorgung in den neuen Ländern	166
18.1.4	Anpassungsprozesse im Steinkohlen- und Braunkohlenbergbau	167
18.1.5	Förderschwerpunkte: Energiesparende Maßnahmen und CO ₂ -Minderung	167
18.1.6	Gesetzliche Maßnahmen zur Energieversorgung und Energieeinsparung	168
18.2	Wasserversorgung	169
18.3	Abwasserbeseitigung	172
18.4	Abfallentsorgung	174
18.4.1	Ausgangslage und Situationsbewertung	174
18.4.2	Gesetzgeberische Vorhaben	175
Kapitel 19: Forschung und Technologie	. . . . .	176
19.1	Ausgangssituation	176
19.2	Förderschwerpunkte	177
19.3	Auf- und Ausbau staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen	178
19.4	Programme und Maßnahmen der Forschungs- und Technologieförderung	179
Kapitel 20: Bildung	. . . . .	180
20.1	Berufliche Bildung	180
20.2	Hochschulen	182
20.3	Berufliche Weiterbildung	185
Kapitel 21: Gesundheitseinrichtungen	. . . . .	186
21.1	Ambulante Versorgung	187
21.2	Stationäre Versorgung	187
21.3	Arzneimittelversorgung	188
Kapitel 22: Umweltschutz und -sanierung	. . . . .	188
22.1	Boden	188
22.1.1	Altlasten	188
22.1.2	Flächenhafte Bodenbelastungen	190
22.1.3	Rechtliche Regelungen	191
22.2	Wasser	192
22.2.1	Ausgangslage und Situationsbewertung	192
22.2.2	Maßnahmen	193
22.3	Luft	194
22.3.1	Ausgangslage und Situationsbewertung	194
22.3.2	Gesetzliche Änderungen	196
22.3.3	Maßnahmen	196
22.4	Naturschutz	197
22.4.1	Schutzgebiete	197
22.4.2	Gefährdungen der Biotop- und Artenvielfalt	199
22.4.3	Historische Kulturlandschaften	199
22.4.4	Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge	200
Kapitel 23: Europäische Raumordnungspolitik	. . . . .	200
23.1	Raumordnung im Vertrag von Maastricht	200
23.2	Mitgliedstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung . .	201
23.3	Europäisches Raumentwicklungskonzept	202
23.4	Raumordnungspolitisches Kooperationsprogramm mit den mittel- und osteuropäischen Staaten	203
Kapitel 24: Raumordnungspolitische Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland und grenzüberschreitende Regionalförderung	. . . . .	204

	Seite
Anhang:	207
1. Raumordnungsgesetz	208
2. Überblick zur Organisation der Landes- und Regionalplanung	214
3. Übersicht über Beratungsergebnisse der Ministerkonferenz für Raumordnung und des Beirats für Raumordnung	219
4. Vorschläge der Unabhängigen Föderalismuskommission zur Verlagerung von Bundesinstitutionen	220
5. Statistische Länderinformationen	223
6. Einrichtungen auf dem Gebiet der räumlichen Forschung	234

Verzeichnis der Karten

2.1	Bevölkerungsentwicklung	11
2.2	Prognose der Bevölkerungsentwicklung	13
2.3	Größenstruktur privater Haushalte	15
2.4	Beschäftigungsentwicklung	16
2.5	Beschäftigungsrückgang	17
2.6	Siedlungsdruck	21
3.1	Bevölkerungsentwicklung seit 1939	25
3.2	Pendlereinzugsbereiche der Verdichtungsräume	28
3.3	Personenverkehrsströme zwischen den Verdichtungsräumen	31
3.4	Bedeutung der Städte	34
3.5	Ländlich geprägte Räume	39
4.1	Freiwerdende militärische Liegenschaften	47
4.2	Stickstoffbelastung von Boden und Grundwasser	49
4.3	Verkehrsstärke auf Autobahnen	53
4.4	Rheinachse	54
4.5	Tagebau Garzweiler — ökologisches Anforderungsprofil	57
4.6	Bergbaubedingte Flächenbeanspruchung und Bodenbelastung	58
5.1	Lage zum Hochgeschwindigkeitsnetz	59
5.2	Strompreisniveau	60
7.1	Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern	72
8.1	Wanderungsverluste	76
8.2	Fortzüge aus den neuen Ländern	77
9.1	Militärflächen im Kreis Neuruppin	81
9.2	Natur- und Landschaftsschutz auf Usedom	86
10.1	Leitbild Dezentrale Konzentration	94
10.2	Berlin im Satellitenbild 1989	95
11.1	Bundestaatlicher Finanzausgleich und Finanzhilfen für die neuen Länder 1995	101
12.1	Fördergebiete der europäischen und deutschen Strukturpolitik	108
12.2	Neuabgrenzung der Fördergebiete 1994	109
12.3	Fremdenverkehr	113

	Seite	
13.1	Arbeitslosigkeit	117
13.2	Betroffenheit durch Arbeitsplatzdefizite	118
13.3	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	120
14.1	Land- und forstwirtschaftlich genutzte Fläche	124
14.2	Benachteiligte Gebiete	125
14.3	Flächenstillegungsprogramm	127
14.4	Kleine landwirtschaftliche Betriebe	128
15.1	Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	137
15.2	Förderprogramme Städtebaulicher Denkmalschutz	138
16.1	Wohnungsfertigstellungen	143
16.2	Geförderter Mietwohnungsbau im KfW-Programm	144
16.3	KfW-Wohnraummodernisierung	145
16.4	Wohnfläche	147
17.1	Fernverkehrsnetz der Deutschen Bahnen	152
17.2	Bundesverkehrswegeplan 1992 — Schienennetz	157
17.3	Datenautobahnen	162
18.1	Gaswirtschaft	166
18.2	Wasserrförderung	169
18.3	Wasserpreise	170
18.4	Grenzwertüberschreitungen bei der Trinkwasserqualität	171
18.5	Öffentliche Abwasserbeseitigung	173
19.1	Innovationszentren	177
19.2	Wissenstransfereinrichtungen	178
20.1	Ausbildungsstellenmarkt	181
20.2	Hochschulen und Gesamthochschulen	183
21.1	Arztdichte	186
22.1	Gewässergüte	193
22.2	Schwefeldioxidimmissionen	195
22.3	Schutzgebiete	198
24.1	Grenzregionen	205

Anhang

1	Siedlungsstrukturelle Kreistypen	224
2	Raumordnungsregionen und Zentrale Orte oberer Stufe	225
3	Verdichtungsräume	233

Verzeichnis der Abbildungen

2.1	Außenwanderungen 1950 bis 2000	8
2.2	Zuwanderungen aus dem Ausland	9
2.3	Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2000	14
2.4	Verhältnis der nachwachsenden zur ausscheidenden Erwerbsgeneration .	18
2.5	Neue Flächen für Wohnen und Wirtschaft	19
2.6	Flächeninanspruchnahme und Siedlungsstruktur	20
3.1	Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung 1980 bis 1991	24
3.2	Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftsstruktur in ausgewählten Stadt- regionen	38
4.1	Ursachen und Verursacher des Artenrückgangs	50
5.1	Arbeitsplätze im öffentlichen und privatwirtschaftlichen „Kulturbetrieb“ in Nordrhein-Westfalen	64
6.1	Regionalprofile ländlicher Räume	67
6.2	Regionalprofile verstädterter Räume	68
6.3	Regionalprofile der Agglomerationsräume	69
7.1	Beschäftigungsentwicklung in den neuen Ländern	71
7.2	Betroffenheit durch Arbeitsplatzdefizite	72
7.3	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	73
7.4	Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern	74
7.5	Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Ländern	75
8.1	Wanderungsverflechtungen der neuen Länder mit den alten Ländern ...	79
8.2	Zuwanderung in die neuen Länder	79
9.1	Industriebeschäftigte und -flächen im Landkreis Schönebeck	83
9.2	Industriebeschäftigte und -flächen in der Kreisstadt Schönebeck	84
9.3	Gewerbeflächen im Landkreis Schönebeck	85
9.4	Besucherpotential für Reisen zur Insel Usedom	86
9.5	Bevorzugte Motive für eine Reise nach Usedom	87
9.6	Modellvorhaben Geiseltal	89
9.7	Sanierungsmittel für die mitteldeutsche Chemieregion	90
14.1	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küsten- schutzes“	132
17.1	Kraftstoffpreise und Fahrleistung im Pkw-Verkehr — alte Länder	151
17.2	Güterfernverkehr	154
18.1	Restlaufzeit von Hausmülldeponien	175
22.1	Naturschutzgebiete	197

Verzeichnis der Tabellen

2.1	Eckdaten der Bevölkerungsentwicklung 1989–1992	10
2.2	Bevölkerungsentwicklung bis 2000	12
2.3	Bodennutzung im Bundesgebiet	19
3.1	Bedeutung von Städten und Stadtregionen	35
3.2	Ausländische Einwohner	36
4.1	Verkehrsstärke auf Autobahnen (alte Länder)	51
4.2	Pendlerströme über Gemeindegrenzen (alte Länder)	52
7.1	An- und Abmeldungen von Gewerbebetrieben	73
7.2	Struktur der Gewerbean- und -abmeldungen	74
9.1	Gewerbeflächenbedarf im Landkreis Schönebeck	84
11.1	Regionalisierung ausgewählter raumwirksamer Mittel (neue Länder)	97
11.2	Regionalisierung ausgewählter raumwirksamer Mittel (alte Länder)	98
11.3	Öffentliche Finanztransfers für die neuen Länder	99
11.4	Finanzielle Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Jahre 1995	100
11.5	Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	102
11.6	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden	103
11.7	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden	104
12.1	Ausgewählte volkswirtschaftliche Ergebnisse	105
12.2	Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (neue Länder)	107
12.3	Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (alte Länder)	107
12.4	Regionale Wirtschaftsförderung im Bereich Fremdenverkehr	114
12.5	Wirtschaftsförderung im Bereich Fremdenverkehr	115
13.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik	119
14.1	Fünffährige Flächenstillegungen	129
14.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Entwicklung der Mittelansätze	130
14.3	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Struktur des Mitteleinsatzes 1992	131
15.1	Städtebauliche Finanzhilfen des Bundes für die neuen Länder	139
15.2	Regionalisierung raumwirksamer Mittel: Städtebauförderung	140
16.1	Neugeschaffene Wohnungen im Bestand	146
16.2	Wohnungsversorgung in den alten und neuen Ländern	146
16.3	Mietentwicklung auf den Wohnungsteilmärkten	147
16.4	Wohnungsmieten für Erst- und Wiedervermietungen (alte Länder)	148
16.5	Durchschnittsmieten in den neuen Ländern	149
16.6	Veränderung der Eigentumsstruktur nach Klärung der Eigentumsverhältnisse	149
16.7	Anteil des Wohnungsleerstandes (neue Länder)	149
17.1	Entwicklung des ÖPNV-Beförderungsaufkommens	151
17.2	Personen- und Güterverkehrsprognose für das Jahr 2010	155
17.3	Nachfrageprognose zum Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan	156
17.4	Entwicklung der Zahl von Telefonanschlüssen	161
18.1	Primärenergieverbrauch nach Energieträgern	164
18.2	Entkoppelung des Primärenergie- und Stromverbrauchs vom Wirtschaftswachstum (alte Länder)	165
18.3	Sanierungsbedarf der öffentlichen Trinkwasserversorgung in den neuen Ländern	172
18.4	Öffentliche Abfallentsorgung	174

	Seite
19.1 Regionalisierung raumwirksamer Mittel: Forschungsförderung der gewerblichen Wirtschaft	179
20.1 Berufsausbildungsstellen	180
20.2 Teilnahme an beruflicher Weiterbildung und Umschulung	185
21.1 Ambulante Versorgung	187
21.2 Stationäre Versorgung	188
22.1 Altlastverdachtsflächen	189
22.2 Entwicklung des Handelsdünger- und Pflanzenschutzmittelabsatzes	190
22.3 Stoffliche Bodenbelastungen und ihre Wirkungen	191

Einführung

Hiermit legt die Bundesregierung — außerhalb der vierjährigen Berichtspflicht nach § 11 Raumordnungsgesetz — den Raumordnungsbericht 1993 vor. Damit kommt sie auch dem Votum des Deutschen Bundestages vom 17. Juni 1992 sowie des Bundesrates vom 19. Dezember 1991 nach, über die aktuelleren räumlichen Tendenzen und Probleme im vereinten Deutschland möglichst zeitnah zu unterrichten.

In einem Zeitraum von nur vier Jahren liegt damit der dritte Raumordnungsbericht der Bundesregierung vor. Während der Raumordnungsbericht 1990 (vgl. BT-Drucksache 11/7589 vom 19. Juli 1990) noch nicht die einigungsbedingten Entwicklungen aufgreifen konnte, zeigte der Raumordnungsbericht 1991 (vgl. BT-Drucksache 12/1098 vom 29. August 1991) erstmals die zentralen Aspekte der Raum- und Siedlungsstruktur und deren Entwicklung in gesamtdeutscher Perspektive auf.

Der vorliegende Raumordnungsbericht knüpft hieran an, da den räumlichen Fragen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit das Hauptgewicht zufällt. Daneben stehen neuere Tendenzen der Raumentwicklung und der Raumnutzung sowie die europäischen Raumordnungsaspekte im Vordergrund.

Der Raumordnungsbericht 1993 umfaßt die Raumentwicklung in den alten und neuen Ländern gleichermaßen. Neben den Gemeinsamkeiten sind aber auch die beträchtlichen strukturellen Unterschiede weiterhin herauszustellen. Aufgrund dieser ausgeprägten raumstrukturellen Unterschiede ist in den meisten Bereichen zwischen den alten und neuen Ländern zu differenzieren. Wenn sich auch seit der letzten Berichterstattung die Datensituation in den neuen Ländern und hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Daten untereinander wesentlich verbessert hat, so bestehen doch noch erhebliche Lücken, die erst mittelfristig geschlossen werden können. Wegen der großen Themenbreite des Berichts muß auf sehr unterschiedliche Datenquellen mit unterschiedlicher Aktualität zurückgegriffen werden. Insofern ist die Zugrundelegung einheitlicher Zeiträume bei den einzelnen Sachfeldern nicht möglich. Da sich raumstrukturelle Entwicklungen oftmals erst mittel- bis langfristig auswirken, wird dort, wo es besonders angezeigt erscheint, auf längere Zeitreihen zurückgegriffen.

Zu betonen ist ausdrücklich, daß der Raumordnungsbericht 1993 keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller raumwirksamen Faktoren und Entwicklungen erhebt, sondern daß es sich hierbei um eine Auswahl besonders relevanter räumlicher Sachverhalte handelt. Der Auswahl der Informationen und der Zusammenfassung der Daten liegt die Sichtweise der Bundesebene zugrunde.

Der Raumordnungsbericht der Bundesregierung vermag deshalb nicht spezielle Länderinformationen zu ersetzen. Insoweit ist auf die Raumordnungs- und Landesentwicklungsberichte der Länder zu verweisen. Erfreulicherweise liegen auch aus den neuen Ländern die ersten Berichte vor, bzw. sind in Erarbeitung.

Der Raumordnungsbericht 1993 ist in vier Teilbereiche gegliedert:

- In Teil I werden die veränderten räumlichen Ausgangssituationen in Deutschland und Europa sowie zentrale neuere räumliche Entwicklungstrends dargestellt.
- In Teil II stehen der Funktionswandel des Siedlungssystems und die regionalen Standortfaktoren sowie die Flächennutzung und die Bewältigung ihrer Konflikte im Mittelpunkt. Hierbei wird die Argumentation des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens datenmäßig weiter gestützt und konkretisiert.
- In Teil III werden ausgewählte räumliche Problemlagen in den neuen Ländern behandelt, um die nach wie vor bestehenden Strukturunterschiede zum alten Bundesgebiet und die große noch zu bewältigende Aufgabenfülle sichtbar zu machen.
- In Teil IV werden schließlich vor dem Hintergrund der jeweils spezifischen Ausgangssituation die Maßnahmen besonders raumwirksamer Politikbereiche dargestellt.

In einem Anhang sind weitere raumrelevante Informationen und Fundstellen überblicksartig zusammengefaßt.

Teil I: Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland

1 Grundlegende Veränderungen der Ausgangslage

Ausgangslage und ...

Durch die Herstellung der deutschen Einheit und die Umwälzungen in Europa einerseits, die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und das Vertragswerk von Maastricht andererseits haben sich die Koordinaten der Raumentwicklung grundlegend verändert.

1.1 Räumliche Folgen der deutschen Einheit

Diese Veränderungen stellen an die Raumordnungspolitik eine Herausforderung dar, die beispiellos in der Geschichte der Bundesrepublik ist. Drei Jahre nach der Vereinigung sind zwar wichtige Weichenstellungen und Neuorientierungen erfolgt; der Handlungsdruck auf allen Ebenen ist jedoch nach wie vor außerordentlich hoch.

Dabei zeigt sich in der Rückschau:

- Zu der Währungsunion und der schnellen Einigung bestand keine realistische Alternative;
- Das Ausmaß der ökonomischen Schwäche, des infrastrukturellen und des baulichen Substanzverlustes sowie der hohen ökologischen Schäden in der ehemaligen DDR waren unter anderem auch aus Gründen der Geheimhaltung und von statistischen Verfälschungen nur unvollständig bekannt;
- Für den tiefgreifenden ökonomischen und staatlichen Umwandlungsprozeß standen aus verständlichen Gründen keine vorbereiteten Konzeptionen und Erfahrungswerte zur Verfügung;
- Die Notwendigkeit von administrativen Übergangsregelungen und von Improvisationen wurde anfangs unterschätzt;
- Die über 40jährige Trennung erzeugte auch unterschiedliche kulturelle Mentalitäten und Lebensstile, die abrupt aufeinanderstießen und beiderseits Irritationen auslösten.

Das Zusammenwachsen der alten und neuen Länder ist deshalb ein langfristiger Prozeß, der vorrangig von den Menschen selbst zu leisten ist. Aus raumordnerischer Sicht stehen bei der Aufgabenbewältigung folgende Schwerpunkte im Vordergrund:

1.1.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Langfristige Aufgabe

Die zentrale raumordnerische Vorstellung von der Angleichung der Lebensverhältnisse der Teilräume ist in der alten Bundesrepublik in einem – auch im internationalen Maßstab – ganz entscheidenden Maße gelungen. Dies hat bestimmte räumliche Verwerfungen zwar nicht ausgeschlossen, jedoch konnte Fehlentwicklungen im großen und ganzen entgegengewirkt werden. Dies hat dem bundesdeutschen „kooperativen Föderalismus“ eine Stärke gegeben, die sich auch in einer dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur mit einem ausgeprägten leistungsfähigen polyzentrischen Städtesystem niederschlagen hat.

Zur dauerhaften Sicherung und Stärkung des Föderalismus in Deutschland hat die Präsidentin des Deutschen Bundestages auf Bitte des Parlaments eine Unabhängige Föderalismuskommission aus Vertretern aller Verfassungsorgane berufen. Diese Unabhängige Föderalismuskommission hat zwischenzeitlich Vorschläge für eine ausgeglichene Verteilung von Bundesbehörden beschlossen (Anhang 4). Die Bundesregierung hat den Beschluß der Unabhängigen Föderalismuskommission zur Kenntnis genommen und ihre Bereitschaft bekräftigt, auf der Grundlage der Vorschläge der Unabhängigen Föderalismuskommission gemeinsam mit dem Deutschen Bundestag ihren Beitrag zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland zu leisten. Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Behördenverlagerungen hat die Bundesregierung Arbeitsstäbe gebildet.

Durch die Herstellung der deutschen Einheit sind zwei gänzlich unterschiedliche Teilräume zusammengeführt worden, deren Strukturunterschiede extrem groß waren und zum Teil noch sind: Kein anderer Staat der Europäischen Union vereinigt innerhalb seines Staatsgebietes Regionen von so unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Festzustellen ist, daß beispielsweise die Mehrzahl der Regionen in den neuen Ländern hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Ausstattung mit am Ende der Rangfolge der Regionen innerhalb der EU stehen. Diese Situation ist nicht auf mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit der Bevölkerung zurückzuführen, sondern systembedingtes Ergebnis der zentralistischen Verwaltungswirtschaft. Diesen Hintergrund gilt es stets neu zu vergegenwärtigen, um die Aufgabendimension zu umschreiben, die mit der deutschen Einigung und dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verbunden ist.

... Anforderungen die Raumordnungspolitik

▷

Seit Beginn der Umbruchsituation bis zur Herstellung der deutschen Einheit und danach besteht ein breiter Konsens darüber, daß die Angleichung der Lebensverhältnisse die zentrale Richtschnur für das raumordnerische Handeln auf allen Ebenen sein muß. Mit der Änderung des Raumordnungsgesetzes von 1991 hat diese Zielsetzung auch formelle Geltung erlangt, die schrittweise zu verwirklichen ist.

Raumordnungspolitische Ziele



Dabei sind folgende Gesichtspunkte hervorzuheben:

- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist nicht mit Gleichartigkeit zu verwechseln und muß genügend Spielräume für unterschiedliche Entwicklungen und Eigeninitiativen offen lassen;
- Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland ist ein langfristiger Prozeß und eine dauerhafte Aufgabe;
- Angleichung der Lebensverhältnisse ist ein differenzierter Vorgang, der sich nicht in schematischer Gegenüberstellung zwischen den Zuständen der alten und neuen Länder erschöpfen darf;
- es sind längere Übergangszeiträume einzukalkulieren und auch Zwischenlösungen zu entwickeln;
- der Staat kann nicht in allen Bereichen Gleichwertigkeit garantieren, sondern lediglich Hilfen für Investitionen und Initiativen geben sowie Rahmenbedingungen – besonders im infrastrukturellen Bereich – schaffen, die eigenständige regionale Entwicklungen begünstigen;
- stärker als bisher muß daher über regional zu sichernde Mindeststandards nachgedacht werden;
- ebenso muß die Raumordnungspolitik bei der Zielsetzung der Gleichwertigkeit die Hauptelemente
 - Entwicklung,
 - Wachstum,
 - Ausgleich,
 - Ordnung
 stärker untereinander ausbalancieren und Prioritäten setzen.

Raumordnungspolitische Maßnahmen



1.1.2 Bewältigung des Strukturwandels in den neuen Ländern

Im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft ist es primär Aufgabe der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Kräfte, den wirtschaftlichen Wandel zu organisieren und zu bewältigen. In Umbruchsituationen ist jedoch auch der Staat im besonderen Maße zur Unterstützung gefordert. Die vielfältigen Hilfen, angefangen vom Fonds Deutsche Einheit über das Gemeinschaftswerk Auf-

schwung Ost bis hin zum Solidarpakt im Zusammenhang mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm vom Frühjahr 1993, belegen, daß der Staat – und hier besonders der Bund – seiner Verantwortung nachkommt.

In den neuen Ländern ist die Dimension des Strukturwandels außerordentlich hoch und kann mit den vergangenen Umstrukturierungen der westdeutschen Regionen, die sich über einen langen Zeitraum vollzogen haben, nicht verglichen werden. Zum Jahresbeginn 1992/1993 ist die ostdeutsche Wirtschaft erstmals seit 1989 wieder gewachsen. Allerdings gleichen die Zuwachsraten vorerst die Schrumpfungen der vergangenen drei Jahre nicht aus. Die zentrale Aufgabe besteht dementsprechend darin, solche Investitionen und technologisch überlegenen Innovationen der Wirtschaft zu ermöglichen, von denen beachtliche Wirkungen auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die notwendigen Produktivitätssteigerungen zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgehen. Hierfür ist auch der Aufbau einer leistungsfähigen Forschungs- und Entwicklungskapazität in den neuen Ländern eine wichtige Voraussetzung. Des weiteren müssen die Transferleistungen von West nach Ost stärker in die investiven Bereiche fließen.

Der Abbau von Arbeitsplätzen wird z. Z. noch nicht voll durch Neugründungen aufgefangen, wobei ganz erhebliche regionale Unterschiede bestehen.

Wichtig bleibt die Aufgabe, Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Überbrückung durchzuführen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß durch langanhaltende Arbeitslosigkeit die Arbeitskräfte in ihrer Leistungsfähigkeit dequalifiziert und demotiviert werden. Das Humankapital stellt in den neuen Ländern jedoch den ganz entscheidenden positiven Standortfaktor dar, den es zu erhalten und zu entwickeln gilt. Insofern geben die nach wie vor hohen Abwanderungsraten – insbesondere von leistungsfähigen jüngeren Erwerbspersonen – von den neuen in die alten Länder zur Sorge Anlaß. Die Unterstützungsmaßnahmen für die neuen Länder sind deshalb auch weiterhin notwendig, um die Lebensverhältnisse soweit anzugleichen, daß sich für die potentiell Abwanderungswilligen eine positive Lebensperspektive in ihren Heimatregionen bietet.

1.1.3 Grundlagen von Landes- und Regionalplanung in den neuen Ländern

Entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung haben die Länder die Zuständigkeit für die rechtsverbindliche Festlegung der einzelnen Raumnutzungen. Dies geschieht durch die Ausformung der Landes- und Regionalplanung in Form der

In den neuen Ländern



Landesentwicklungspläne, der Landesentwicklungsprogramme sowie der Regionalpläne. In den neuen Ländern sind in diesem Bereich seit der letzten Berichterstattung im Jahre 1991 erhebliche Fortschritte erzielt worden (vgl. hierzu die Übersicht im Anhang 2).

So wurden in allen Ländern die Rechtsgrundlagen für eine leistungsfähige Landes- und Regionalplanung sowie die entsprechenden organisatorischen Einrichtungen geschaffen. Weitgehend mußte hierbei ein völliger Neuaufbau erfolgen, da in der früheren DDR die sogenannte Territorialplanung im Prinzip eine reine Vollzugsplanung für zentral vorgegebene Standort- und Investitionsentscheidungen darstellte. Insbesondere waren dezentrale Entscheidungsstrukturen, das sogenannte Gegenstromprinzip, das Abwägen verschiedener Zielvorstellungen und die Einbindung in rechtsstaatliche Verfahrensregelungen sowie die Moderatorenfunktion zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen unbekannt.

Deshalb steht die Landes- und Regionalplanung in den neuen Ländern vor einer zweifach schwierigen Aufgabe. Einmal geht es darum, daß in den neuen Ländern der Begriff der Planung mit einem Negativeimage belegt ist, unbeschadet dessen, daß Landes- und Regionalplanung sich diametral von der Zentralverwaltungswirtschaft unterscheidet. Hier ist noch viel praktische Überzeugungsarbeit zu leisten. Zweitens geht es darum, die vielfach überzogenen Erwartungen der Bevölkerung und der Akteure, die an Landes- und Regionalplanung und die Raumordnungspolitik insgesamt für die Entwicklung der Regionen in den neuen Ländern herangetragen werden, auf eine realistische Grundlage zu stellen. Dies bedeutet vorrangig, daß Landes- und Regionalplanung den räumlichen Rahmen und die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Entwicklung der Potentiale und die Entscheidungen für private Investitionen setzt. Durch verbindliche räumliche Leitbilder und Ordnungsvorstellungen ist den öffentlichen und privaten Akteuren Planungssicherheit zu geben. Dabei kommt es entscheidend darauf an, die Ordnungsaufgaben mit Entwicklungskonzeptionen zu verbinden und flexibel auszugestalten. Es wird deutlich, daß sich Landes- und Regionalplanung insgesamt im Übergang von einstmaligen starren Leitlinien und Regelwerken zu einer offenen Aufgabengestaltung und Moderation über Fragen der Raumnutzung hinbewegt.

Bisher stellt in den neuen Ländern die überaus große Zahl von Kleinstgemeinden und kleiner Landkreise eine nicht unwesentliche Bremse einer geordneten Siedlungs- und Regionalentwicklung dar, da sich Kommunen und Landkreise durch übermäßigen Konkurrenzdruck untereinander blockieren, Entwicklungspotentiale nicht ausgeschöpft werden, öffentliche

Fehlinvestitionen erfolgen und private Investitionen dadurch fehlgesteuert oder unterbleiben. In den meisten neuen Ländern ist die im Raumordnungsbericht 1991 als notwendig angesehene Gebiets- und Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene in vollem Gange. Die Bildung größerer Gemeinden und Landkreise wird einhergehen mit einer Steigerung der Verwaltungskraft und der kommunalen Planungskapazität. Dies wird sich insgesamt auf die Effektivität bei den Aufbauleistungen und bei der Planungsbeschleunigung auswirken.

Damit würde auch die Funktionsfähigkeit von Landes- und Regionalplanung gestärkt, da erforderliche Abstimmungen – nach den ersten Anlaufschwierigkeiten – zukünftig erleichtert werden dürften. Dabei ist festzustellen, daß sich die Einsicht durchsetzt, daß durch die Stärkung der Verwaltungskraft langfristig auch die kommunale Selbstverwaltung und die kommunale Eigenentwicklung gestärkt werden.

1.1.4 Änderungen im Raumordnungs- und Planungsrecht

Eine Straffung und Beschleunigung von planungsrechtlichen Vorschriften und Verfahren hat nicht nur für den Aufbau in den neuen Ländern hohe Bedeutung. Die gravierenden Wohnungseingänge besonders in den großen Verdichtungsräumen, die u. a. durch die hohen Zuwanderungen der letzten Jahre bedingt sind, verlangen nach neuen Wegen und Instrumenten, um die Probleme auf der örtlichen Ebene rasch angehen zu können. Hier hat das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz entscheidende Änderungen gebracht. Dieses Artikelgesetz enthält auch eine Änderung des Raumordnungsgesetzes, das nun auf der Ebene der Regionalplanung eine stärkere Flexibilität zuläßt und das Raumordnungsverfahren und seine Anwendung, insbesondere in den neuen Ländern, vereinfacht.

1.1.4.1 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Gesetz zielt auf eine Beschleunigung der Planungs-, Zulassungs- und Gerichtsverfahren von industriellen Vorhaben insbesondere in den neuen Ländern sowie auf eine schnellere Bereitstellung von Wohnbauland und eine zügigere Zulassung von Abfallverbrennungsanlagen im gesamten Bundesgebiet ab.

Die Änderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz betreffen vor allem das Baugesetzbuch und das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch: Die angestrebte Bereitstellung zusätzlicher Wohnbaulands soll dabei in

*In der Gesetzgebung
des Bundes*

▷▷

erster Linie durch inhaltliche Erweiterungen des Maßnahmengesetzes und eine Verlängerung seines Geltungszeitraums bis Ende 1997 erreicht werden. Die für die Aufstellung von Bauleitplänen dort vorgesehenen Verfahrensvereinfachungen mit verkürzten Beteiligungs- und Stellungnahmefristen werden generell auch auf die neuen Länder erstreckt, für die das Maßnahmengesetz wegen der im Aufbau befindlichen Verwaltung zunächst nicht galt. In den neuen Ländern sollen einige dieser Verfahrensvereinfachungen zudem nicht nur für den Wohnungsbau, sondern im Interesse der Investitionsförderung auch auf gewerbliche Vorhaben erstreckt werden.

Ergänzt wird dieses befristete Sonderrecht um vertragliche Elemente wie den nunmehr besonders geregelten städtebaulichen Vertrag. Der bislang nur in den neuen Ländern anwendbare Vorhaben- und Erschließungsplan wird auch auf die alten Länder ausgedehnt. In das Baugesetzbuch als Dauerrecht überführt wurde die bislang befristete geltende städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, mit der großflächig Bauland bereitgestellt werden kann.

Durch eine Ergänzung des Bundesnaturschutzgesetzes wird die Eingriffsregelung für den Bereich des Baurechts in das Verfahren der Bauleitplanung integriert. Die Gemeinden müssen künftig bereits bei der Aufstellung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung abschließend über Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sowie über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entscheiden. Danach wird der Interessenausgleich im räumlich zusammenhängenden Geltungsbereich des Bauleitplanes nach Abwägungsgrundsätzen herbeigeführt (BT-Drucksache 12/5620). Die erwünschte Zeitersparnis ergibt sich daraus, daß die bislang geforderte Prüfung der Eingriffsregelung bei der Erteilung der nachfolgenden Baugenehmigung entbehrlich wird und hier nur noch die Festsetzungen des Bebauungsplans zu vollziehen sind.

Die im Zusammenhang mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz erfolgten Änderungen des Abfallgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sehen die Herausnahme der Abfallverbrennungsanlagen aus dem Anwendungsbereich des Planfeststellungsverfahrens nach dem Abfallgesetz und die Unterstellung unter das zügigere Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG vor. Zusätzlich werden die nach dem BImSchG vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren generell vereinfacht und befristet. Durch eine Änderung der 4. Verordnung des BImSchG werden zudem weitere Anlagen in ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung überführt.

1.1.4.2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ist auch eine Änderung des Raumordnungsgesetzes erfolgt.

In § 2 Abs. 1 Ziff. 13 ROG wurde ein neuer Grundsatz eingeführt, der auf die angemessene Bereitstellung von Wohnraum bei der Neuschaffung von Arbeitsplätzen abzielt. Die Umsetzung und die bessere Zuordnung von Arbeitsplätzen zu Wohnstandorten hat dabei primär auf der Ebene der Regionalplanung zu erfolgen.

Die Vorschrift über das Raumordnungsverfahren (§ 6 a ROG) ist in mehrfacher Hinsicht neu gestaltet worden. Die bislang bestehende Verbindung von Raumordnungsverfahren und formalisierter Umweltverträglichkeitsprüfung ist entfallen. Die das Raumordnungsverfahren durchführende Stelle kann nunmehr selber entscheiden, ob sie eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung mit Einbeziehung der Öffentlichkeit durchführen oder hierauf zugunsten einer das Verfahren beschleunigenden informellen Prüfung der raumbedeutsamen Umweltauswirkungen verzichten will. Ferner ist künftig über die Notwendigkeit, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, innerhalb einer Frist von vier Wochen zu entscheiden und das Raumordnungsverfahren selbst nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb von sechs Monaten abzuschließen. Darüber hinaus kann von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf andere Weise gewährleistet wird. In den neuen Ländern kann bis zum 30. April 1998 von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Einzelfall abgesehen werden, wenn hierdurch bedeutende Investitionen unangemessen verzögert würden. (Zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vgl. Kapitel 17.1.6.3.).

1.1.5 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

Die grundlegenden veränderten räumlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa erfordern auch neue Orientierungen für die Raumordnung und die raumbezogenen Planungen. Deshalb hat der Deutsche Bundestag am 17. Juni 1992 in einem einstimmigen Beschluß die Vorlage eines Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens gefordert. Ein ähnlicher Beschluß wurde von der Ministerkonferenz für Raumordnung bereits am 14. Februar 1992 getroffen, in dem das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau um die Erarbeitung und Vorlage eines neuen Raumordnungskonzepts gebeten wurde.

Im programmatischen Bereich
▷▷

*Leitbilder für die Raum-
entwicklung in Deutschland*



Bereits im Herbst 1992 konnten die ersten Entwürfe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in den zuständigen Arbeitsgremien der Ministerkonferenz für Raumordnung beraten und so beschleunigt fortgeführt werden, daß die Ministerkonferenz in ihrer 21. Sitzung am 27. November 1992 auf Schloß Krickenbeck den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen in seinen Grundzügen zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Sie sieht in ihm eine geeignete Grundlage für eine zukunftsorientierte Raumordnungspolitik.

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen stellt Perspektiven und Strategien für die räumliche Entwicklung des gesamten Bundesgebietes unter Einschluß der europäischen Bezüge dar. Er enthält jedoch keine rechtsverbindlichen Planungen und Maßnahmen, noch will und kann er die zuständigen Entscheidungsträger und Gremien der verschiedenen Ebenen binden. Dennoch ist hervorzuheben, daß sich die für die Raumordnung zuständigen Ministerien von Bund und Ländern erstmals seit fast 20 Jahren einstimmig auf eine raumordnerische Konzeption geeinigt haben, die die Grundlage für weitere Überlegungen und Konkretisierungen der Raumordnungspolitik in Gesamtdeutschland bildet. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist auf Fortschreibung und Weiterentwicklung angelegt und damit für Änderungen offen. Gerade in Zeiten außergewöhnlich schneller Veränderungen sind die Tragfähigkeit und die Gültigkeit seiner Grundaussagen kontinuierlich zu überprüfen.

Anhand von fünf Leitbildern werden Möglichkeiten aufgezeigt, um die Raumentwicklung positiv zu gestalten. Maßgebliche Gesichtspunkte dabei sind:

- Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen: Die Herstellung der Gleichwertigkeit ist selbst als langfristiger dauerhafter Prozeß zu verstehen und darf nicht mit gleichen räumlichen Bedingungen und Gleichartigkeit verwechselt werden. Dabei ist es auch notwendig, regionale Übergangslösungen anzustreben und die Frage von regionalen Mindeststandards neu zu diskutieren.
- Dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur: Eine der großen Vorteile der räumlichen Standortbedingungen des Bundesgebietes ist die relative Ausgeglichenheit der Zentrenstruktur. Deshalb sind städtische Vernetzungen sowohl in den Verdichtungsräumen als auch in den ländlichen Regionen zu stärken und auszubauen.
- Überlastungen entgegenwirken: Ein Teil der großen Verdichtungsräume ist erheblich überlastet, so daß Negativwirkungen auf die Lebenssituation der Bürger, die Umwelt und auch die Standort- und Wettbewerbsbedingungen der privaten Wirtschaft anfallen. Zur Funktionssicherung und Entlastung dieser Räume sind ent-

sprechend dem Konzept der sogenannten dezentralen Konzentration leistungsfähige Zentren im weiteren Umkreis der großen Verdichtungsräume und auch in ländlich geprägten Regionen auszubauen.

- Raumnutzungen optimieren: In einem so dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland sind Konflikte über Raumnutzungen nicht zu vermeiden. Um so wichtiger ist es, daß konkurrierende Flächenansprüche rechtzeitig geklärt und verbindliche Festlegungen der Raumnutzungen, verbunden mit Freiraumkonzepten, getroffen werden. In diesem Zusammenhang sind Verbundlösungen auszubauen, die u. a. Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen stärker integrieren, um hierdurch sowohl ökologischen als auch volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen.
- Regionale Potentiale entfalten und Eigeninitiative stärken: Der weitere Ausbau der Raum- und Siedlungsstruktur und der spezifischen Standortbedingungen ist vorrangig von den öffentlichen und privaten Akteuren in den Regionen selbst zu gestalten. Damit stellt die Stärkung der regionalen Potentiale und Eigenkräfte selbst ein vorrangiges Raumordnungsziel dar. Der Bund kann hier zwar maßgebliche Voraussetzungen und Verbesserungen im infrastrukturellen Bereich und bei den ökonomischen Rahmenbedingungen leisten, die Anstöße zur weiteren Raumentwicklung müssen jedoch von den Regionen selbst getragen werden. Insofern erhält die interkommunale Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Planungs- und Investitionsträgern – bei grundsätzlicher Wahrung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten – einen neuen Stellenwert für das raumordnerische Handeln.
- Regionale Standortbedingungen verbessern, Wettbewerbsfähigkeit stärken: Wenn auch die Fragen der Stabilisierung und Entwicklung der Regionen in den neuen Ländern für die Raumordnungspolitik im Vordergrund stehen, so ist die Erhaltung und der Ausbau wettbewerbsfähiger Standorte auch in den alten Ländern ein zentrales Anliegen, das künftig besondere Aufmerksamkeit verdient. Im Zuge eines sich verstärkenden europäischen Wettbewerbs werden regionale Standortbedingungen neu definiert und erfahren eine Überprüfung. Die dezentrale deutsche Raum- und Siedlungsstruktur mit einem leistungsfähigen Netz an Zentren – auch in verdichtungsfernen Räumen – hat gute Chancen, sich zu behaupten. Jedoch bedingt dies auch, daß gezielt Vorteile ausgebaut und Schwächen abgebaut werden. Hierzu bedarf es in besonderem Maße auch der Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit, um isoliertes Denken und Handeln im Sinne gemeinsamer Konzep-

tionen und eines innerregionalen Ausgleichs zu überwinden. Vorrangig gilt es, neue Kooperationsformen – informeller und formeller Art – zur funktionsgerechten Lösung der Stadt-Umland-Probleme der großen Verdichtungsräume zu finden. Dabei hat auch die Regionalplanung aktiven Anteil zu nehmen.

1.2 Räumliche Folgen des Integrationsprozesses in der EU und der veränderten politischen Situation in Mittel- und Osteuropa

Innerhalb der EU wird die stärkere Integration im gemeinsamen Binnenmarkt zu einem verschärften Standortwettbewerb und zu einer Neubewertung von Standortvor- und -nachteilen führen; von einer räumlich ausgewogenen Entwicklung der Siedlungsstruktur kann im europäischen Binnenmarkt deshalb nicht automatisch ausgegangen werden. Angesichts dieser veränderten Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung in Europa hat es die Bundesregierung begrüßt, daß die Europäische Kommission mit dem Dokument „Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft“ erstmals einen raumordnerischen Bezugsrahmen für das EU-Territorium vorgelegt hat. Die darin dargestellten Perspektiven der künftigen Raumordnung stellen allerdings nur einen Versuch seitens der Europäischen Kommission dar, diese Rahmenbedingungen zu bewerten. Sie sind noch keine ausreichende Grundlage zur Beurteilung der Entwicklungschancen und -engpässe der europäischen Regionen im Binnenmarkt. Deshalb wird derzeit dieser Bericht unter dem Arbeitstitel „Europa 2000+“ fortgeschrieben; er soll im 2. Halbjahr 1994 von der Europäischen Kommission auf einem informellen Ministertreffen unter deutscher EU-Präsidentschaft erneut zur Beratung vorgelegt werden. Auch bei dem fortgeschriebenen Bericht handelt es sich nicht um ein „Leitschema“ für die Raumordnung in der Gemeinschaft, sondern um eine vertiefende Analyse der Faktoren, die die Raumentwicklung in Europa bestimmen werden.

Die im Vertrag von Maastricht verankerten zusätzlichen Kompetenzen ermöglichen der Europäischen Kommission ein – gegenüber der Einheitlichen Europäischen Akte – stärkeres raumwirksames Tätigwerden. Eine originäre Kompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung erhält sie aber nicht. Da die Europäische Kommission jedoch durch eine Reihe relevanter Politikfelder, wie etwa der Struktur-, Agrar-, Verkehrs- und Umweltpolitik, die Entwicklung vieler europäischer Städte und Regionen direkt beeinflußt, ist es notwendig, daß sie ihre Politik gemäß dem

Subsidiaritätsprinzip an zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmten Leitlinien zur großräumigen Entwicklung des europäischen Raumes orientiert. Es müssen zunächst konzeptionelle Überlegungen und Leitbilder zur künftigen Raumentwicklung Europas in allen Mitgliedstaaten erarbeitet und zwischen ihnen koordiniert und abgestimmt werden. Derart abgestimmte Ziele für die Raum- und Siedlungsentwicklung tragen zur besseren Verwirklichung der Europäischen Union bei. Daher arbeitet die Bundesrepublik Deutschland in enger Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission an Überlegungen zu einem europäischen Raumentwicklungskonzept.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat ein Positionspapier „Raumordnungspolitik im europäischen Kontext“ ausgearbeitet, welches derzeit mit Ländern, Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission beraten wird. Diese Beratungsgrundlage besteht aus zwei Teilen. Im ersten Abschnitt werden die neuen Anforderungen an den europäischen Raum beschrieben. Hier geht es insbesondere um den Wandel in den internationalen Beziehungen, d. h. um die Integrationsdynamik in Europa, sowie um die Folgerungen aus dem Zusammenwachsen europäischer Räume für eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in Europa. Im zweiten Teil werden gemeinsame Ansatzpunkte für europäische Raumordnungspolitik beschrieben. Hierin wird ein wesentlicher Beitrag zur Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips gesehen: Der Handlungsvorrang der Mitgliedstaaten bei der Festlegung raumordnungspolitischer Grundsätze und Leitbilder zur Entwicklung des Europäischen Raumes wird gestärkt. Die Bundesregierung beabsichtigt, gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 28. April 1993 zum Dokument „Europa 2000“, dieses Konzept unter deutscher EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1994 den Ministern für Regionalpolitik und Raumordnung zur Beratung vorzulegen.

Aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf den Gebieten der Raumordnung und Fachplanungen an den östlichen Außengrenzen der EU vermehrte Bedeutung zu. Im Rahmen des Gesamtkonzeptes der Bundesregierung zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft unterstützt das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit einem raumordnungspolitischen Kooperationsprogramm die Annäherung der ehemals zentralen Planungs- und Verwaltungswirtschaften in den Staaten Mittel- und Osteuropas an wirtschaftliche und soziale Strukturen, die marktwirtschaftlichen Erfordernissen auch bei der notwendigen Modernisierung der Siedlungsstruktur genügen.

1.3 Deutsche Raumordnungspolitik im europäischen Kontext

Auch die Länder geben in ihren Raumordnungsberichten und Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen der europäischen Dimension der Raumentwicklung stärkeres Gewicht. Unter Berücksichtigung der grundlegend veränderten Situation Europas enthält der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen eine Reihe von grundlegenden Forderungen an ein europäisches Raumordnungskonzept:

- Orientierung am Leitbild eines relativ ausgeglichenen polyzentrischen Siedlungssystems;
- Unterstützung und Förderung des Zusammenwachsens der Teilräume in Europa;
- Verbesserung der Erreichbarkeiten in der europäischen Raumstruktur durch Ausbau hierarchisch gestufter Vernetzungen, auch in ländlich strukturierten Räumen;
- zügiger Ausbau der transnationalen Netze;
- Abkehr von allzu starren räumlichen Entwicklungsansätzen und Stärkung regionaler Zentren gegenüber den europäisch bedeutsamen Agglomerationen, nicht zuletzt auch im Sinne einer Entlastungsstrategie.

Vor diesem Hintergrund kennzeichnet das Leitbild Europa des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens den vorrangig bestehenden Handlungsbedarf für EU-Maßnahmen in Deutschland:

- Herstellung dynamischer, umweltsanierter Entwicklungsregionen in den neuen Ländern als Stütze einer polyzentrisch ausgerichteten europäischen Siedlungsentwicklung, die auch nach Osteuropa Entwicklungsimpulse ausstrahlt;
- Einbindung der neuen Länder in transeuropäische Infrastrukturnetze (Verkehr, Energie, Telekommunikation) als zentrale Voraussetzung zur Verwirklichung des Kohäsionszieles der Gemeinschaft;
- Sanierung und Weiterentwicklung von altindustrialisierten Räumen bzw. von Räumen mit hohen Umstellungsproblemen;
- Ausbau leistungsfähiger Schienenwege – mit Einbindung der Flächenerschließung – in Gesamtdeutschland zur Bewältigung der wachsenden West-Ost- und Nord-Süd-Verkehrsströme;
- weiterer Ausbau und Förderung der staatlichen und kommunal orientierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Grenzen Deutschlands, insbesondere an den östlichen Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik, die gleichzeitig Außengrenzen in der Gemeinschaft sind, um hier das Entstehen einer Wohlstandsgrenze im Herzen Europas zu verhindern.

2 Raumbedeutsame Entwicklungen

Neben den politischen Rahmenbedingungen wird die Raumentwicklung in Deutschland maßgeblich durch längerfristig wirksame gesellschaftliche und ökonomische Trends bestimmt. Von besonderer Bedeutung sind derzeit die Wanderungsbewegungen, der fortschreitende wirtschaftsstrukturelle Wandel sowie die raumstrukturellen Auswirkungen besserer verkehrlicher Erreichbarkeiten:

- Die Wanderungsbewegungen der vergangenen Jahre sind in den alten Ländern durch eine Zunahme der Außenzuwanderungen gekennzeichnet. Die Bevölkerungszunahme im alten Bundesgebiet von fast 1,8 Mio. Personen in den Jahren 1990 und 1991 ist überwiegend auf Außenzuwanderungsgewinne zurückzuführen. Diese deutlichen Zuwanderungsgewinne in den alten Ländern beginnen bereits Mitte der achtziger Jahre; die bislang höchsten Zuzugszahlen im vereinten Deutschland (über 1,5 Mio. Personen) waren 1992 festzustellen.

Neben dem Umfang der Außenwanderungen hat sich auch die Struktur der Herkunftsländer deutlich verändert: Bedeutsam ist insbesondere der durch die politischen Veränderungen in Osteuropa ermöglichte Zuzug aus osteuropäischen Ländern, der weit über die Hälfte der Zuwanderungen in die Bundesrepublik ausmacht.

Seit Mitte der achtziger Jahre ebenfalls von wachsender Bedeutung ist die Zahl der Asylbewerber: 1990 beantragten knapp 200 000 Personen politisches Asyl; 1992 waren es über 438 000. Deutliches Gewicht hat seit Ende der achtziger Jahre auch die Zahl der deutschstämmigen Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa erlangt: So hat sich zwischen 1985 und 1990 die Zahl der Aussiedler etwa verzehnfacht. Ihre Zahl sank zwischenzeitlich wieder auf einen Jahresdurchschnitt von ca. 230 000 Personen im Jahr 1992.

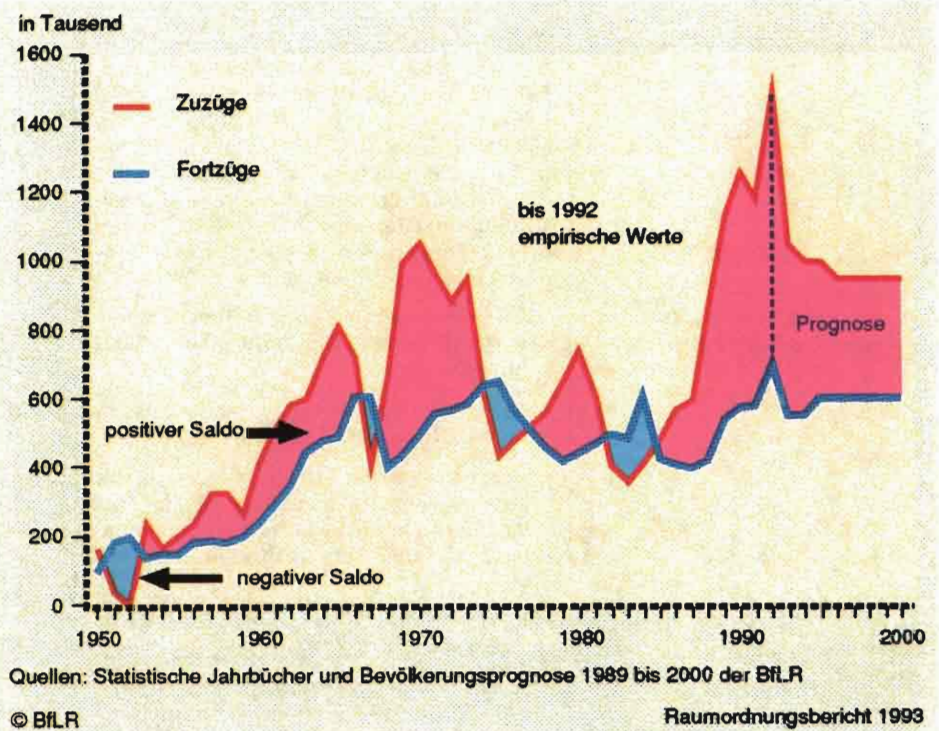
Insgesamt ist auch für die neunziger Jahre zu erwarten, daß die Außenwanderungen den wichtigsten Beitrag zur Bevölkerungsentwicklung leisten werden, wenn auch über das quantitative Ausmaß Unge­wifheit besteht. Die Raumordnungsprognose der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung rechnet für den Zeitraum 1990 bis 2000 mit Außenwanderungsgewinnen von knapp 5 Mio. Personen.

- Neben der Zunahme der Außenwanderungsgewinne ist das Wanderungsgeschehen seit Herstellung der deutschen Einheit durch ein völlig neues Muster der Binnenwanderung geprägt: Der 1990 und 1991 außerordentlich hohe Wanderungsverlust der neuen Länder von zusammen

Rahmenbedingungen der deutschen Raumentwicklung
▷

Internationale Wanderungen
▷▷

Abb. 2.1 Außenwanderungen 1950 bis 2000



510 000 Personen ist 1992 zwar auf 88 000 zurückgegangen, die strukturelle Zusammensetzung der Abwanderung – vor allem jüngere Menschen wandern ab – ist aber nach wie vor problematisch.

Ein ausgeglichener Wanderungssaldo zwischen alten und neuen Ländern ist zwar auf mittlere Sicht nicht zu erwarten, mittlerweile ist aber durchaus auch eine spürbare Binnen-Wanderung in West-Ost-Richtung zu verzeichnen, die 1992 etwa 111 000 Personen umfaßte.

- Diese aktuellen Wanderungstendenzen sind vor dem Hintergrund eines fortschreitenden wirtschaftsstrukturellen und technologischen Wandels zu sehen: Der Einsatz neuer Technologien und die wachsende Bedeutung höherwertiger Produktion haben die Bedeutung „natürlicher“ Standortbedingungen weitgehend reduziert. Durch technische Innovationsaktivitäten verändern sich die spezifischen betrieblichen Standortanforderungen, so etwa hinsichtlich des Flächenbedarfs, aber auch in Hinblick auf die Erweiterung der relevanten Standortfaktoren um sogenannte „weiche“ Faktoren (vgl. Kapitel 5).

Die jeweiligen regionalen Entwicklungschancen hängen zukünftig vermehrt davon ab, in welchem Maße es den Regionen gelingt, sich geänderten Standortanforderungen anzupassen.

Die technologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen darüber hinaus zu neuen Anforderungen an betriebliche Flexibilität und Innovationsfähigkeit: Der Einsatz flexibler Technologien, die interne Dezentralisierung von Großunternehmen oder die Auslagerung von Aktivitäten auf kleine und mittlere Unternehmen stellen mögliche betriebliche Reaktionsformen mit regionalen Folgewirkungen dar. So erweist sich häufig die räumliche Nähe von Betrieben als Vorteil, wodurch das Entstehen regionaler Informations- und Produktionsverbundsysteme begünstigt wird. Die Grenzen solcher regionalen Verbundsysteme sind eher fließend, da durch den laufenden Ausbau von Straßen- und Telekommunikationsverbindungen verbesserte Erreichbarkeiten geschaffen werden.

- Diese Verbesserung verkehrlicher Erreichbarkeiten hat auch über die Entstehung und Begünstigung regionaler Verbundsysteme hinaus bedeutende raumstrukturelle Auswirkungen: So ist generell eine fortschreitende flächenhafte Suburbanisierung und die Auflösung von Zentrenorientierung zugunsten des Entstehens räumlich und funktional vernetzter Räume zu beobachten.

Ein anschauliches Beispiel dafür liefert die Entwicklung des Berufsverkehrs: Fuhren im Jahr 1970 noch ca. 34,5 v. H. der Erwerbstätigen mit dem eigenen Pkw zur

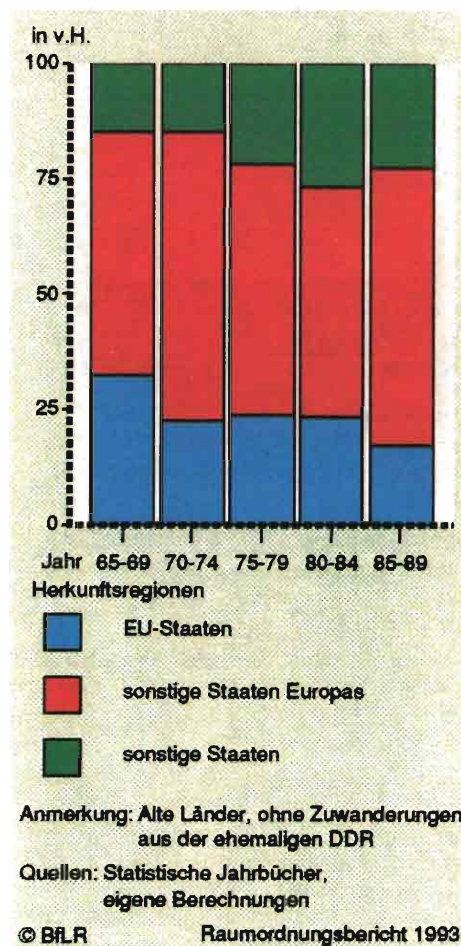
Wirtschaftsstruktureller Wandel
▷▷

Wandel der Verkehrssituation
▷▷

Wandel der Bevölkerungsentwicklung
▷▷

Arbeit, so waren es im Jahr 1987 mit knapp 67 v. H. fast doppelt so viel. Lag die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz Anfang der sechziger Jahre noch bei ca. 9 km, so waren es Ende der achtziger Jahre etwa 13,5 km. Höhere Geschwindigkeiten und bessere Erreichbarkeiten wurden also nicht zur Zeitersparnis genutzt, sondern um den räumlichen Aktionsradius auszuweiten. In engem Zusammenhang damit steht, daß die Pendlerströme immer diffuser werden. Zwar pendelt nach wie vor die Mehrzahl aus Umlandgemeinden in eine Kernstadt, aber es wächst der Anteil derjenigen Pendler, die tangential von einer beliebigen Umlandgemeinde in eine andere Umlandgemeinde zur Arbeit fahren.

Abb. 2.2 Zuwanderungen aus dem Ausland



Regionale Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2000
▷▷

- Durch die veränderten wirtschaftlichen Standortanforderungen wird ein Prozeß räumlicher und funktionaler Spezialisierung gefördert: Immer mehr Städte und Regionen spezialisieren sich auf wirtschaftliche Teilbereiche und entwickeln sich etwa zu spezifischen Zentren für bestimmte industrielle Produktionen oder

ausgewählte Dienstleistungen. Diese funktionale Spezialisierung bedeutet aber keineswegs einen neuen Trend zu einseitig strukturierten Wirtschaftsräumen; vielmehr verlangt die Konzentration auf einen wirtschaftlichen Teilbereich oft sogar vielfältige ergänzende Aktivitäten an einem Standort.

2.1 Tendenzen der regionalen Bevölkerung- und Haushaltsentwicklung

Im Bundesgebiet lebten Ende 1992 knapp 81 Mio. Menschen, davon 63,1 Mio. oder 77,9 v. H. in den alten Ländern und 17,9 Mio. oder 22,1 v. H. in den neuen Ländern. Berlin ist dabei insgesamt den neuen Ländern zugerechnet.

Allein im Zeitraum 1990 - 1992 nahm die Bevölkerung in den alten Ländern um ca. 2,6 Mio. Personen zu. In den neuen Ländern nahm die Bevölkerung im selben Zeitraum um 708 000 Personen ab, bedingt vor allem durch eine seit Herstellung der deutschen Einheit anhaltend hohe Abwanderung - vor allem jüngerer Menschen - aus den neuen in die alten Länder sowie einen rapiden Rückgang der Geburtenhäufigkeit.

Der Binnenwanderungsverlust der neuen Länder im Zeitraum 1989 bis 1991 betrug rd. 980 000 Personen. Die Geburtenzahlen gingen von rd. 220 000 im Jahr 1989 auf ca. 110 000 im Jahr 1992 (einschließlich Berlin) zurück, wobei diese sinkende Tendenz auch 1993 noch anhielt.

Regional differenziert betrachtet hatten im Zeitraum 1989-1991 75 von 97 Regionen eine Bevölkerungszunahme zu verzeichnen. Die Regionen mit einer Bevölkerungszunahme liegen mit Ausnahme von Berlin in den alten Ländern. In all diesen Regionen sind die Wanderungen die wichtigste Komponente der Bevölkerungsentwicklung, sei es, daß sie Sterbeüberschüsse mehr als kompensieren, sei es, daß sie neben Geburtenüberschüssen zusätzlich mit zur Bevölkerungszunahme beitragen. Die Bevölkerungsabnahme der Regionen in den neuen Ländern speist sich in der Regel gleichzeitig aus Sterbeüberschüssen und Wanderungsverlusten. Dies gilt vor allem für Regionen im Süden der neuen Länder.

2.1.1 Mittelfristige Perspektiven

Die einzelnen demographischen Komponenten - natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten abzüglich Sterbefälle), Binnenwanderung und Außenwanderung - werden auch künftig sehr unterschiedlich die regionale Bevölkerungsentwicklung im Bundesgebiet prägen. Nach den Annahmen der regionalen Bevölkerungsprognose 2000 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, die in wissen-

Tabelle 2.1 Eckdaten der Bevölkerungsentwicklung 1989–1992

	Alte Länder	Neue Länder ¹⁾	Bundesgebiet
Bevölkerungsbestand			
Bevölkerung insgesamt 1989 (in 1 000)	60 549	18 564	79 113
Bevölkerung insgesamt 1991 (in 1 000)	62 320	17 955	80 275
Bevölkerung insgesamt 30. September 1992 (in 1 000) ...	62 942	17 877	80 818
Bestandsveränderung (in 1 000) .	2 393	-687	1 705
1989–30. September 1992 (1989 = 100)	104,0	96,3	102,2
Altersstrukturen			
unter 20 Jahre			
1989 (in 1 000)	12 686	4 567	17 254
1991 (in 1 000)	13 018	4 276	17 294
(1989 = 100)	102,6	93,6	100,2
1989 Anteil (v. H.)	21,0	24,6	21,8
1991 Anteil (v. H.)	20,9	23,8	21,5
20 bis unter 60 Jahre			
1989 (in 1 000)	35 237	10 539	45 777
1991 (in 1 000)	36 385	10 211	46 596
(1989 = 100)	103,3	96,9	101,8
1989 Anteil (v. H.)	58,2	56,8	57,9
1991 Anteil (v. H.)	58,4	56,9	58,0
60 Jahre und älter			
1989 (in 1 000)	12 625	3 458	16 082
1991 (in 1 000)	12 917	3 468	16 385
(1989 = 100)	102,3	100,3	101,9
1989 Anteil (v. H.)	20,9	18,6	20,3
1991 Anteil (v. H.)	20,7	19,3	20,4
Bevölkerungsbewegungen			
natürlicher Saldo			
(in 1 000)	43	-145	-102
(je 1 000 Einwohner)	0,7	- 7,8	- 1,3
Wanderungssaldo (in 1 000) ...			
(je 1 000 Einwohner)	1 728	-464	1 264
	28,5	- 25,0	16,0

¹⁾ einschließlich Berlin

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge;
Vorabinformationen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1992

schaftlicher Eigenverantwortlichkeit im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstellt worden ist, sind mittelfristig folgende Entwicklungen zu erwarten:

- Bis zum Jahr 2000 bzw. im Zeitraum 1990 – 2000 wird es Außenwanderungsgewinne von fast 5 Mio. Personen geben. Der weitaus größte Teil von ihnen wird sich in den alten Ländern ansiedeln.
- Die Wanderungsverluste der neuen zugunsten der alten Länder (Ost-West-Wanderung) nehmen mit zunehmender wirtschaftlicher Konsolidierung der neuen Länder kontinuierlich ab.

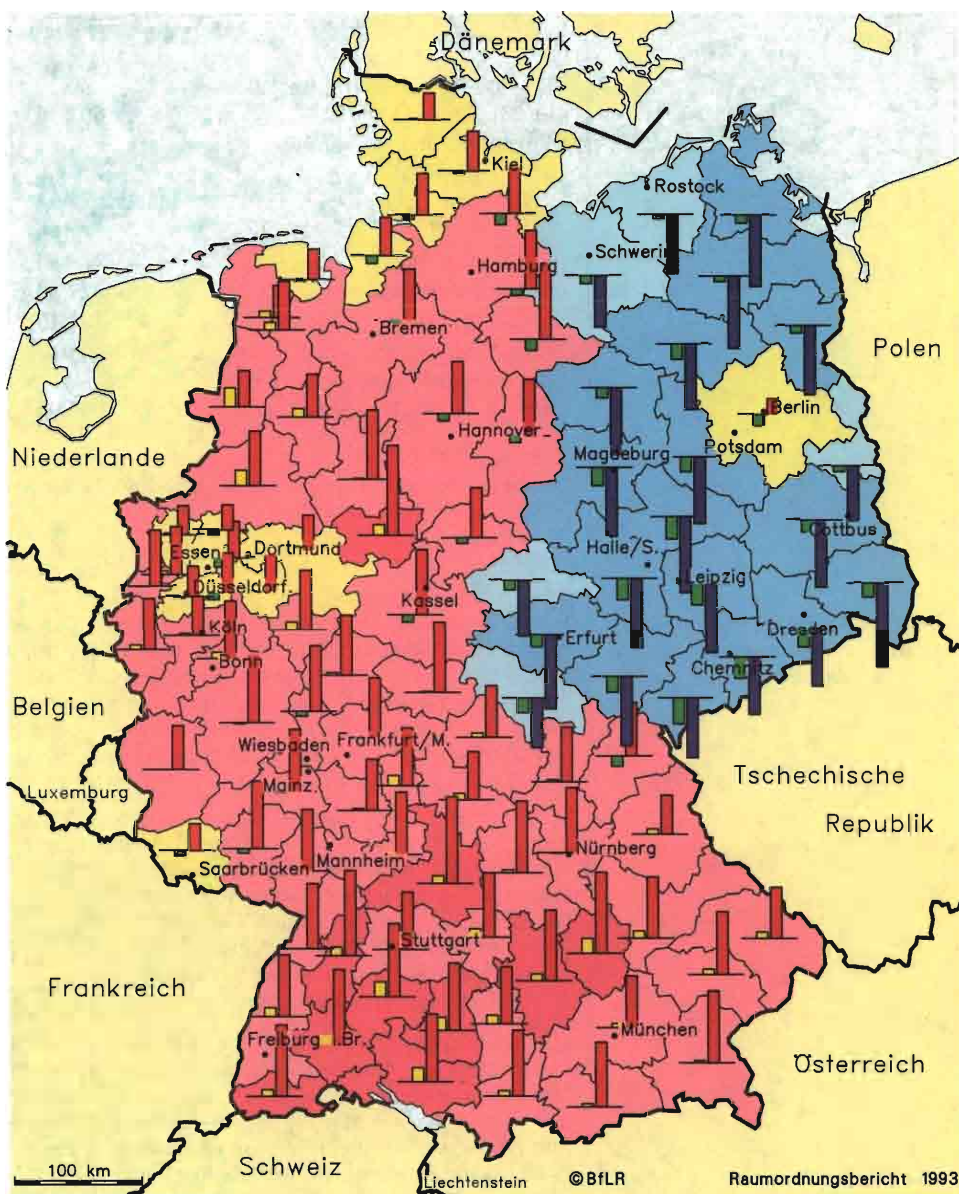
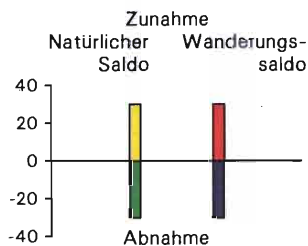
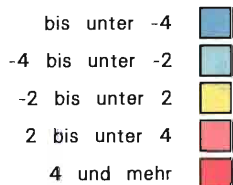
- Die Binnenwanderung innerhalb der alten Länder bleibt stabil, die innerhalb der neuen Länder nimmt zu, d. h. einige größere Agglomerationsräume werden Wanderungsgewinne auf Kosten aller übrigen Regionen verzeichnen.

- Die Geburtenhäufigkeit in den alten Ländern bleibt konstant. Die abrupt gesunkene Geburtenhäufigkeit in den neuen Ländern erlebt einen leichten Konsolidierungsprozeß.

- Die Lebenserwartungen nehmen zu. Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie regionale Unterschiede

Karte 2.1 Bevölkerungsentwicklung

Veränderung der Bevölkerung 1991 gegenüber 1989 in v.H.



Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR - Raumordnungsregionen

Prognose: mittelfristige Bevölkerungszunahme



(insbesondere zwischen Ost und West) bleiben zunächst bestehen.

Sollten diese Entwicklungen eintreffen, wird die Bevölkerung Deutschlands auf mittlere Frist stark zunehmen. Die Bevölkerungsprognose der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung geht von einem Anstieg der Bevölkerungszahl im vereinten Deutschland von 79,1 Mio. Menschen (Ende 1989) auf etwa 83,1 Mio. zum Jahresende 2000 aus. Dies bedeutet eine Zunahme um etwa 5 v. H. Längerfristig ist jedoch nach dem Jahr 2010 mit einem insgesamt sehr deutlichen Bevölkerungsrückgang zu rechnen.

Auf den Prognosecharakter dieser Aussagen mit den zwangsläufig damit verbundenen Unwägbarkeiten ist – insbesondere im Hinblick auf die Faktoren, die die Außen-

wanderung beeinflussen – ausdrücklich aufmerksam zu machen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat auf ihrer Sitzung am 5. November 1993 in Magdeburg die grundsätzlichen Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsprognose der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zustimmend zur Kenntnis genommen. Eine Erweiterung des Prognosezeitraumes bis zum Jahr 2010 wird demnächst angestrebt. Dabei sind auch die zugrundegelegten Annahmen, etwa hinsichtlich der Außen- und Binnenwanderung, zu überprüfen. Ein solches Vorgehen trägt dem Umstand Rechnung, daß gerade in Zeiten des starken Umbruchs Prognosen der ständigen Überprüfung und Fortentwicklung bedürfen.

Hinzuweisen ist ferner darauf, daß seit geraumer Zeit eine interministerielle Ar-

Tabelle 2.2 Bevölkerungsentwicklung bis 2000

Merkmal	Alte Länder	Neue Länder ¹⁾	Bundesgebiet
Bevölkerungsbestand (in 1 000) am 31. Dezember 1989	60 549	18 564	79 113
Bevölkerungsbewegungen (in 1 000) 1990–2000			
– Geburten	7 494	1 272	8 766
– Sterbefälle	7 466	2 247	9 713
– Binnenzuzüge	23 159	3 833	26 992
– Binnenfortzüge	22 256	4 736	26 992
– Außenzuzüge	10 240	1 097	11 337
– Außenfortzüge	5 913	496	6 409
Bevölkerungsbestand (in 1 000) am 31. Dezember 2000	65 805	17 288	83 093

¹⁾ einschließlich Berlin

Quellen: BfLR-Bevölkerungsprognose 1989–2000; Laufende Raumbewachung der BfLR

Prognose: Anhaltende Binnenwanderungen, anwachsende Außenwanderungen



beitsgruppe beim Bundesministerium des Innern verschiedene Modellrechnungen für die mittel- und längerfristige Bevölkerungsvorausschau durchführt und hierbei auch die Auswirkungen auf relevante Politikbereiche (etwa Infrastruktur) zu erfassen versucht.

Hinter dieser Gesamtentwicklung verbergen sich gravierende räumliche Unterschiede der Entwicklung mit stark gegenläufigen Tendenzen in alten und neuen Ländern: So ist in den neuen Ländern mit einer Bevölkerungsabnahme um fast 7 v. H., in den alten Ländern dagegen mit Zuwächsen von fast 9 v. H. zu rechnen.

Die wichtigste Komponente der Bevölkerungsentwicklung werden auch in den neunziger Jahren die Wanderungen, insbesondere die Außenwanderungen, sein. In den alten Ländern wechseln infolge der hohen Außenwanderungsgewinne viele Regionen – im Vergleich zu den achtziger Jahren – von der „Verlierer-“ auf die „Gewinnerseite“ über. Regionen mit einer starken Zunahme der Bevölkerungszahl (z. T. von 10 v. H. und mehr) finden sich vor allem im süddeutschen Raum.

Insgesamt kommt es, noch verstärkt durch die anhaltende Ost-West-Wanderung – zu erheblichen Veränderungen der regionalen Bevölkerungspotentiale in Deutschland. Der Anteil der Bevölkerung der neuen Länder an der Gesamtbevölkerung in Deutschland wird bis zum Jahr 2000 um rd. 10 v. H. abnehmen. Alle Regionen des Ostens – mit Ausnahme von Berlin – werden Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben, die meisten von 10 v. H. und mehr.

Wegen der hohen Bedeutung der Außenwanderungen für die Bevölkerungsentwicklung insgesamt und wegen der Konzentration dieser Wanderungsbewegung auf die Agglomerationsräume wird die Bevölkerungsdynamik in den neunziger

Jahren vorwiegend eine Angelegenheit der Agglomerationsräume sein. Auf sie wird in erster Linie die Aufgabe zukommen, die zu erwartende starke Bevölkerungszunahme räumlich und sozial zu integrieren.

2.1.2 Altersstrukturelle Veränderungen

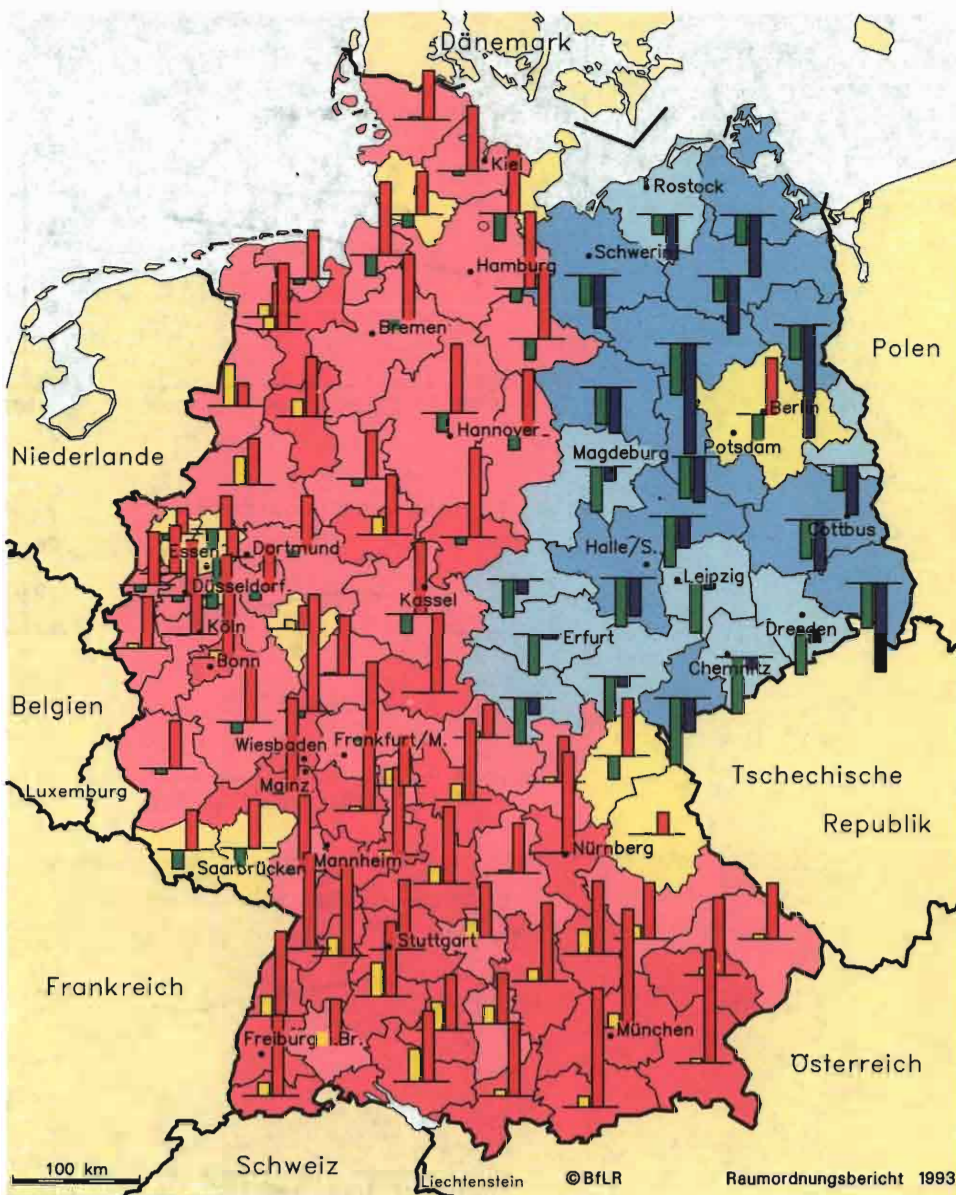
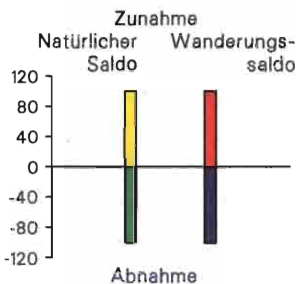
Der abrupte und überaus starke Rückgang der Geburtenhäufigkeit und die in den neunziger Jahren noch anhaltende Ost-West-Wanderung werden in den neuen Ländern in allen Regionen zu einer gravierenden Abnahme der Zahl der Einwohner unter 20 Jahren führen, und zwar im Durchschnitt um etwa 25 v. H. gegenüber dem Bevölkerungsstand am Jahresende 1989. Umgekehrt führte und führt derzeit der „Echoeffekt“ der geburtenstarken Jahrgänge der sechziger Jahre in den alten Ländern zu erhöhten Geburtenzahlen. Zusammen mit Wanderungsgewinnen führt dies hier zu einer Zunahme der Zahl der unter 20jährigen bis zum Jahr 2000 um fast 12 v. H. Regional konzentriert sich die Zunahme vor allem auf Regionen im süddeutschen Raum.

Die Zahl der Personen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren, das demographische Erwerbspotential, nimmt nur in den neuen Ländern leicht ab und führt damit hier zu einer gewissen Entlastung des Arbeitsmarktes. Für die alten Länder muß dagegen damit gerechnet werden, daß bis Mitte der neunziger Jahre gegenüber 1989 fast zwei Millionen Personen zusätzlich im Erwerbspotential sind.

Relativ noch stärker nimmt die für die Wohnungsnachfrage und Siedlungsentwicklung bedeutsame Gruppe der 20- bis 45jährigen zu. Der durch diese Bevölkerungsgruppe bewirkte demographische Siedlungsdruck

Karte 2.2 Prognose der Bevölkerungsentwicklung

Veränderung der Bevölkerung
2000 gegenüber 1989 in v.H.



Quelle: BfLR-Bevölkerungs-
prognose 1989 bis 2000
- Raumordnungsregionen

100 km © BfLR Raumordnungsbericht 1993

*Langfristige Alterung
der Bevölkerung* ▷

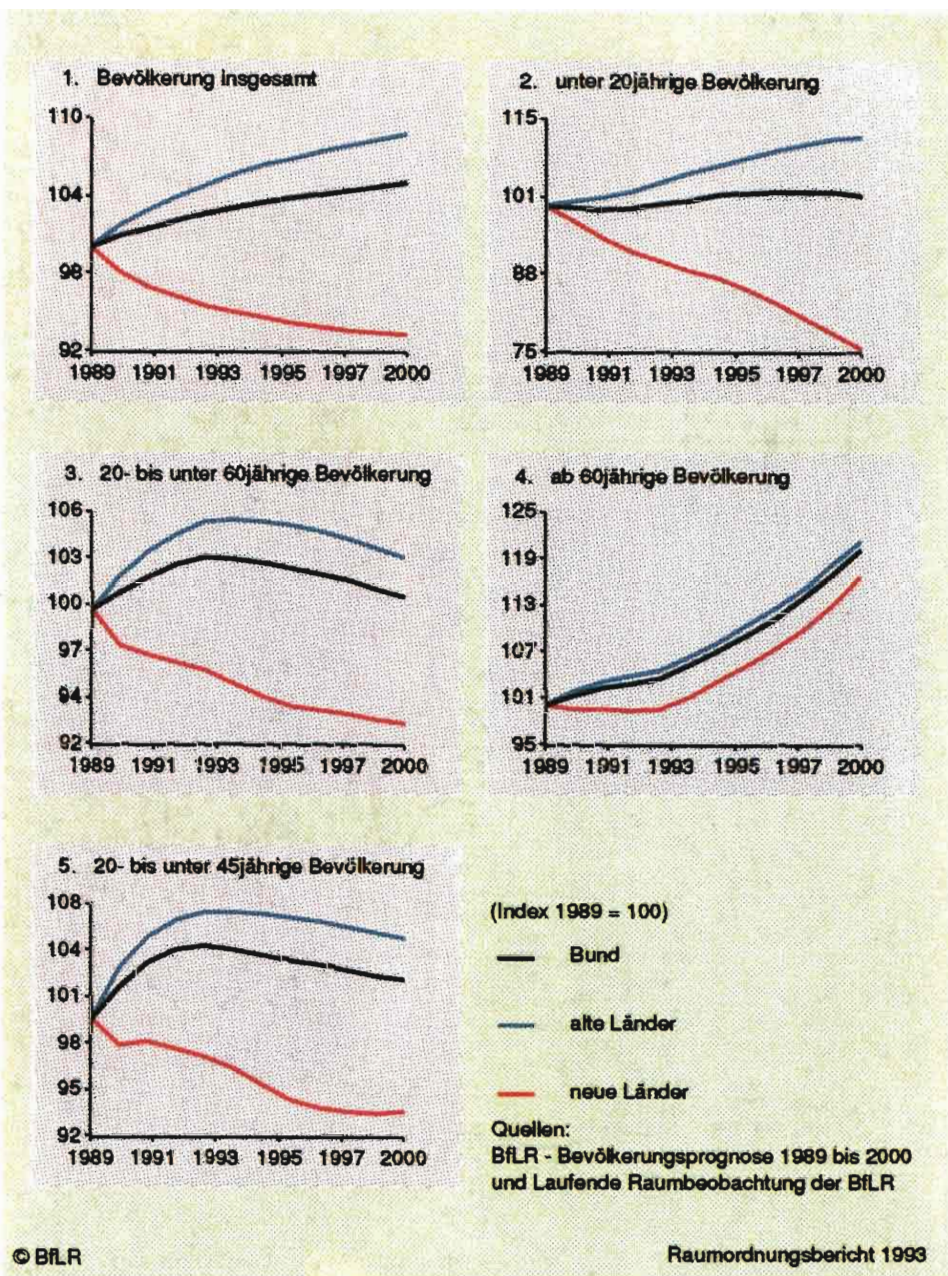
wird auch künftig in den bislang schon stark betroffenen großen Agglomerationsräumen – vor allem der alten Länder – am stärksten sein.

Der Prozeß der Alterung der Bevölkerung ist ein stabiler Trend, der von den veränderten Rahmenbedingungen der Bevölkerungsentwicklung zu Beginn der neunziger Jahre so gut wie unbeeinflusst bleiben wird. Fast gleichlaufend in West und Ost nimmt die Zahl der über 60jährigen bis zum Jahr 2000 in den alten Ländern um über 20 v. H., in den neuen Ländern um rd. 17 v. H. zu. Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen kehrt sich faktisch um.

2.1.3 Entwicklung der Zahl der Haushalte

Die Bevölkerungsentwicklung ist als direkter Indikator für potentiellen Siedlungsdruck weniger geeignet als die Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte. Diese hängt nicht nur ab von der Bevölkerungsentwicklung, sondern auch vom Haushaltsbildungsverhalten. In der Vergangenheit zeigte sich ein bisher ungebrochener Trend, in immer kleineren Haushalten zu leben. Dieser Trend ist auf folgende Ursachen zurückzuführen: Rückgang der Drei-Generationen-Haushalte; Abnahme der Kinderzahl je Frau; Abschwächung der Heiratsneigung; Zunahme der Scheidungsneigung; kürzere Verweildauer der Kinder im Elternhaus; gestiegene Differenz in der Lebenserwartung von Männern und Frauen.

Abb. 2.3 Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2000



Unterschiedliche Haushaltsgrößen in alten und neuen Ländern



Der Trend zum Leben in kleineren Haushalten ist in den alten Ländern schon weiter fortgeschritten als in den neuen: Die durchschnittliche Haushaltsgröße betrug dort 1991 2,38 Personen, im alten Bundesgebiet bereits nur noch 2,25 Personen. Im Westen herrscht zudem (noch) ein größerer Pluralismus der Lebensstile. Dieser zeigt sich in einer breiteren Streuung der Haushaltsgrößenklassen um die durchschnittliche Haushaltsgröße, wobei ganz kleine und ganz große Haushalte häufiger vertreten sind.

Eine regionale Auswertung, die die jeweiligen Haushaltsgrößenanteile untersuchte,

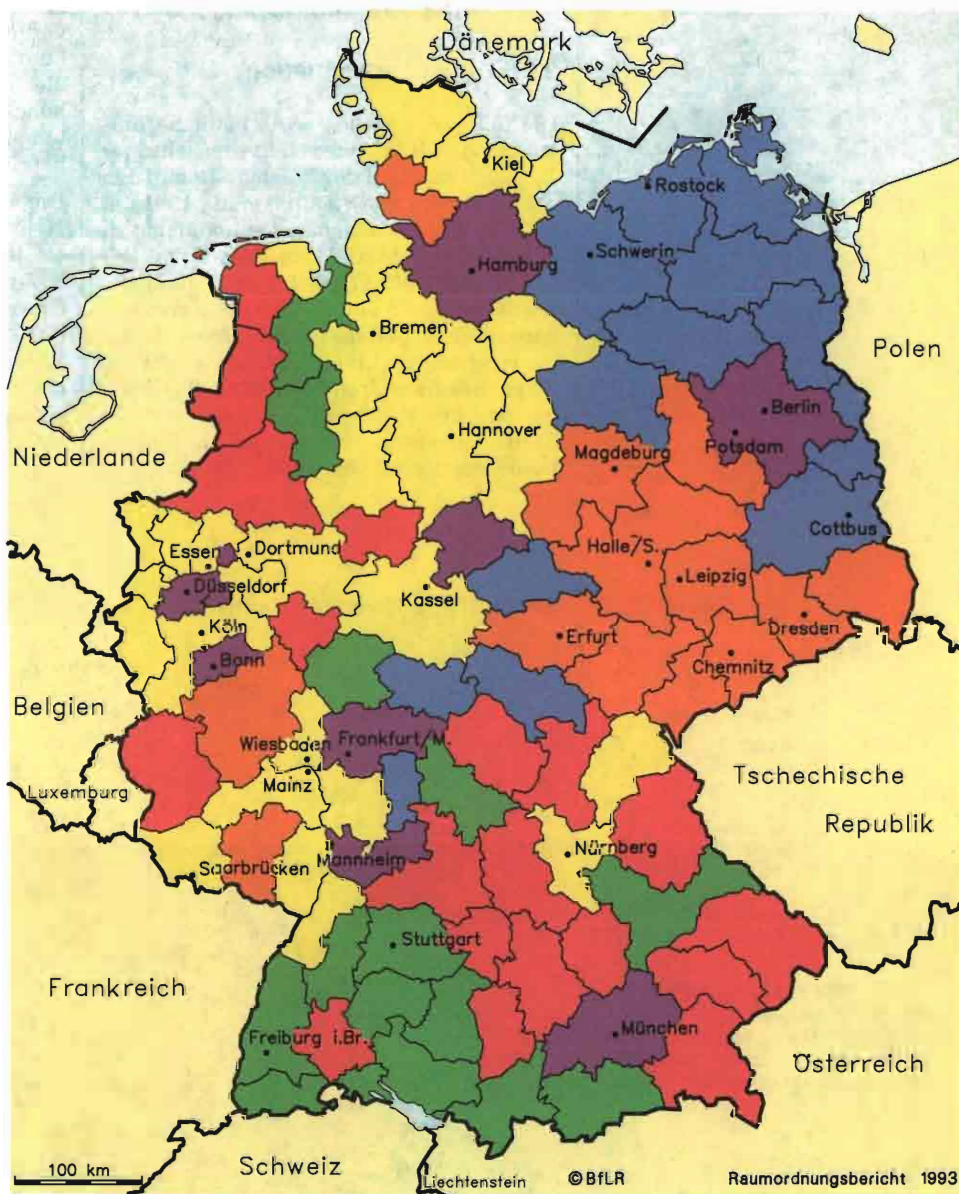
erbrachte daher jeweils typische Strukturen. Die für die neuen Länder charakteristischen Konstellationen konzentrieren sich auf mittlere Haushaltsgrößen mit zwei bis vier Personen, wobei ein internes Gefälle sich an der Siedlungsstruktur orientiert: Größere Haushalte mit drei oder vier Personen sind in den eher ländlich geprägten, kleinere Haushalte mit zwei Personen dagegen in den hoch verdichteten Regionen stark überrepräsentiert. Im Westen zeigt sich teilweise eine räumliche Polarisierung mit einerseits sehr stark überrepräsentierten Einpersonenhaushalten in hochverdichteten Regionen mit zudem großen Universi-

Karte 2.3 Größenstruktur privater Haushalte

Dominierende Haushaltsgrößen privater Haushalte in Relation zum Bundesdurchschnitt

- 1 Person
- 1 und 5+ Personen
- 1 und 2 Personen
- 2 und 3 Personen
- 3 und 4 Personen
- 4 und 5+ Personen

Anm.: Grundlage der Typisierung sind die Anteile der Haushalte nach der Mitgliederzahl an allen privaten Haushalten. Ihre Häufigkeit wird verglichen mit der Haushaltsgrößenstruktur auf Bundesebene. Für Sachsen steht nur der Landeswert zur Verfügung.



täten und andererseits ländlich geprägte Regionen, in denen große Haushalte mit fünf oder mehr Personen stark überproportional vertreten sind.

Langfristig ist mit einer Angleichung der Haushaltsstrukturen des Ostens an den Westen zu rechnen. Der Anteil kleinerer Haushalte (insbesondere mit nur einer Person) würde demnach zunehmen, der Anteil der großen Haushalte mit fünf oder mehr Personen dagegen stark abnehmen. Getragen wird dieser Prozeß durch das veränderte generative Verhalten der Frauen in den neuen Ländern (weniger Kinder, zudem später im Lebenszyklus geboren; höherer Anteil kinderloser Frauen). Beschleunigt wird die erwartete Angleichung durch selektive Wirkungen der Ost-West-Binnen-

wanderungen: Abwanderungen junger Erwerbspersonen bedeuten vielfach deren Verlassen ihres Elternhauses, sie führen im Osten somit zu Haushaltsverkleinerungen. Andererseits konzentrieren sich Zuwanderungen in die neuen Länder derzeit auf kleine Haushalte oder gar auf Einzelpersonen.

Bei der Einschätzung der Dynamik des Angleichungsprozesses ist zu berücksichtigen, daß das vorhandene Wohnungsangebot einen Engpaßfaktor für Haushaltsgründungen darstellen kann. Die ökonomische Entwicklung, insbesondere das Wohnungsmarkt- und Arbeitsmarktgeschehen sind daher wesentliche Determinanten auch der demographischen Entwicklung.

2.2 Tendenzen der regionalen Arbeitsmarktentwicklung

2.2.1 Ausgangssituation

Die überaus günstige wirtschaftliche Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat die Zahl der Beschäftigten in den alten Ländern von 1988 bis Ende 1991 um rd. 1,96 Mio. ansteigen lassen und damit zu einem historischen Höchststand der Beschäftigung geführt. Die Beschäftigungsgewinne wurden dabei überwiegend vom tertiären Sektor getragen. Zunehmend findet ein Wechsel von Arbeitsplätzen vom sekundären in den tertiären Sektor statt, da Unternehmen des sekundären Sektors verstärkt dazu tendieren, bisher selbsterbrachte Dienstleistungen von außen zu beziehen.

Gleichzeitig schreitet der Prozeß der Tertiärisierung der Warenproduktion weiter voran. Der wirtschaftliche Strukturwandel begünstigte im sekundären Sektor vor allem die moderne, technikgeprägte Produktion höherwertiger Produkte. Diese Entwicklung ging zu Lasten traditioneller Industriebereiche.

Die Beschäftigtenzunahme in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verteilte sich relativ gleichmäßig auf die verschiedenen Teilregionen der alten Länder. Durch die Öffnung der innerdeutschen Grenze und die Herstellung der deutschen Einheit verzeichnen seit 1990 vor allem die Regionen der alten Länder deutliche Beschäftigungszuwächse, die bisher u. a. wegen der ehemaligen Grenzlage eher benachteiligt waren.

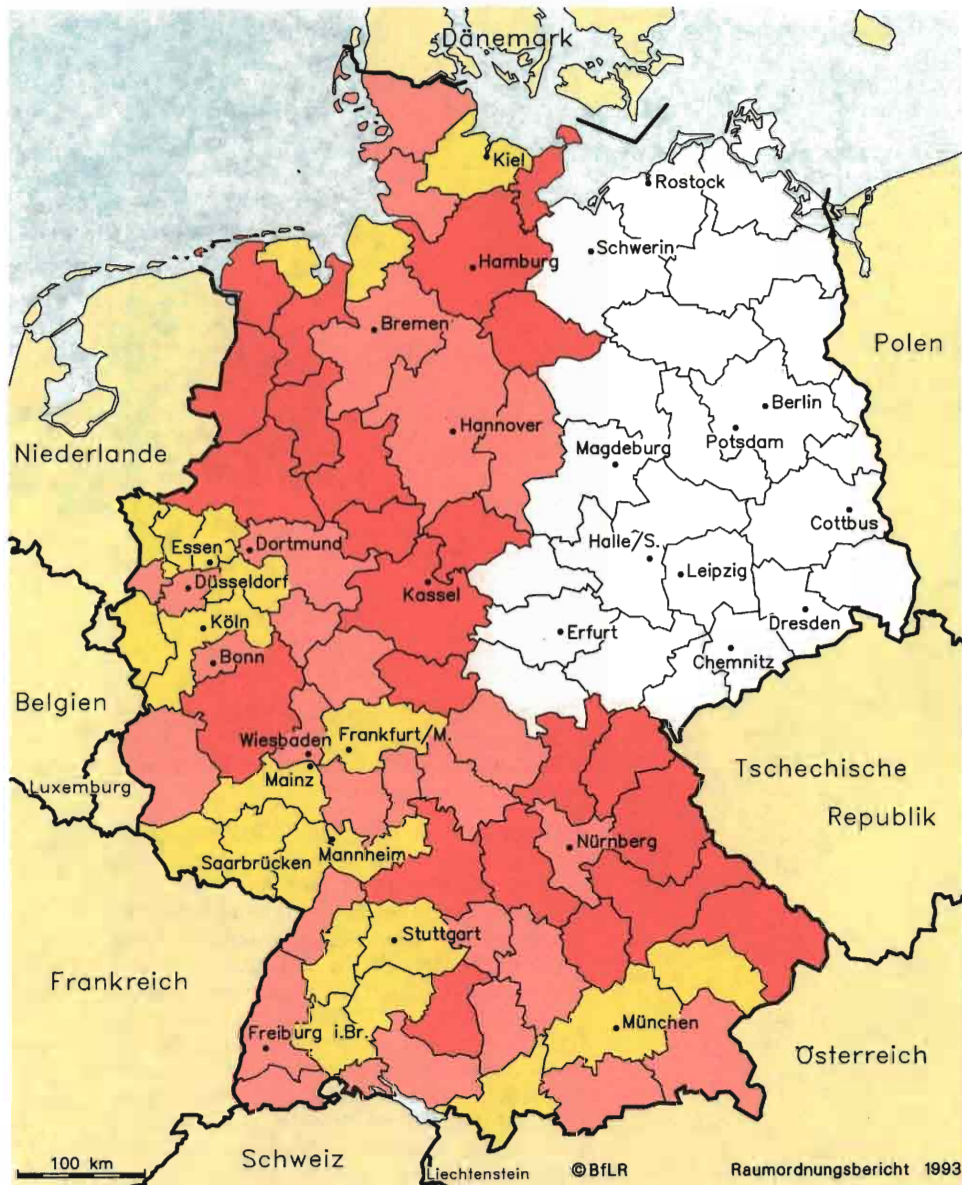
Alte Länder: Verlagerung zum tertiären Sektor
▷

Karte 2.4 Beschäftigungsentwicklung

Beschäftigungsentwicklung
1989 bis 1992 in v.H.

- keine Daten
- bis unter 8
- 8 bis unter 10
- 10 und mehr

Anm.: Die Beschäftigungsentwicklung für die neuen Länder kann z.Z. nur auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke für den Zeitraum Nov. 1990 bis Mitte 1992 dargestellt werden (s. Karte 2.5).



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der BfLR
- Raumordnungsregionen

Dazu zählen Berlin (Westteil), Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg sowie Nordbayern. Offensichtlich haben Wirtschaftsleben und Beschäftigung in den Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze durch die Vereinigung besonders starke Impulse erhalten – sei es, daß Personen aus den neuen Ländern ihren Nachholbedarf vor allem hier gedeckt haben, oder sei es, daß westdeutsche Firmen mit Aktivitäten in den neuen Ländern vorzugsweise hier gegründet wurden oder expandiert haben, weil infolge der Grenzöffnung qualifizierte Arbeitskräfte reichlich verfügbar waren.

In den neuen Ländern zeigt der wirtschaftliche Erholungsprozeß nach dem Umbruch Fortschritte. Vorliegende Prognosen rechnen mit einem weiteren Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den neuen Ländern. Vor dem Hintergrund der gravierenden Anpassungserfordernisse sowie der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird aber deutlich, daß der wirtschaftliche Aufbau der neuen Länder nur mittel- bis langfristig gelöst werden kann.

Vor allem die Industrie in den neuen Ländern unterliegt einem starken Konkurrenzdruck und gravierenden Anpassungsproblemen. Ihre Abhängigkeit von der Entwicklung des Osthandels ist nach wie vor stark. Die notwendige Umorientierung auf die westlichen Märkte vollzieht sich bisher nur schleppend. Gerade hier ist die Industrie einem starken Konkurrenzdruck ausgesetzt.

Die Sicherung einer industriellen Basis in den neuen Ländern ist eine wichtige Voraussetzung für deren wirtschaftliche Ent-

wicklung, da ohne eine industrielle Basis auch weite Teile des Dienstleistungssektors ohne langfristige Entwicklungschancen bleiben werden. Wesentliche Teile des tertiären Sektors hängen direkt über Absatz- und Bezugsverflechtungen von der gewerblichen Warenproduktion ab. Die in der Industrie erzielten Einkommen bilden auch eine wichtige Grundlage für die Nachfrage nach haushaltsorientierten Dienstleistungen.

In den neuen Ländern hat der wirtschaftliche Anpassungsprozeß zu einem raschen Einbruch von Produktion und Beschäftigung geführt, vor allem in der Landwirtschaft und im Produzierenden Sektor. In der Landwirtschaft ist heute nur noch ein Drittel der Erwerbstätigen von 1990 beschäftigt, im verarbeitenden Gewerbe weniger als die Hälfte. Deutliche Zunahmen zeigten sich bei den sonstigen Dienstleistungen, in der Nachrichtenübermittlung sowie bei Kreditinstituten und Versicherungen.

Trotz einer starken Steigerung der Investitionstätigkeit im Jahr 1991 ging der Beschäftigungsabbau weiter: 2,9 Mio. Beschäftigungsverhältnisse wurden zwischen November 1990 und November 1991 beendet. Demgegenüber wurden nur 2,3 Mio. neu aufgenommen. Einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsrückgang hat mit 21,3 v. H. Sachsen-Anhalt zu verzeichnen, während Sachsen mit 18,7 v. H. die geringsten Beschäftigungsverluste aufweist. Diese relativ geringen regionalen Differenzen verdeutlichen, daß alle neuen Länder in gleicher Weise erhebliche Probleme mit dem sich vollziehenden Strukturwandel haben.

2.2.2 Mittelfristige Perspektiven

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung seit der deutschen Einigung ist durch eine deutliche Abschwächung gekennzeichnet, die seit etwa Mitte 1992 in einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion umgeschlagen ist. Ein Rückgang des Bruttosozialprodukts und der Erwerbstätigen im Jahre 1993 ist mittlerweile sicher. Nach vorliegenden Schätzungen ist die Zahl der Erwerbstätigen in den alten Ländern 1993 gegenüber 1992 schon um mehr als 600 000 zurückgegangen (Stand: Oktober 1993).

Aussagen zu den Perspektiven der Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung in den neunziger Jahren sind mit großen Unwägbarkeiten verbunden. Die neuen politischen Rahmenbedingungen (Herstellung der deutschen Einheit, europäischer Binnenmarkt, Öffnung Osteuropas) verändern in vielfältiger Weise die Wettbewerbsbedingungen und Nachfragepotentiale auf den nationalen und internationalen Märkten.

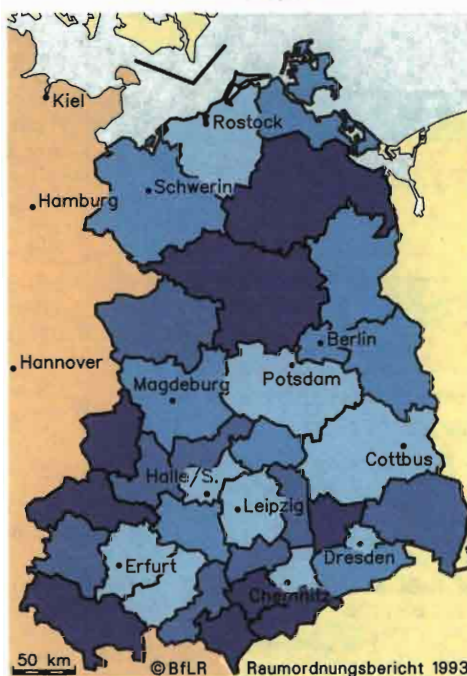
Die Bundesregierung geht in ihren mittelfristigen Projektionen davon aus, daß die wirt-

Neue Länder: Ausgeprägte Anpassungserfordernisse und erste Erfolge im Strukturwandel ▷

Karte 2.5 Beschäftigungsrückgang

Rückgang der Beschäftigung von Ende November 1990 bis Mitte 1992 in v.H.

- bis unter 24.0
- 24.0 bis unter 27.0
- 27.0 bis unter 28.5
- 28.5 und mehr



Quelle: Schätzungen des IAB (IAB VII/6) - Arbeitsamtsbezirke

*Prognose: Entwicklung
des Arbeitskräftebedarfs*

— in den alten Ländern:
zunächst Anstieg,

— in den neuen Ländern:
deutlicher Rückgang
der Zahl der
Erwerbspersonen
▷▷

schaftliche Entwicklung in den alten Ländern zum mittelfristigen Wachstumspfad der Vergangenheit zurückkehrt. Für die neuen Länder wird – ausgehend von der Annahme kräftiger Investitionen – ein dynamischer Prozeß der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erwartet. Insgesamt dürfte es in den neuen Ländern zu erheblichen Veränderungen der Beschäftigungsstruktur durch Annäherung an die Beschäftigungsstruktur in den alten Ländern kommen.

Die zukünftige Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur dürfte insgesamt in Deutschland zunehmend durch forschungs- und entwicklungsintensive Hochtechnologien, durch flexible, individuelle, umweltverträgliche Fertigungen und Dienstleistungen sowie durch eine außerordentlich hohe internationale Arbeitsteilung und Verflechtung geprägt sein. Der künftige Arbeitskräftebedarf wird sich demzufolge noch mehr zu Berufen und Branchen mit Dienstleistungstätigkeit im weitesten Sinne verschieben. Der Wandel der Branchen- und Tätigkeitsstruktur wird zu zusätzlichen Anforderungen an die Arbeitskräfte führen. Qualifikation und Flexibilität werden zu Schlüsselgrößen für die Bewältigung des fortschreitenden Strukturwandels und damit für die künftige Wirtschaftsentwicklung.

Die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs ist in den alten Ländern insgesamt bis weit in die zweite Hälfte der neunziger Jahre durch einen Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen gekennzeichnet. Die Erwerbspersonenzahl steigt dabei bis etwa 1997 auf einen Höchstwert an und beginnt dann bis 2000 wieder zurückzugehen.

In den neuen Ländern ist bis zum Jahr 2000 mit einem deutlichen Rückgang der Erwerbspersonen zu rechnen. Das ist zum einen auf den Rückgang der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen, die sich bis dahin insbesondere bei den Frauen an die niedrigeren Werte der alten Länder angeglichen haben dürfte. Zum anderen tragen auch die anhaltende Abwanderung vor allem von jüngeren Erwerbspersonen sowie altersstrukturelle Veränderungen zu diesem Ergebnis bei. In einigen Regionen (Prignitz, Schwedt-Eberswalde, Oberlausitz) ergeben sich Rückgänge in der Größenordnung von bis zu 30 v. H. Insgesamt dämpft der Erwerbspersonenrückgang die Arbeitsmarktprobleme in den neuen Ländern.

Zunächst ist keine grundlegende Besserung am Arbeitsmarkt in Aussicht. In vielen Regionen sowohl der alten wie auch der neuen Länder werden die Beschäftigungsprobleme in den nächsten Jahren eher noch zunehmen. Die Gefahr eines zunehmenden Fachkräftemangels und erheblicher Qualifikationsdefizite bei vielen Erwerbstätigen können ebenso wie die demographische Entwicklung, der ausgeprägte Rückgang der jüngeren Erwerbspersonenjahrgänge und die daraus resultierende Alterung des Erwerbspersonenpotentials die strukturelle Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft vermindern.

2.3 Tendenzen der regionalen Siedlungsentwicklung

2.3.1 Ausgangssituation

Nach der im vierjährigen Abstand durchgeführten amtlichen Flächenerhebung nahm in den alten Ländern die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1981 und 1989 täglich um rd. 100 ha zu. Im Vergleich zum Zeitraum 1981 bis 1985 mit täglich 114 ha fiel allerdings die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke im Zeitraum 1985 bis 1989, also in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, mit täglich 87 ha deutlich geringer aus. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche für die alten Länder liegt heute bei 12 v. H., der für die neuen Länder beträgt 9,9 v. H.

Entscheidend zur weiteren Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den achtziger Jahren hat ganz offensichtlich der anhaltende, flächenzehrende Suburbanisierungsprozeß von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, d. h. die starke Zunahme der Zahl der Einwohner und Arbeitsplätze in

Abb. 2.4 Verhältnis der nachwachsenden zur ausscheidenden Erwerbsgeneration

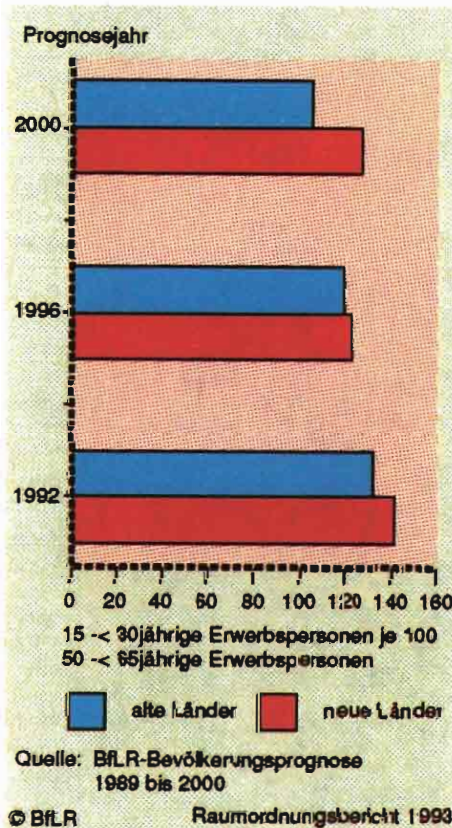


Tabelle 2.3 Bodennutzung im Bundesgebiet

Nutzungsart	Alte Länder ¹⁾		Neue Länder ²⁾		Bundesgebiet	
	Insgesamt	Anteil an der Gesamtfläche v. H.	Insgesamt	Anteil an der Gesamtfläche v. H.	Insgesamt	Anteil an der Gesamtfläche v. H.
	1 000 ha		1 000 ha		1 000 ha	
Siedlungs- und Verkehrsfläche	3 045	12,2	1 074	9,9 ³⁾	4 119	11,5
Landwirtschaftsfläche	13 355	53,7	6 171	57,0	19 526	54,7
Waldfläche	7 401	29,8	2 983	27,5	10 384	29,1
Wasserfläche	450	1,8	314	2,9	764	2,1
Sonstige Flächen	610	2,5	291	2,7	901	2,5
Gesamtfläche	24 862	100,0	10 833	100,0	35 695	100,0

¹⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

²⁾ einschließlich Berlin (Ostteil)

³⁾ Daten ergeben sich als Restgröße: von der Wirtschaftsfläche werden abgezogen: Land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche, Wasserflächen und sonstige Flächen (Korbweidenanlagen, Ödland, Unland, Abbauland)

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR 1990; Statistisches Bundesamt, Flächenerhebung 1989, Baulandbericht 1993 des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Höchste Siedlungsflächenzunahme im Umland der Kernstädte

den Umlandräumen, beigetragen. Das Umland der Kernstädte weist absolut betrachtet in den achtziger Jahren die mit Abstand höchste Siedlungsflächenzunahme auf. Dies gilt auch für die aktuelle zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke. Bemerkenswert ist, daß der Anteil der für wirtschaftliche Zwecke in Anspruch

genommenen Grundstücksfläche an der Flächenneuanspruchnahme in allen Teilräumen dabei mehr oder weniger deutlich größer ist als für wohnbauliche Zwecke. Die Gesamtthematik wird umfassend in dem vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vorgelegten Baulandbericht 1993 dargestellt.

Abb. 2.5 Neue Flächen für Wohnen und Wirtschaft

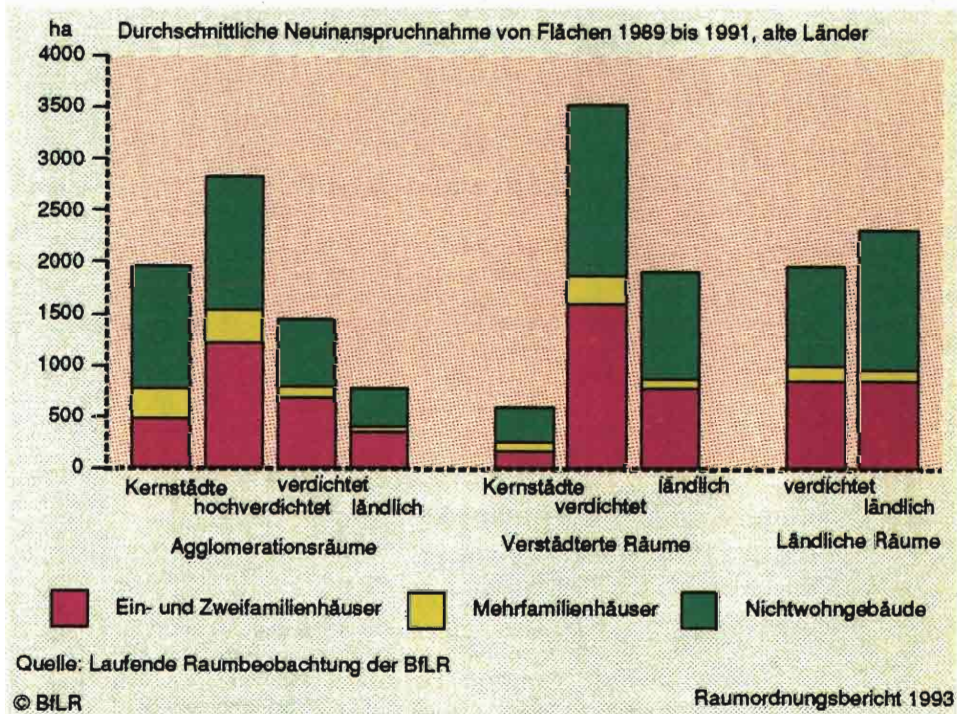
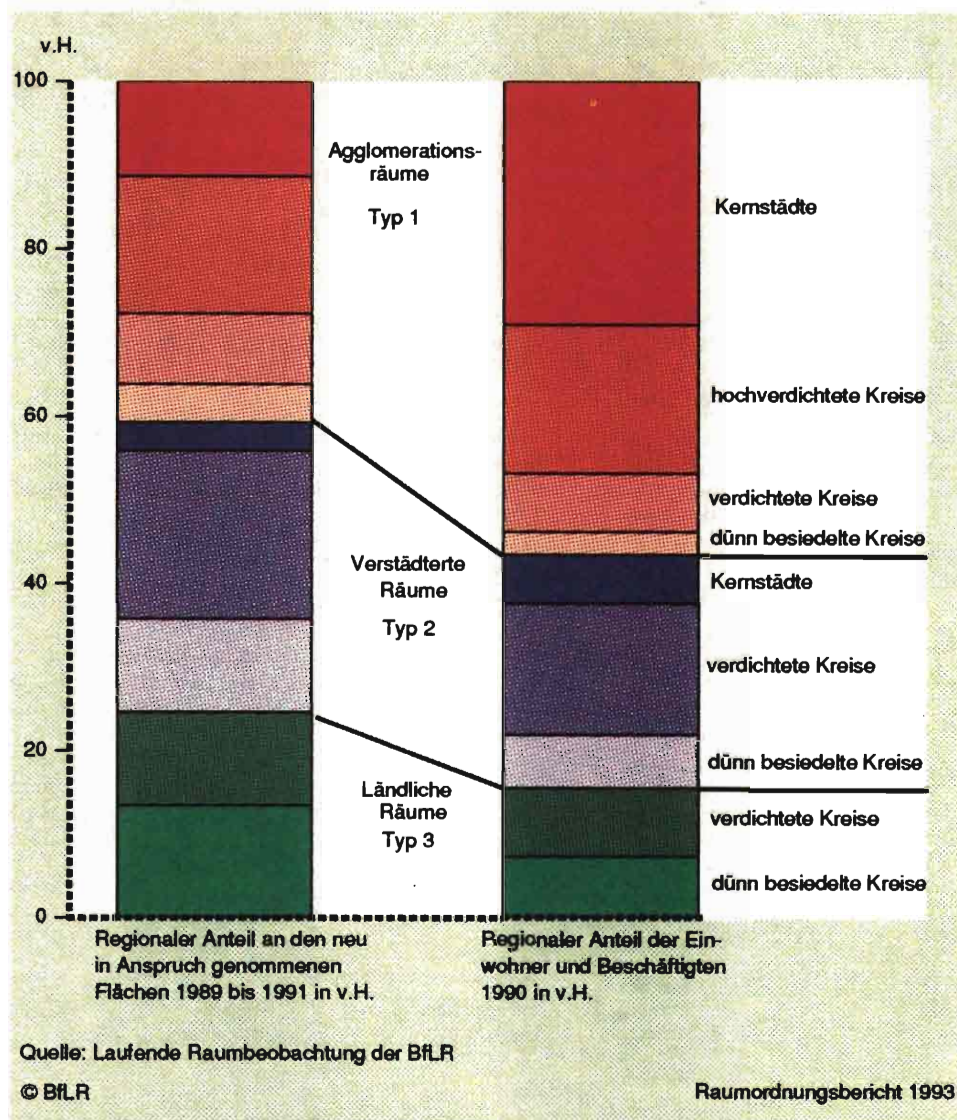


Abb. 2.6 Flächeninanspruchnahme und Siedlungsstruktur



2.3.2 Mittelfristige Perspektiven

Regional differenzierter
Siedlungsdruck
▷▷

Alle Anzeichen sprechen dafür, daß sich die beobachteten Tendenzen der Siedlungsentwicklung fortsetzen und in den neunziger Jahren ein neuer, starker Siedlungsschub ansetzt. Bestimmend dafür sind u. a. die mittelfristig zu erwartende regionale Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, die regionale Beschäftigtenentwicklung einschließlich beschäftigungsstruktureller Veränderungen sowie allgemeine Entwicklungstrends im Verkehrsbereich.

Für die weitere Siedlungsentwicklung von Bedeutung ist vor allem die Bevölkerungsgruppe der 20- bis unter 45jährigen, da sie in erster Linie für die Neunachfrage nach Wohnungen, aber auch nach Arbeitsplätzen und die damit verbundene Neuinanspruchnahme von Flächen bestimmend sein wird.

Regional differenziert betrachtet macht sich der demographisch bedingte Siedlungsdruck in erster Linie in den großen Agglomerationsräumen im Süden und Westen des Bundesgebietes bemerkbar. Eine starke Bevölkerungszunahme einerseits und wegen der schon hohen Siedlungsdichte vielfach nur noch geringe Spielräume für die Neuausweisung von Bauland andererseits treffen hier zusammen und könnten zu einem weiteren Siedlungswachstum in der Fläche führen.

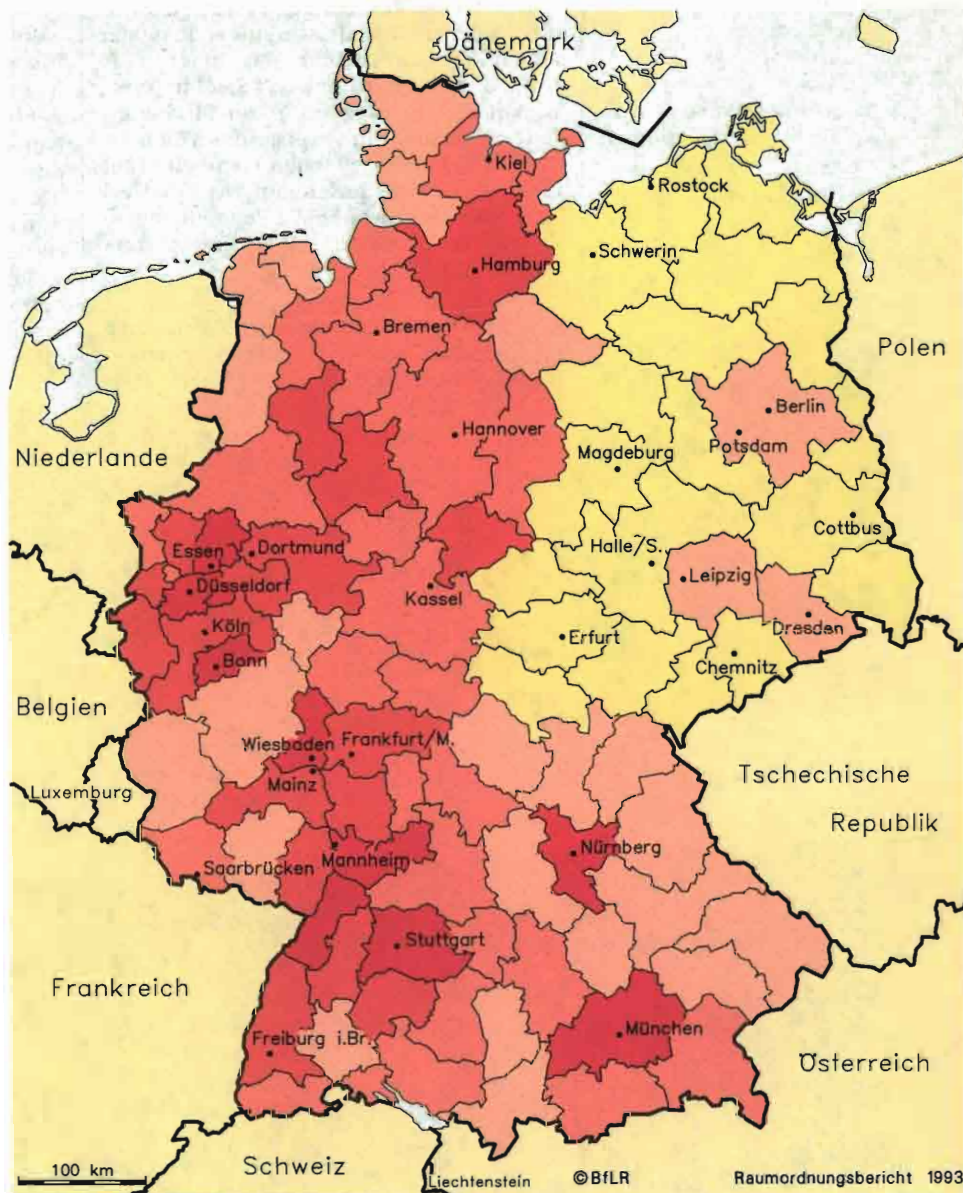
Auch der Flächenbedarf für wirtschaftliche Zwecke wird mittelfristig weiter ansteigen. Dies gilt sowohl für Büroflächen als auch für Produktionsflächen. Da die Möglichkeiten zur Deckung dieses Flächenbedarfs im Bestand (Brachflächenrecycling, Gebäudewiedernutzung, Nachverdichtung im Bestand usw.) sich als schwierig und nur langfristig als umsetzbar erweisen, wird die

Karte 2.6 Siedlungsdruck

Maximale Zunahme der 20- bis unter 45jährigen je km² Freifläche von 1990 bis 2000

- kein Siedlungsdruck
- geringer Siedlungsdruck
- mittlerer Siedlungsdruck
- starker Siedlungsdruck
- sehr starker Siedlungsdruck

Anm.: Der zu erwartende Siedlungsdruck in den 90er Jahren wird um so höher eingeschätzt, je stärker die haushalts- und familienbildende Generation in diesem Zeitraum wächst und je geringer die noch verfügbare Freifläche in den Regionen ist.



Quellen: Laufende Raubeobachtung der BfLR; BfLR-Bevölkerungsprognose 1989 bis 2000 - Raumordnungsregionen

Neue qualitative Anforderungen an das Flächenangebot ▷▷

Inanspruchnahme von Flächen im Freiraum für wirtschaftliche Zwecke weiter anhalten.

Dabei dürften sich mittelfristig die gegenwärtigen regionalen Trends eher fortsetzen. Weiterer Flächenbedarf wird vor allem in den prosperierenden Agglomerationsräumen im Westen entstehen. Lokale Flächenknappheiten bewirken hier eher eine allmähliche Ausdehnung der Nachfrage ins ländliche Umland als einen größeren räumlichen Sprung. Längerfristig jedoch können auch andere, derzeit weniger lagebegünstigte Räume in den neuen Ländern komparative Vorteile (Arbeitskräfte, Lebenshaltungskosten, freiwerdende Flächen, evtl. gesteigerte Wohn- und Freizeitwerte) ins Feld führen und damit ihre Position verbessern.

Mit dem wirtschaftsstrukturellen und technischen Wandel dürften die qualitativen Anforderungen an das Flächenangebot steigen: Hierzu zählen ein höherer Wohn- und Freizeitwert, das kulturelle Angebot, die Bildungsmöglichkeiten, vor allem aber die Ausstattung mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen. Große Bedeutung hat auch das Image einer Stadt bzw. einer Region, nicht zuletzt in Verbindung mit der Existenz bestimmter Betriebe oder einer bestimmten Wirtschaftsstruktur.

Schließlich werden auch die mittelfristig zu erwartenden hohen Verkehrszuwächse zu einer weiteren Siedlungsflächenausweitung führen. Die Herstellung der deutschen Einheit und das Zusammenwachsen Europas verleihen der ohnehin rasanten Verkehrsentwicklung eine zusätzliche Dyna-

*Schrumpfungprozesse
in Teilräumen*
▷▷

mik. Die zur Bewältigung dieser Dynamik erforderliche Verbesserung und Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur ist in einem engen Zusammenhang mit einer z. T. expandierenden, extensiven Siedlungsentwicklung, d. h. einer verstärkten Flächeninanspruchnahme für Zwecke des Wohnens und Wirtschaftens, zusehen. Generell ist auf die enge Wechselbeziehung zwischen Verkehrsflächenausweitung, Raumnutzungswandel und Siedlungsflächenwachstum hinzuweisen.

Insgesamt ist in mittelfristiger Perspektive anzunehmen, daß in vielen Agglomera-

tionsräumen in den neunziger Jahren mit einem starken Siedlungsdruck gerechnet werden muß. Er wird zu erheblichen Konflikten zwischen Freiraumerhalt und Siedlungsflächenbedarf führen (vgl. hierzu Kapitel 4).

Neben den Regionen mit Siedlungsdruck gibt es aber auch Teilräume, vor allem in den neuen Ländern, für die Schrumpfungprozesse charakteristisch sind, d. h. eine starke Bevölkerungsabnahme sowie ein weiterer Beschäftigungsrückgang, die mittelfristig die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Raum- und Siedlungsstruktur in diesen Räumen gefährden könnten.

Teil II: Raumstruktur – Siedlungssystem und Raumnutzung

Vorbemerkung

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen



Der vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erarbeitete und von der Ministerkonferenz für Raumordnung im November 1992 einstimmig verabschiedete Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen hat zum Anliegen, die Raum- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes konzeptionell weiterzuführen und neue Impulse für die Raumentwicklung zu geben.

Dies geschieht in zweifacher Weise: In einer bewußt holzschnittartigen Sichtweise werden die Grundmuster der Raum- und Siedlungsstruktur hervorgehoben. In einem zweiten Schritt werden sodann aus Bundes-sicht für einzelne Teilbereiche Leitbilder für die anzustrebende Raumstruktur formuliert und erste Hinweise zur weiteren Umsetzung aufgezeigt.

Der Orientierungsrahmen bewertet die deutsche Raumentwicklung aus zwei Blickwinkeln:

- Als Siedlungssystem stellt die Bundesrepublik einen hochgradig verstädterten Raum mit ausgeprägten Verflechtungen und Abhängigkeiten der Räume untereinander dar. In den Stadt-Land-Beziehungen hat ein Wandel stattgefunden, die Einzugsbereiche der großen Verdichtungs-räume sind gewachsen, zwischen ihnen sind vielfältige Überlappungs- und Übergangsbereiche entstanden. Diese geringer verdichteten, ländlich geprägten Räume sind mit den Stadtregionen wirtschaftlich und sozial mehr oder weniger eng verflochten bzw. in sie integriert.

Der Orientierungsrahmen sieht besonders für den Norden und Nordosten der neuen Länder eine besondere raumstrukturelle Situation: Durch die im Bundesgebiet einmalige, außerordentlich geringe Bevölkerungsdichte, den Strukturumbau einer bislang einseitig auf die Landwirtschaft und die Wertindustrie ausgerichteten Wirtschaftsstruktur und die umfangreichen, qualitativ hochwertigen Freiräume sind die räumlichen Ausgangsbedingungen in dieser Region deutlich von der Situation des übrigen Bundesgebietes zu unterscheiden. Damit verbunden sind in erster Linie ausgeprägte strukturelle Anpassungsprobleme, zum Teil aber auch Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere im Fremdenverkehr.

- Die überwiegend engen funktionalen Verflechtungen führen aus dem Blickwinkel konkreter Flächennutzung zu teilweise beträchtlichen Konfliktpotentialen: Die unterschiedlichen Nutzungsansprüche überlagern sich in der Regel und

führen zu Konflikten, die nur im Rahmen von Abwägungsprozessen zu lösen sind.

Teil II des Raumordnungsberichts 1993 stellt weiterführende Erkenntnisse zu diesen beiden Ansatzpunkten des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens vor:

Kapitel 3 kennzeichnet vor dem Hintergrund des raum- und siedlungsstrukturellen Wandels die heutige Struktur des Siedlungssystems. Besonderes Gewicht wird auf die vielfältigen Verflechtungsbeziehungen, die Bedeutung städtischer Vernetzung sowie die wechselseitigen Beziehungen zwischen Stadtregionen und geringer verdichteten, ländlich geprägten Räumen gelegt.

In Kapitel 4 wird diese Sichtweise ergänzt um die Betrachtung räumlicher Nutzungskonflikte. Nach einer allgemeinen Bewertung von Flächennutzungskonflikten werden die jeweils spezifischen Nutzungskonflikte ausgewählter Räume behandelt.

In Kapitel 5 werden abschließend die aus raumstruktureller Sicht besonders bedeutsamen Standortfaktoren behandelt: Neben der grundsätzlichen Bedeutung der dezentralen Siedlungsstruktur als Standortfaktor geht es hierbei vor allem um die jeweilige regionale Ausgestaltung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur, der Sicherung von Freiräumen sowie der kulturellen Infrastruktur.

3 Siedlungssystem

Die Raum- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes ist durch ausgeprägte Verflechtungen gekennzeichnet. Die Zunahme dieser Verflechtungen führt zur weitgehenden Auflösung des klassischen raumordnungspolitischen Gegensatzes zwischen Verdichtungs-räumen und ländlichem Raum. Besonders bedeutsam für diese Entwicklung ist zum einen die Verlagerung der Erwerbstätigkeit von der Landwirtschaft zur Industrie und schließlich zu den Dienstleistungen, zum anderen die Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse und die damit einhergehende Ausweitung der Einzugsbereiche der großen Stadtregionen.

Ein weiteres herausragendes Kennzeichen der heutigen Raumstruktur sind die in den großen Stadtregionen unterschiedlich stark ausgeprägten Be- und Überlastungserscheinungen. Neben den hohen Verkehrsemissionen und der Lärmbelastung gilt dies vor allem für die starke Flächeninanspruch-

Ausgeprägte Verflechtungen als Kennzeichen des deutschen Siedlungssystems



nahme und Freiraumversiegelung, die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sowie die hohen Boden- und Mietpreise.

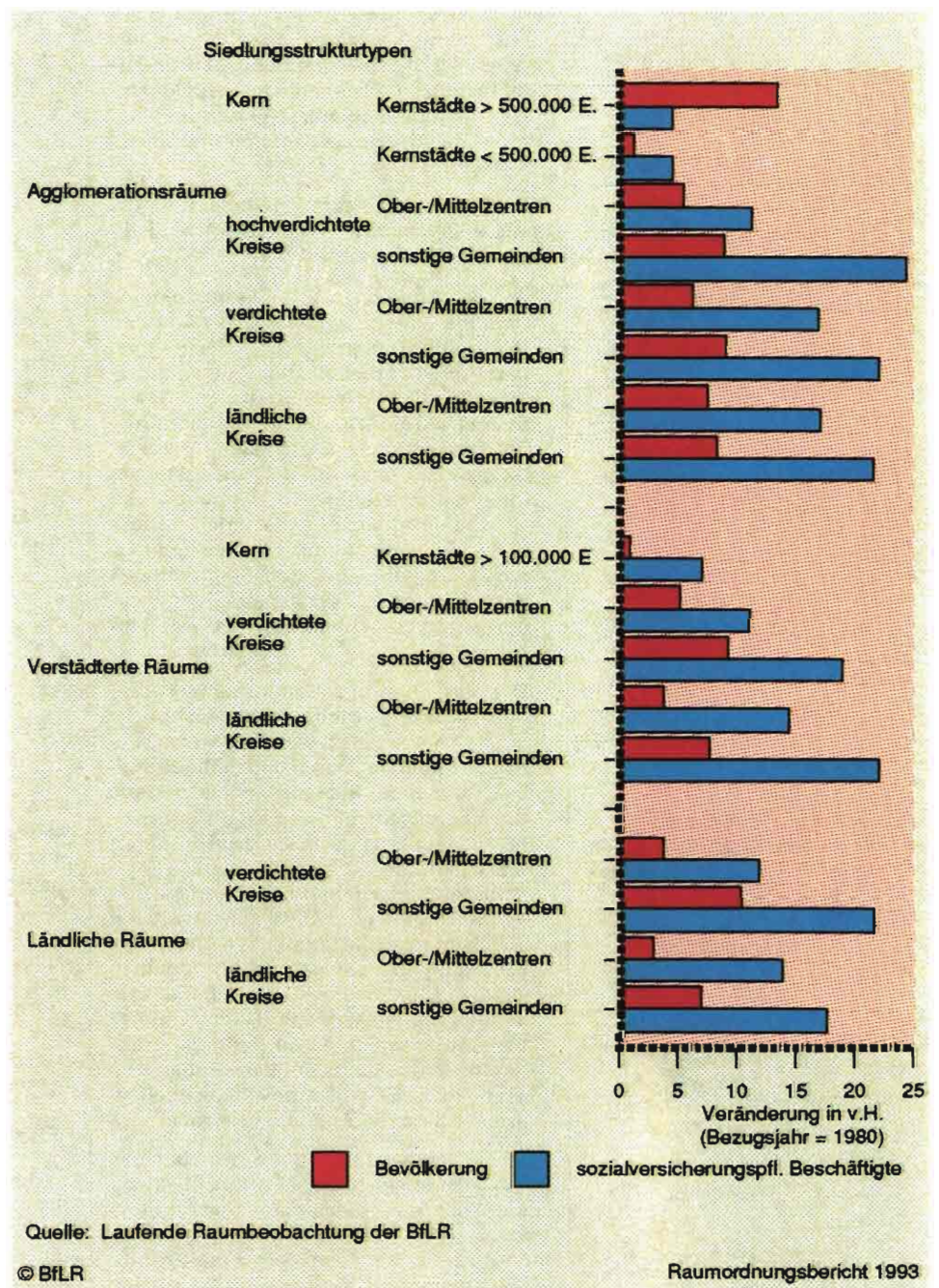
Für die Mehrzahl der geringer verdichteten Räume mit ländlichem Erscheinungsbild gilt heute eine mehr oder weniger enge Verflechtung mit den großen Stadtregionen. Insbesondere in den neuen Ländern gibt es aber nach wie vor auch dünn besiedelte ländliche Regionen mit sehr schwierigen Entwicklungsmöglichkeiten, die dem „klassischen“ Bild vom strukturschwachen ländlichen Raum weitgehend entsprechen.

Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Raumstruktur sieht der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen das Leitbild der dezentralen Konzentration als geeigneten Weg zur Entlastung der großen Stadtregionen sowie als Entwicklungsstrategie für geringer verdichtete Räume.

3.1 Raum- und siedlungsstruktureller Wandel

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Raumstruktur im Gebiet der heutigen Bun-

Abb. 3.1 Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung 1980 bis 1991



Phasen der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung



desrepublik nachhaltig gewandelt. Festzustellen sind groß- und kleinräumig sowohl Konzentrations- als auch Dekonzentrations-tendenzen. Die historisch gewachsene Verteilung der Bevölkerung in Stadt und Land ist dabei weitgehend stabil, verändert haben sich vor dem Hintergrund einer stetig wachsenden Bevölkerung und veränderter Bevölkerungsstrukturen aber die räumlichen Verteilungsmuster.

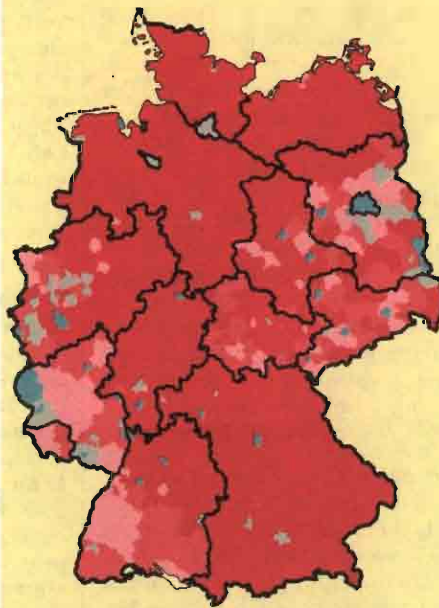
Anhand der Großzählungsdaten lassen sich mehrere Phasen der Bevölkerungsentwicklung nachzeichnen: Die Kriegs- und erste Nachkriegsphase (1939 bis 1950) zeigte starke kriegsbedingte Zuwanderungen, vor allem in die alten Länder, aber auch in Regionen der neuen Länder. Das Bevölkerungswachstum fand im wesentlichen außerhalb der zerstörten Großstädte statt.

Karte 3.1 Bevölkerungsentwicklung seit 1939

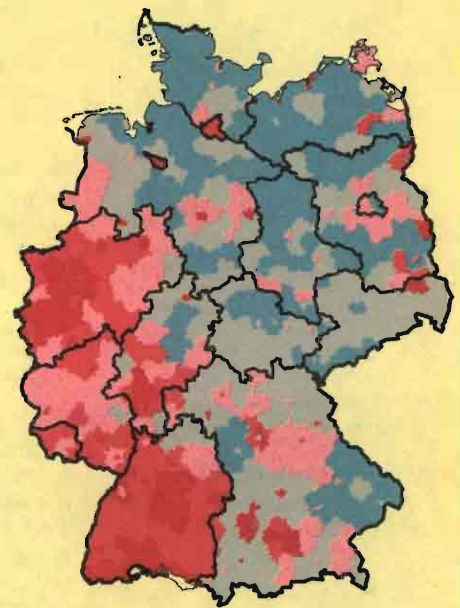
Relative Entwicklung der Bevölkerung in v.H. (Bezugsjahre 1939, 1950, 1961 und 1970 jeweils = 100)

- bis unter 90
- 90 bis unter 100
- 100 bis unter 110
- 110 bis unter 120
- 120 und mehr

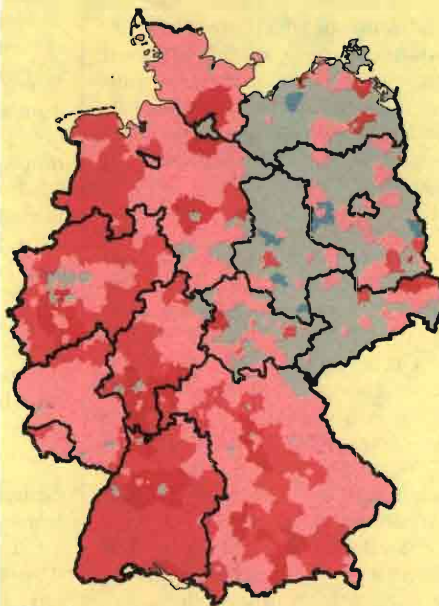
Zeltraum 1939 bis 1950



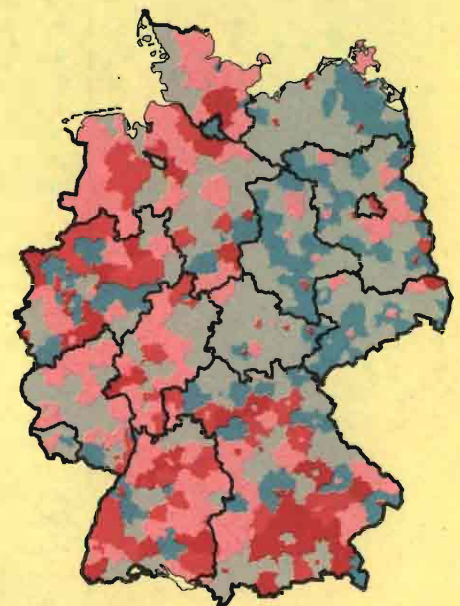
Zeltraum 1950 bis 1961



Zeltraum 1961 bis 1970



Zeltraum 1970 bis 1987



Quellen: Volkszählungen 1939, 1950, 1961, 1970 und 1987; Statistische Jahrbücher der DDR 1962 und 1971; Laufende Raumbeobachtung der BfLR - Kreise

100 km

©BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Die fünfziger Jahre waren dagegen – zeitgleich mit dem Wiederaufbau der Städte – in den alten Ländern durch die (Wieder-)Besiedlung der Städte gekennzeichnet. Es wuchsen nicht nur die hochverdichteten Regionen insgesamt, sondern innerhalb dieser Regionen insbesondere die Kernstädte.

Starke Suburbanisationserscheinungen – innerregionale Bevölkerungsverlagerungen ins Umland der Städte – prägten die Bevölkerungsentwicklung der sechziger und siebziger Jahre in den alten Ländern. Auch andere raumstrukturelle Veränderungen lassen sich erkennen: Die süddeutschen Regionen gewinnen an Bedeutung, die peripheren und altindustrialisierten Gebiete verlieren Bevölkerung.

Betrachtet man insgesamt die Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung zwischen 1939 und 1987, so zeigte sich in den alten Ländern eine stabil hohe Konzentration der Bevölkerung in hochverdichteten Regionen mit deutlichen Zunahmen in den Umlandkreisen. In den neuen Ländern haben die Suburbanisierungsprozesse nicht so flächengreifend stattgefunden. Suburbanisierung war ein eher innerstädtisches Phänomen, in dem die großen Neubausiedlungen in den Randbereichen der Städte entstanden. Die in den alten Ländern gegebene Suburbanisierung der Umlandgemeinden war dagegen, abgesehen von Berlin (Ostteil), nur gering ausgeprägt. Dieser Prozeß wird jedoch in Zukunft verstärkt erwartet.

Im innerregionalen Maßstab zeigt sich für die alten Länder, daß zwischen 1980 und 1991 prozentual der stärkste Bevölkerungszuwachs in Gemeinden ohne hohe zentralörtliche Funktion eingetreten ist. In diesen Gemeinden ist zugleich auch ein starker Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten festzustellen. Aus raumordnerischer Sicht stellt diese zunehmende innerregionale Dekonzentration ein Problem dar, da hierdurch häufig zusätzliche Pendlerströme bewirkt werden: Erwünschte raumordnerische Effekte ergäben sich nur, wenn die wachsende Bevölkerung in diesen Gemeinden auch die neu entstehenden Arbeitsplätze einnehmen und so zu einer Verringerung der Verkehrsleistung beitragen würde.

Resultat der Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten ist, daß in der Bundesrepublik Deutschland knapp 35 v. H. der Bevölkerung in Städten über 100 000 Einwohner leben. Städte mindestens dieser Größe haben wichtige regionale, teilweise überregionale Funktionen als Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Versorgungszentren. Im Hinblick auf die raumstrukturelle Wirkung von Städten und Stadtregionen reicht es jedoch nicht, ihre Größe zu kennen und den Anteil der Bevölkerung, der in Städten lebt. Entscheidend ist der Grad der Ausgewogenheit des Städtesystems, seine eher monozentrale oder polyzentrale Ausrichtung. Beim Vergleich mit

anderen europäischen Ländern zeigt sich sehr deutlich die polyzentrale Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik mit einer relativ gleichmäßigen Verteilung von größeren Bevölkerungsschwerpunkten, die gleichzeitig als wirtschaftliche Kristallisationspunkte wirken.

3.2 Räumliche Verflechtungen

Ein herausragendes Kennzeichen der bundesdeutschen Raum- und Siedlungsstruktur sind die ausgeprägten räumlichen Verflechtungen. Diese Verflechtungen äußern sich in Form von Mobilität und Kommunikation: Die Vielfältigkeit dieser materiellen und nichtmateriellen Austauschbeziehungen verlangt entsprechende Infrastrukturvorleistungen. Räumliche Verflechtungen können aus raumordnungspolitischer Sicht auch problematische Formen annehmen, so etwa hinsichtlich des damit verbundenen Verkehrsaufkommens oder im Hinblick auf großräumige Abhängigkeitsbeziehungen bei Abfallbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung.

Eine Verstärkung dieser problematischen Formen räumlicher Verflechtungen ist aus raumordnerischer Sicht – z. B. aus ökologischen Gründen – sehr konfliktrichtig. Besonders bedeutsam ist dies für die regionale Ebene, die häufig von zu starken funktionalen Trennungen – insbesondere bei den Funktionen Arbeiten und Wohnen – gekennzeichnet ist. Die im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes erfolgte Novellierung des Raumordnungsgesetzes enthält daher einen neu eingefügten Grundsatz, bei der Ausweisung von Gewerbegebieten zugleich für die erforderliche Wohnbaulandausweisung Sorge zu tragen.

Auf kleinräumiger Ebene versuchen einige Großstädte inzwischen, Arbeitsplatz- und Bevölkerungswachstum wieder stärker räumlich zu bündeln.

Innerregionale Verflechtungen werden am deutlichsten in den Berufspendlerbeziehungen sichtbar: Im Pendleraufkommen spiegelt sich nach wie vor die Bedeutung der Städte als Arbeitszentren: Über 60 v. H. der Berufspendler pendeln in die jeweils größere Stadt. Es gibt allerdings auch eine wachsende Zahl von Pendlern, die in gleich große oder sogar kleinere Städte pendeln. Die kleinräumigen Verflechtungsmuster werden demnach vielfältiger, was im wesentlichen auf die Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie die unterschiedliche Wohnungsmarktsituation in Stadt und Umland zurückzuführen ist.

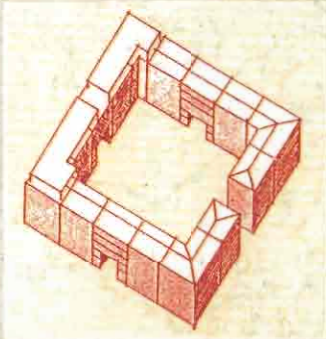
Grundsätzlich ist aber festzustellen, daß die Verdichtungsräume sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern ihre große Attraktivität als Arbeitsmarktzentren behalten haben. Die größten Pendlerströme bewegen sich aus dem engeren und weite-

Vermeidung unnötiger räumlicher Verflechtungen durch stärkere funktionale Mischung
▷▷

Städtebauliche Funktionsmischung in München-Riem

Zentrale Mischbaublöcke (Nutzungsverschränkungszone)

Blockrandbebauung
GFZ 1.2 – 2.0
V-VI Geschosse
Nettobauland (Regelblock) 8900 qm
Bruttogeschosfläche/Block
(Mittelwerte Regelblock)
insgesamt 14284 qm
davon für Wohnen 3/5 = 8550 qm
90 WE - 240 Ew
für Gewerbe 5714 qm
163 Arbeitsplätze/AP



In München wird derzeit ein neues Stadtentwicklungskonzept erarbeitet. Ein wesentliches Ziel ist die gleichzeitige und räumlich aufeinander abgestimmte Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten: Funktionsmischung in den Quartieren bewahren, wo sie sich erhalten und bewährt hat; sie dort nachträglich erzeugen, wo sie bisher fehlt, und sie von vornherein schaffen, wo neue Stadtquartiere geplant werden. Die Perspektiven für solche Strategien werden insofern als günstig beurteilt, als der Arbeitsplatzzuwachs in München sich überwiegend auf den tertiären Sektor mit seinem sehr hohen Anteil „mischfähiger“ Branchen und Betriebe konzentriert.

Das größte laufende Projekt in München, dessen Konzeption sich an diesen Leitlinien orientiert, ist die Planung des neuen Stadtteils München-Riem am östlichen Stadtrand. Seit Mitte der achtziger Jahre vorbereitet, ist Riem mit seinen geplanten ca. 16.000 Einwohnern und 13.000 Arbeitsplätzen eines der größten Stadterweiterungsvorhaben, die derzeit in der Bundesrepublik geplant werden.

Die Auffassung des alten Münchener Flughafens in Riem bot die große Chance, auf dem überwiegend städtischen Boden die komplexe Aufgabe zu bewältigen, einen urbanen, vielfältigen neuen Stadtteil zu entwickeln. Ein attraktives Angebot an Wohnungen (hoher Sozialwohnungsanteil) und Gewerbeflächen soll mit der städtebaulich schwer integrierbaren Messenutzung verknüpft werden. Der Stadtteil soll von Beginn an ausreichend mit öffentlicher und privater Infrastruktur ausgestattet sein.

Städtebauliche Funktionsmischung ist nicht als ein durchgängiges Prinzip, sondern als eine wichtige, bisher vernachlässigte Möglichkeit unter anderen gesehen, ein vielfältiges und flexibles Angebot an Flächen anzubieten, um einem bestimmten Spektrum an Wohnwünschen privater Haushalte und Standortanforderungen von Betrieben gerecht zu werden. So ist kleinräumige Funktionsmischung nur in einer sogenannten Nutzungsverschränkungszone vorge-

sehen. Dort befinden sich jede fünfte Wohnung und jeder vierte Arbeitsplatz:

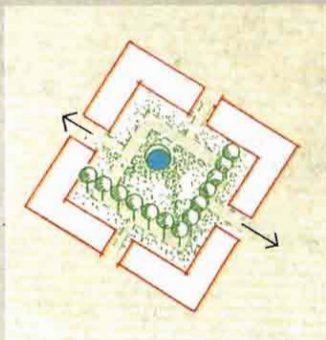
Dienstleistungsbetriebe, Büros, Gastronomie, Hotels und Versorgungseinrichtungen, geschos- und parzellenweise gemischt mit teils öffentlich geförderten, teils frei finanzierten Wohnungen. Diese Zone bildet das Rückgrat des Stadtteils mit teilweise hohen Dichten. Nördlich, gut angebunden an die Autobahn, schließen sich die Messe und weiteres Gewerbe an. Südlich schließen sich die Wohngebiete mit Orientierung zum Grünzug an.

Der zentrale Stadtbaustein des neuen Stadtteils ist der quadratische Block, definiert durch das Straßenraster. In der Offenheit und Robustheit des Rasters gegenüber sich verändernden Nutzungs- und Flächenansprüchen wird der große Vorteil des strengen, auf den ersten Blick monotonen Blockkonzeptes gesehen.

Gegenwärtig werden das Konzept für den neuen Stadtteil konkretisiert und die organisatorischen Rahmenbedingungen für die weitere Planung und Durchführung geschaffen. Ein Riem-Beirat soll die Stadträte beraten. Die Grundstücke sollen von der Stadt München selbst vergeben werden, um auf die städtebauliche Qualität auch über kaufvertragliche Regelungen einwirken zu können.

Entscheidend für den Erfolg des Projekts wird sein, ob es gelingt, auch die gewünschten arbeitsplatzintensiven, zukunftsträchtigen Betriebe für diesen Standort zu gewinnen und auf die städtebaulichen Qualitätsvorgaben zu verpflichten. Sicherlich ist die Bereitschaft, sowohl von Bewohnern wie von Betrieben, gegenseitige Einschränkungen/Störungen hinzunehmen, am Stadtrand geringer als in der Innenstadt. Eine große Herausforderung geht von der Messe aus. Wird sie Chance oder Belastung für den Stadtteil? Schließlich wird es von großer Bedeutung sein, ob sich der über Jahre hinziehende Bau des Stadtteils so gestalten läßt, daß Provisorien den Wohn- und Betriebsalltag nicht allzulange beeinträchtigen.

Freiraum Öffentliche bzw. halböffentliche Plätze und Ruhezonen Fußgängerquerungen Spielbereiche



Entwurf: Büro Frauenfeld, Frankfurt
Quelle: BMBau, Expertise Gothe, Jessen 1993
Raumordnungsbericht 1993

ren Umland in die Verdichtungsräume; die größten Einpendlerzentren sind München, Frankfurt am Main und Hamburg. Außer in Rheinland-Pfalz, Südwürttemberg und Ostbayern gibt es in den alten Ländern keine Gebiete mehr, aus denen keine Erwerbstätigen in die Verdichtungsräume pendeln.

Großräumige Verflechtungen sind eine Folge der Intensivierung internationaler wirtschaftlicher Verflechtungen. Die großräumigen Geschäftskontakte haben durch die wachsende Exportorientierung an Bedeutung gewonnen, wobei für Zuliefer- und Absatzmärkte zunehmend weniger die

räumliche Entfernung als vielmehr die jeweiligen Kosten- und Preisstrukturen die ausschlaggebende Rolle spielen.






Gemessen an der Anzahl transportierter Güter und erst recht gemessen an der Anzahl der beförderten Personen sind die großräumigen Verkehrsströme im Vergleich zu den innerregionalen Strömen allerdings gering. Da jedoch bei diesen regionsübergreifenden Verflechtungen teilweise erhebliche Distanzen zurückgelegt werden, erreichen die erbrachten Verkehrsleistungen – gemessen in Personenkilometer bzw. in Tonnenkilometer – Größen-


Großräumige Verflechtungen



Karte 3.2 Pendlereinzugsbereiche der Verdichtungsräume

Pendler in die Verdichtungsräume
in v.H. der Auspendler

keine Pendler	
bis unter 30	
30 bis unter 50	
50 bis unter 75	
75 und mehr	

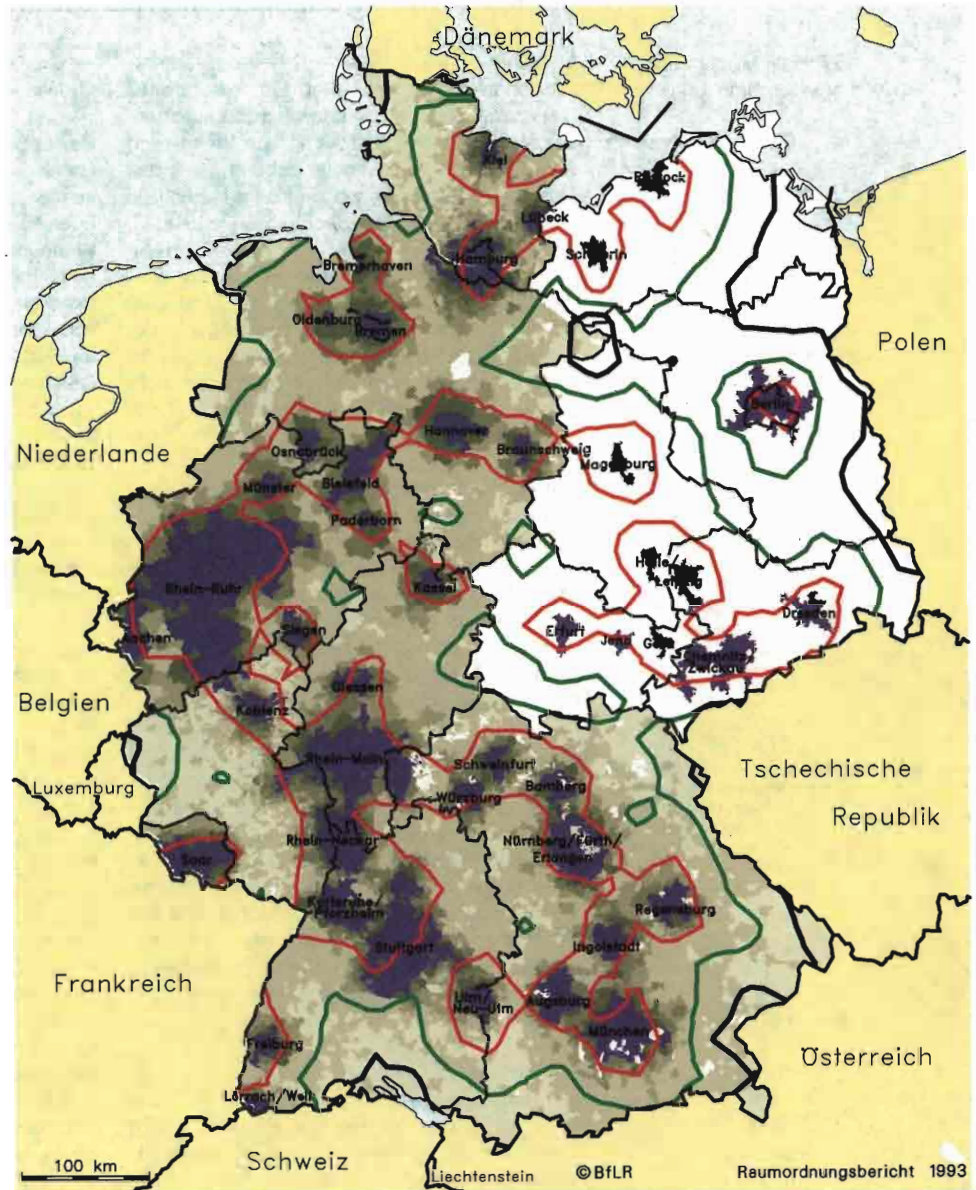
Verdichtungsraum 

PKW-Reisezeit von jeder
Gemeinde zum nächsten
Verdichtungsraumkern, in Minuten

bis 30	
bis 60	
bis 90	

Anm.: Für die neuen Länder
liegen keine Angaben über
die Pendelverflechtungen vor

Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR - Gemeinden



ordnungen, die mit den innerregionalen Verkehrsleistungen vergleichbar sind. Der reine Pkw-Transitverkehr ist mit unter 4 v. H. der gesamten Verkehrsleistung im PKW-Verkehr von der Größenordnung her nicht sehr bedeutend. Der Anteil des Transits im Güterverkehr liegt dagegen bei etwa 12 v. H. der gesamten Verkehrsleistung. Da er sich auf wenige Transportkorridore bezieht, bestehen dort Engpaß- und Umweltprobleme (vgl. Kapitel 4.6).

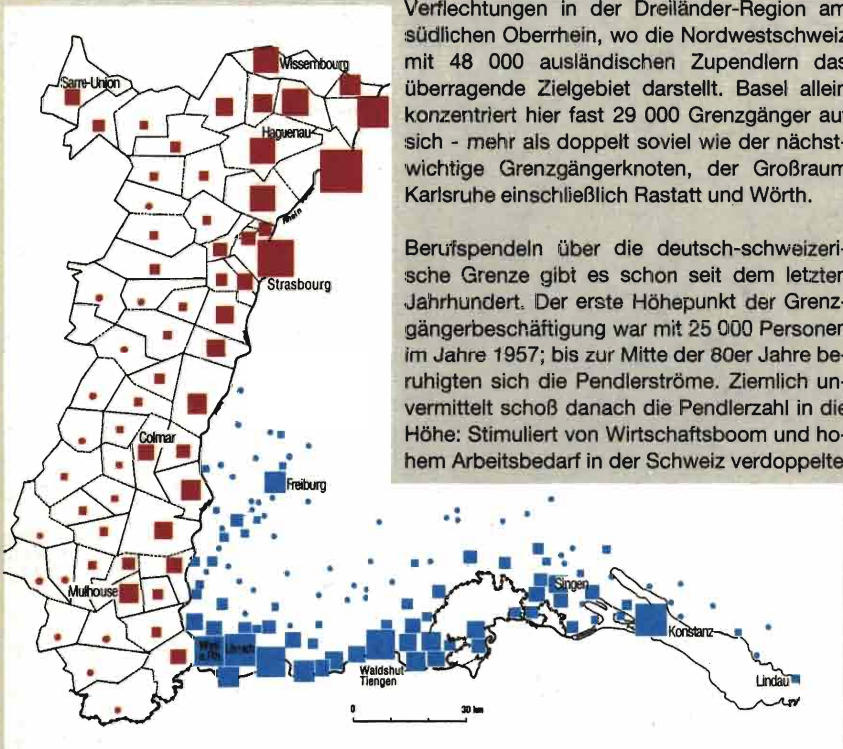
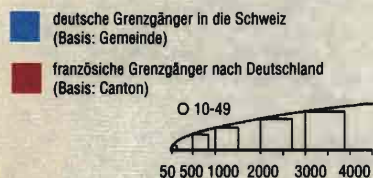
Neben dem großräumigen Gütertransport sind großräumig orientierte Verflechtungen auch im geschäftlichen Personenverkehr von wachsender Bedeutung. Untersuchungen verweisen auf die Wichtigkeit persönlicher Kontaktmöglichkeiten, die auch durch moderne Formen der Telekommunikation

nicht ersetzt werden können. Regionale Entwicklungschancen sind insofern eng verknüpft mit der Einbindung in das großräumige Verkehrsnetz. Kristallisationspunkte in diesem Netz sind die jeweils nächsten großen Agglomerationsräume. In Europa gibt es nach wie vor eine große Zahl peripherer Regionen, die aufgrund von Erreichbarkeitsrestriktionen Standortnachteile aufweisen.

Großräumige Verflechtungen schränken aber auch die relative Selbständigkeit der einzelnen Regionen weiter ein: So werden bei großen international organisierten Unternehmen raumwirksame Entscheidungen in der Regel nicht „vor Ort“ getroffen, wirken sich aber gleichwohl direkt auf die regionale Struktur aus.

Grenzpenderler zwischen Deutschland, der Schweiz und Frankreich

Anzahl der Grenzgänger nach Wohnstandorten



Der grenzübergreifende Arbeitsmarkt an Hoch- und Oberrhein zählt etwa 95 000 Grenzgänger als Arbeitspendler. Ihre Hauptströme fließen aus Südbaden (33 200) und dem Elsaß (31 000) in die Schweiz sowie aus dem Elsaß nach Deutschland (28 800). In die jeweilige Gegenrichtung bewegen sich nur bescheidene Ströme. Am intensivsten gestalten sich die Verflechtungen in der Dreiländer-Region am südlichen Oberrhein, wo die Nordwestschweiz mit 48 000 ausländischen Zupendlern das überragende Zielgebiet darstellt. Basel allein konzentriert hier fast 29 000 Grenzgänger auf sich - mehr als doppelt soviel wie der nächst-wichtige Grenzgängerknoten, der Großraum Karlsruhe einschließlich Rastatt und Wörth.

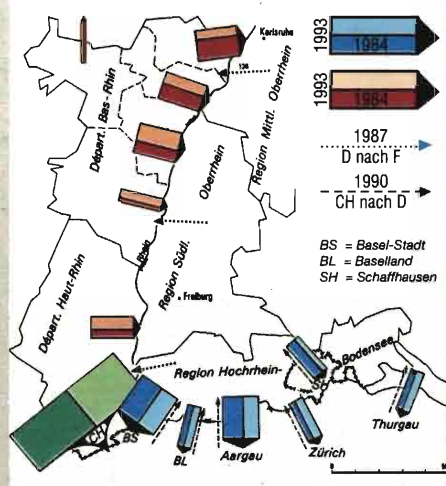
Berufspendeln über die deutsch-schweizerische Grenze gibt es schon seit dem letzten Jahrhundert. Der erste Höhepunkt der Grenzgängerbeschäftigung war mit 25 000 Personen im Jahre 1957; bis zur Mitte der 80er Jahre beruhigten sich die Pendlerströme. Ziemlich unvermittelt schoß danach die Pendlerzahl in die Höhe: Stimuliert von Wirtschaftsboom und hohem Arbeitsbedarf in der Schweiz verdoppelte

sie sich bis 1991 auf 38 000 Personen. Der seither zu beobachtende, mit der Rezession einhergehende Rückgang um 5 000 verteilt sich recht ungleichmäßig entlang des Hochrheins: Während in Basel trotz höchster Arbeitslosenquote von 5,5 v.H. (Juli 1993) die Zahl der deutschen Grenzgänger bei rd. 10 000 stabil blieb, sank sie im Aargau um 1 500 auf 8 500, im Thurgau sogar um 2 200 auf 3 300. Freilich hatte der östliche Hochrhein vorher auch einen starken Zuwachs erlebt, so beispielsweise im Kanton Thurgau von 1 500 auf 5 500 Grenzgänger. Solche regional und zeitlich variierenden Entwicklungen beruhen vor allem auf dem günstigen Branchenmix (Pharmazie, Dienstleistungen) des westlichen bzw. dem anfälligen Metallsektor des östlichen schweizerischen Hochrheingebietes.

Anders als an der Schweizer Grenze sind die Pendlerverflechtungen zwischen dem Elsaß und den benachbarten deutschen Ländern eine junge Erscheinung. Ihre Anfänge reichen in die fünfziger Jahre zurück, als zunächst Arbeitskräfte aus Baden eine Stelle in Frankreich suchten. Aber schon nach 1958 (Abwertung des Französischen Franc, Auswirkungen der Römischen Verträge) wurde diese Bewegung von einer gegenläufigen überholt und fast

ganz abgelöst. Inzwischen ist die Zahl der el-sässischen Grenzgänger nach Deutschland kontinuierlich, wenn auch nicht ohne Schwankungen, auf rund 29 000 angewachsen und dürfte weiter steigen. Je weiter nach Süden, desto mehr setzt sich freilich die Attraktivität der Regio Basiliensis als Zielgebiet durch.

Grenzgängerströme 1984 / 1993



Der Behauptung, daß Grenzgänger eine konjunkturabhängige Manövriermasse darstellen, ist in dieser pauschalen Form zu widersprechen. Offensichtlich ist, daß selbst in Rezessionszeiten auf einen - wachsenden - Sockel von ausländischen Mitarbeitern keineswegs verzichtet werden kann, aber auch, daß abnehmende Pendlerzahlen mit steigenden Arbeitslosenquoten bspw. im Gastland Schweiz einhergehen. Hier beruht der Rückgang übrigens weniger auf Entlassungen aus den Betrieben als vielmehr auf der restriktiven Bewilligungspraxis der kantonalen Behörden, die den Ersatz für ausgeschiedene Pendler (Fluktuation, Altersgründe) restriktiv handhaben. Mangels eigenen Nachwuchses wird die Schweiz aber wahrscheinlich weiterhin auf qualifizierte ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein, auch wenn die Grenzgängerzahlen zunächst noch sinken dürften.

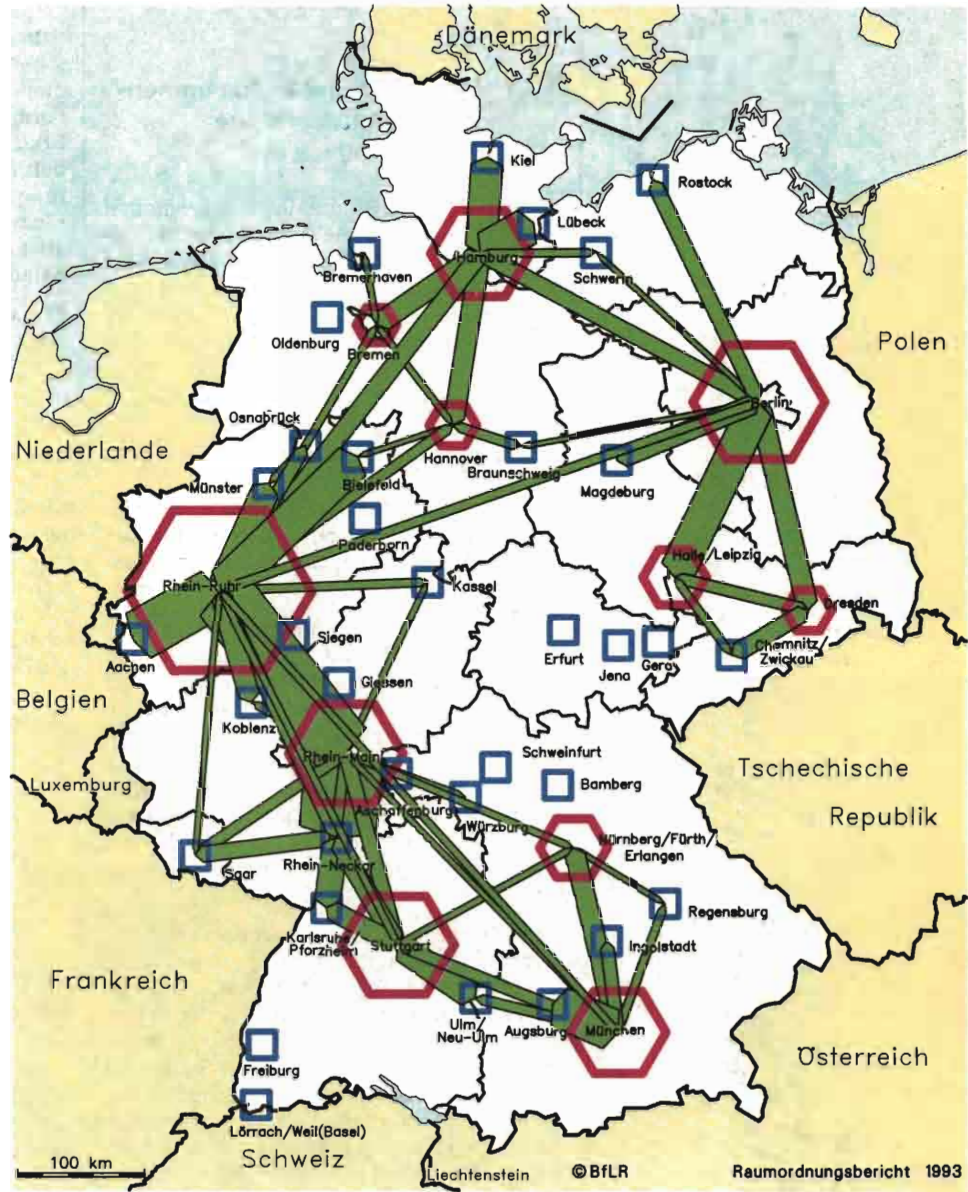
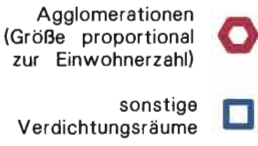
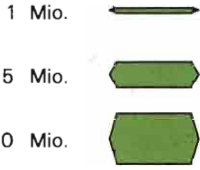
Die räumliche Verteilung der Pendlerströme spiegelt die Disparitäten in der Wirtschaftskraft der drei Rheinanlieger wider. Für den einzelnen bedeutet das bessere Gehaltsniveau jenseits der Grenze eine wichtige Antriebsfeder. Arbeitsplatzangebot, Qualität der Arbeitsplätze und ihr Umfeld (Kantine, Bustransport), aber auch traditionelle Bindungen, Aufstiegs-möglichkeiten usw. sind mindestens gleichrangige Motivationskriterien. Für die Elsässer trifft das Motiv eines höheren Verdienstes voll zu, während die deutschen Grenzgänger in der Schweiz dafür längere Arbeitszeiten als im Heimatland in Kauf nehmen müssen.

Quelle: BM Bau, Expertise Mohr 1993
Raumordnungsbericht 1993

Karte 3.3

Personenverkehrsströme zwischen den Verdichtungsräumen

Personenverkehr zwischen den Verdichtungsräumen 1993:
Ströme mit mehr als 1 Mio. Personenfahrten pro Jahr



Quelle: Intraplan Consult GmbH, München

Raumordnungsbericht 1993

3.3 Städte und Stadtregionen im Siedlungssystem

3.3.1 Interkommunale Zusammenarbeit und städtische Vernetzung

Seit jeher haben Städte und Stadtregionen eine hohe gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Diese wird in der Bundesrepublik – angesichts der Notwendigkeit wachsender räumlicher Verflechtungen – künftig nur durch eine

verstärkte interkommunale Zusammenarbeit dauerhaft zu sichern sein.

(Über-)regionale Zusammenarbeit zwischen Städten und innerhalb von Stadtregionen findet auch bereits in vielfältigen Formen statt: Das Spektrum reicht von Erklärungen zur regionalen Zusammenarbeit – wie z. B. der „Rhein-Main-Erklärung“ – über sogenannte „Regionalkonferenzen“ – vor allen in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Ostfriesland – bis hin zu regionalen Planungsverbänden.

Der europäische Standortwettbewerb verstärkt noch die Notwendigkeit einer solchen

Städtenetze am Oberrhein

Historische und naturlandschaftliche Rahmenbedingungen können vorbei an administrativen Grenzen Raumstruktur, funktionale Zusammenhänge und Kooperationsbeziehungen innerhalb einer Region formen:

Bei der Region Oberrhein handelt es sich um einen abgegrenzten, einheitlichen Natur- und Kulturraum, der allerdings drei verschiedene Nationalstaaten (Deutschland, Frankreich und die Schweiz) einbezieht. Die Siedlungsstruktur der Region wird geprägt von den sechs Agglomerationen um Basel/Mühlhausen, Freiburg, Straßburg, Karlsruhe, Heidelberg/Mannheim/Ludwigshafen und Frankfurt/Mainz/Wiesbaden.

Das Oberrheingebiet verkörpert damit eine polyzentrische Siedlungsstruktur, die sich dadurch auszeichnet, im regionalen Maßstab vielfältige, sich ergänzende Angebote miteinander zu verbinden und im kommunalen Maßstab die Individualität und Überschaubarkeit ihrer Städte und Gemeinden zu bewahren. Die Siedlungsstruktur ist wie der Zuschnitt des Verkehrsnetzes in vieler Hinsicht als (ungeplantes) Ergebnis der gesellschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen vergangener Jahrhunderte sowie als Ergebnis naturräumlicher Gegebenheiten zu begreifen.

Während die Vorteile der polyzentrischen Struktur angesichts ihrer inneren und äußeren Vielfalt auf der Hand liegen, birgt der Zuschnitt des Verkehrsnetzes durchaus Probleme in sich: Es fehlt die durchgehende Ost-West-Verbindung, weshalb die ohnehin schon stark belasteten Nord-Süd-Verbindungen noch zusätzlich überlagert werden.

Auch die Tatsache, daß die Region am Oberrhein von den Problemen alter Industrieregionen verschont geblieben ist, kann auf historische Rahmenbedingungen zurückgeführt werden: So wurde unter anderem durch territoriale Zersplitterungen eine frühe Ansiedlung von Gewerbe behindert.

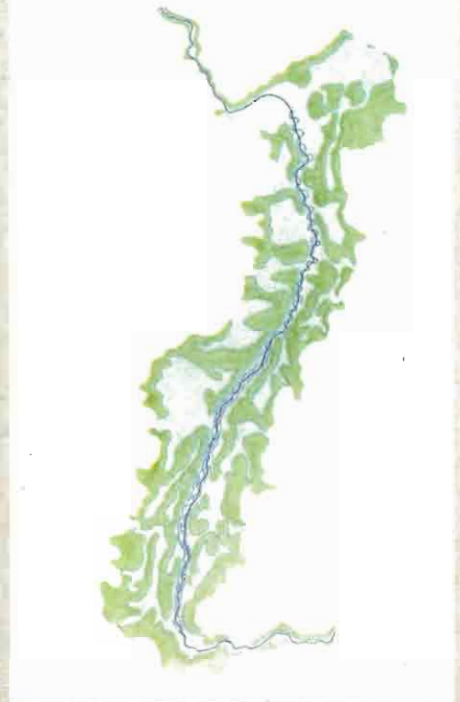
Im Laufe der Zeit hat sich in der Region eine Vielzahl unterschiedlicher Formen der Kooperation und der Zusammenarbeit entwickelt

(z.B. Zusammenarbeit der Universitäten, Regierungskommissionen, Planerkonferenzen und erste Entwicklungskonzepte für grenzüberschreitende Angelegenheiten). Dennoch mangelt es noch an interkommunalen Gemeinschaftslösungen mit entsprechenden Planungs- und Entscheidungsverfahren.

Städtenetz



Landschaftsnetz



Solche, die Gesamtregion in die Betrachtung einbeziehende Gemeinschaftslösungen sind insbesondere im Hinblick auf die Umweltprobleme – die Verkehrsprobleme oder die Erhaltung und Entwicklung zusammenhängender Freiflächenbereiche wie der Auenlandschaft – erforderlich. Gleichzeitig werden gerade an der beispielhaften Erwähnung ökologischer Belange aber auch Grenzen der Region als Problemlösungsebene sichtbar. So verlangen Gewässerschutz und Luftreinhaltung zusätzlich Initiativen auf gesamteuropäischer Ebene.

Synergieeffekte durch Zusammenarbeit



überkommunalen Zusammenarbeit: Die durch Zusammenarbeit bewirkten Synergieeffekte erhöhen die Standortattraktivität der gesamten Region.

Im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen wird die Bedeutung einer entsprechenden regionalen Zusammenarbeit

für die künftige Regionalentwicklung betont und der Ausbau dieser städtischen Vernetzung gefordert. Besonderes Gewicht kommt dabei neuen, interkommunalen Kooperationsformen zu, die durch Freiwilligkeit geprägt sind und insgesamt zu einer Effizienzsteigerung und besseren Nutzung gemeinsamer Ressourcen beitragen.

Interkommunale Zusammenarbeit Hunsrück-Mosel

Gerade in ländlich geprägten Räumen ist häufig noch eine deutliche Diskrepanz zwischen der an sich gegebenen Notwendigkeit gemeinsamer überkommunaler Problemlösungen und dem stark verfestigten Konkurrenzdenken benachbarter Kommunen zu erkennen. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat im Rahmen seines Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus seit 1991 ein Forschungsfeld zur Einbindung städtebaulicher Aktivitäten im ländlichen Raum in überörtliche Handlungskonzepte eingerichtet.

Als ein Modellvorhaben dieses Forschungsfeldes wird mit der "Interkommunalen Zusammenarbeit Hunsrück-Mosel" (HUMOS) eine gemeinsame Gewerbe- und Industrieflächenansiedlung initiiert. Angesichts topographischer und sonstiger naturräumlicher Restriktionen sind in dem strukturschwachen Modellraum Gewerbe- und Industrieflächen im Sinne einer Standortoptimierung nur gemeindeübergreifend verfügbar. In den beteiligten Gebietskörperschaften ist daher die Bereitschaft entstanden, Suche, Planung, Erschließung, Vermarktung und Unterhaltung von Gewerbe- und Industrieflächen gemeindeübergreifend abzustimmen.

Der Modellraum umfaßt das Gebiet der Verbandsgemeinden Bernkastel-Kues, Neumagen-Drohn, Traben-Trarbach und der Einheitsgemeinde Morbach. Beteiligt sind an dem Kooperationsmodell die fünf Gemeinden, die Kreisverwaltung des Kreises Bernkastel-Wittlich und die Regionale Planungsgemeinschaft Trier. Die Ortsgemeinden wurden über das Modellvorhaben informiert, sind bislang aber noch nicht weitergehend eingebunden. Im weiteren Verlauf ist ihre Beteiligung aber in jedem Fall erforderlich: Da sie für die Aufstellung der Bebauungspläne zuständig sind, ist die Umsetzung der Gewerbeflächenplanungen von dem Einverständnis - je nach Standortwahl - einer oder mehrerer Ortsgemeinden abhängig.

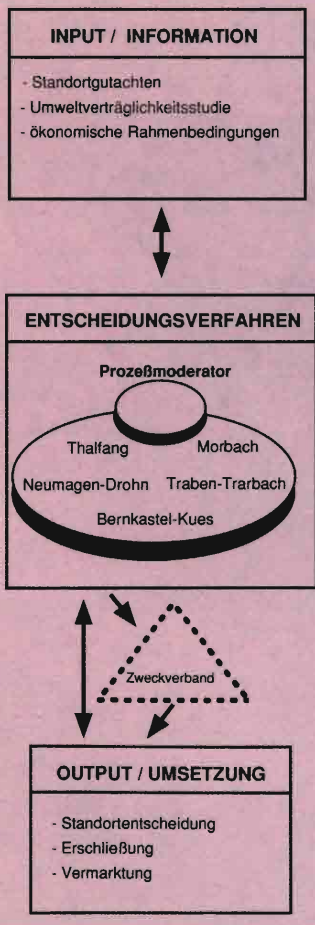
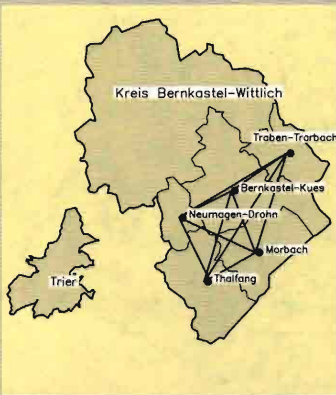
Für die Durchführung des Modellvorhabens ist die Gründung eines Zweckverbandes angestrebt. Den Vorteilen der rechtlichen Verbind-

lichkeit und legitimierten Entscheidungskompetenz eines solchen Verbandes stehen im Vorfeld aber Probleme bei der Regelung des Vorteils- und Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden, auf deren Gebiet Standorte entwickelt werden sollen, und den übrigen Gemeinden gegenüber. Gleichwohl dürfte sich dieser Regelungsaufwand lohnen, denn die Institutionalisierung eines Vorteils- und Lastenausgleichs dient mit Sicherheit der Kooperationsbereitschaft, wenn sie nicht sogar Bedingung einer "echten" Kooperation ist. Offen ist noch, ob es sich in jedem Fall um einen finanziellen Ausgleich handeln muß, oder ob der Ausgleich nicht im Rahmen anderer Komplementärbeziehungen, z.B. im Bereich hochwertiger Infrastruktureinrichtungen, vollzogen werden sollte.

Im Rahmen des Forschungsfeldes wird auch eine sogenannte Prozeßmoderation - in Form eines Projektmanagements - erprobt. Die Moderation kann entweder durch verwaltungsinterne oder durch verwaltungsexterne Personen erfolgen. Am Beispiel HUMOS lassen sich Vor- und Nachteile eines verwaltungsinternen Managements aufzeigen: Die Vorzüge sind in der größeren Entscheidungsnähe, dadurch geringeren Reibungsverlusten sowie Zeit- und Kosteneinsparungen zu sehen, Nachteile ergeben sich insbesondere durch die Doppelfunktion und -belastung des Moderators.

Erstes inhaltliches Ergebnis ist ein Standortgutachten. Dieses Gutachten benennt allerdings nicht - entgegen einigen Hoffnungen der beteiligten Gebietskörperschaften - einen eindeutig bevorzugten, sondern drei gleichermaßen geeignete Standorte. Eine weitere Konkretisierung soll nun durch eine extern in Auftrag gegebene Umweltverträglichkeitsstudie erzielt werden.

In einem weiteren Entwicklungsschritt des Modellvorhabens sollen die ökonomischen Rahmenbedingungen für ein interkommunales Industrie- und Gewerbezentrum analysiert werden, wobei insbesondere die Standortanforderungen ansiedlungswilliger Unternehmen ermittelt werden sollen.



Karte 3.4 Bedeutung der Städte

Bevölkerungsdichte

Einwohner je km²

- bis unter 80
- 80 bis unter 150
- 150 bis unter 300
- 300 und mehr

Verdichtungsräume

- Verdichtungsraum
- Agglomerationen (Größe proportional zur Einwohnerzahl)
- sonstige Verdichtungsräume

Städte außerhalb der Verdichtungsräume nach der Einwohnerzahl

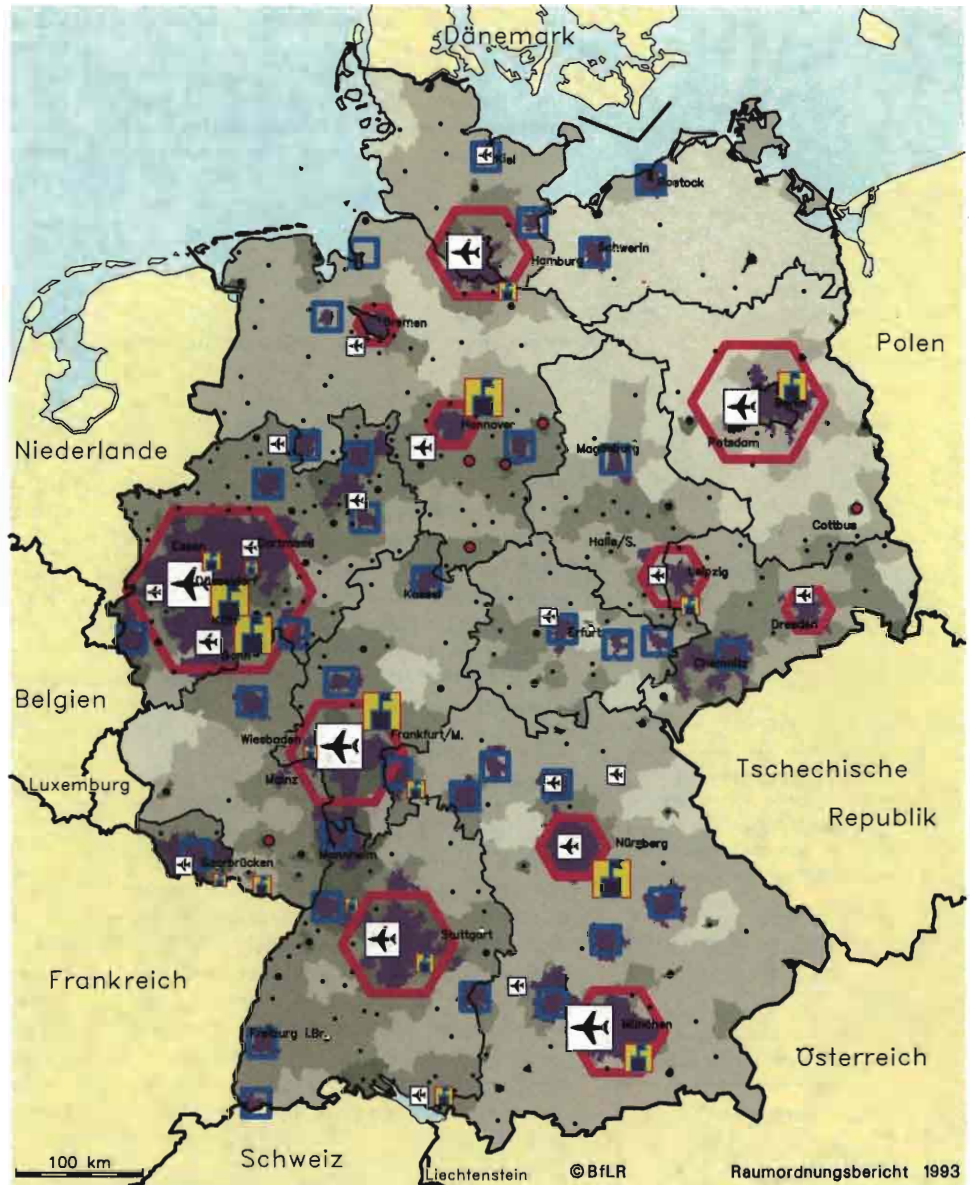
- 100 000 - 150 000
- 50 000 - 100 000
- 20 000 - 50 000

Flughäfen

- Größe nach der internationalen Bedeutung gemessen an der Zahl der Auslandsverbindungen

Messestandorte

- Größe nach der internationalen Bedeutung gemessen an der Zahl ausländischer Aussteller



Quellen: Laufende Raubeobachtung der BfLR; World Airways Verzeichnis Frühjahr 1992; AUMA (Hrsg.): Fachmessen Made in Germany 93/94 - Kreise und Gemeinden

© BfLR Raumordnungsbericht 1993

3.3.2 Bedeutung der Städte und Stadtregionen im Siedlungssystem

Größe, Ausstrahlung und Verflechtungsbeziehungen von Städten und Stadtregionen entscheiden über ihre Bedeutung in regio-

nalem, nationalem und auch internationalem Kontext. Ausstrahlung und Verflechtungsbeziehungen einer Region im internationalen Vergleich zeigen sich beispielsweise an ihrer Bedeutung als Messestandort oder an der Intensität der Flugverbindungen mit aus- und inländischen Städten.

Tabelle 3.1 Bedeutung von Städten und Stadtregionen

Städte	Zahl der Messen je Jahr	Aussteller je Jahr	Relation ausländische Aussteller zu inländischen Ausstellern	in 1 000			Relation Auslands- zu Inlandsflugverbindungen
				Messebesucher je Jahr	Auslandsflugverbindungen	Inlandsflugverbindungen	
Frankfurt	16,1	29,2	1,0	1 567	61	19	3,2
Düsseldorf	13,6	16,5	0,6	973	33	12	2,8
München	12,4	15,1	0,5	892	36	15	2,4
Berlin	6,3	6,8	2,1	906	21	10	2,1
Hamburg	2,5	1,7	0,3	272	23	12	1,9
Hannover	6,9	16,0	0,6	1 454	13	7	1,9
Stuttgart	4,1	2,1	0,3	190	21	13	1,6
Köln/Bonn	15,3	17,6	1,1	906	10	12	0,8
Nürnberg	7,3	5,2	0,5	189	8	12	0,7
Bremen	-	-	-	-	5	9	0,6
Münster/Osnabrück	-	-	-	-	2	4	0,5
Dortmund	0,5	0,2	0,0	26	1	5	0,2
Leipzig	2,5	2,9	0,1	123	2	13	0,2
Dresden	-	-	-	-	2	12	0,2
Saarbrücken	1,0	0,5	0,2	142	-	4	-
Essen	5,9	2,9	0,0	-	-	-	-
Friedrichshafen	2,5	1,4	0,3	169	-	4	-

Die Tabelle enthält nur die Städte und Stadtregionen mit bedeutenden Flugverbindungen bzw. Messeveranstaltungen. Die Zahl der Flugverbindungen beinhaltet nur Direktverbindungen (Hin- und Rückflug) im Bereich des europäischen Kontinents, die mindestens einmal werktäglich stattfinden.

Quellen: World Airways Guide, 1992; AUMA (Hrsg.): Fachmessen Made in Germany '93/94; Leipziger Messe GmbH

In gesellschaftlicher Hinsicht stellen Städte und Stadtregionen in vielerlei Bereichen Brennpunkte der Entwicklung dar: Neue Lebensformen werden am ehesten in Städten lebbar; soziale Integrationsbemühungen finden hier bessere Voraussetzungen, wengleich auch soziales Konfliktpotential ebenfalls besonders ausgeprägt ist. Die ausländische Bevölkerung konzentriert sich vor allem in den großen Stadtregionen, wobei sich die höchsten Anteile in den Kernstädten und ihrem hochverdichteten Umland finden. Gründe hierfür sind in der hohen Arbeitsplatzkonzentration sowie im Vorhandensein informeller Netzwerke durch Verwandtschaft und Freundschaft zu sehen. Nach Umfrageergebnissen hat dieser große

Anteil ausländischer Mitbürger eher positive Auswirkungen auf die Integration und auf die Akzeptanz durch die deutsche Bevölkerung. Durch tagtägliche Kontakte können vielfältige Alltagserfahrungen gesammelt werden, die zu einer Normalisierung des Zusammenlebens beitragen.

In ökonomischer Hinsicht hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein allmählicher Wandel der wirtschaftlichen Spezialisierung von Städten und Stadtregionen ergeben: Während bis in die sechziger Jahre industriell geprägte Städte kennzeichnend für das Bild des Siedlungssystems waren, sind es heute – bedingt durch den starken Strukturwandel der siebziger und achtziger

Internationale Ausstrahlung und Bedeutung von Stadtregionen



Städte als Brennpunkte der gesellschaftlichen Entwicklung



Tabelle 3.2 Ausländische Einwohner

Siedlungsstrukturelle Kreistypen	Bevölkerung 1991 in 1 000	Anteil der ausländischen Bevölkerung	
		Alte Länder v. H.	Neue Länder v. H.
I. Agglomerationsräume	42 879	11,5	1,4
1 Kernstädte	20 339	14,7	1,8
2 Hochverdichtete Kreise	12 767	10,1	1,3
3 Verdichtete Kreise	6 437	6,4	1,2
4 Ländliche Kreise	3 336	4,2	0,8
II. Verstädterte Räume	23 862	6,3	1,1
5 Kernstädte	4 573	9,3	1,4
6 Verdichtete Kreise	13 078	6,2	1,2
7 Ländliche Kreise	6 210	4,3	0,8
III. Ländliche Räume	13 533	4,9	0,8
8 Verdichtete Kreise	6 646	5,7	1,3
9 Ländliche Kreise	6 888	3,9	0,5

Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR

Alltagserfahrungen mit ausländischen Mitbürgern

Die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung untersucht seit einigen Jahren in Umfragen die Einstellungen in der deutschen Bevölkerung zum Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in einer Nachbarschaft. Ein zentrales Ergebnis dieser Umfrageforschung ist darin zu sehen, daß die Einstellung zur Integration von Ausländern im Wohnbereich von konkreten Alltagserfahrungen abhängt: Deutsche, die mit Ausländern im Wohnbereich zusammenleben, plädieren deutlich stärker für Integration als diejenigen, in deren Nachbarschaft bislang keine Ausländer wohnen.

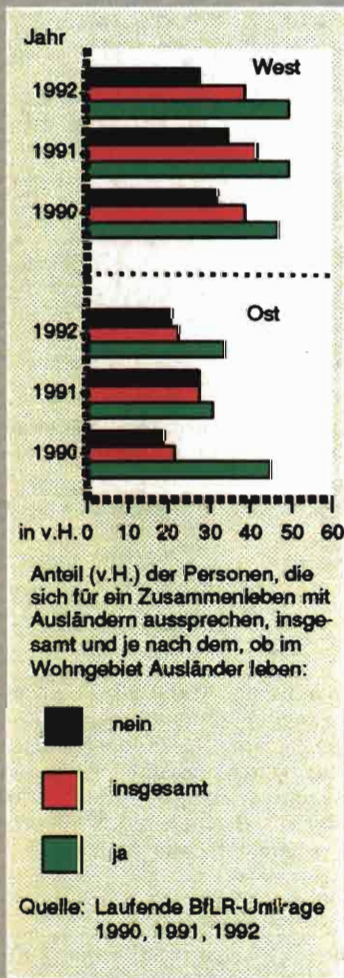
Die Umfrageergebnisse zeigen darüber hinaus im Zeitvergleich seit 1987 (für die alten Länder), daß der weit überwiegende Teil der Befragten entweder eindeutig für Integration plädiert oder zumindest keine ablehnende Haltung einnimmt. Die relativen Anteile von Zustimmung und Ablehnung haben sich in den letzten Jahren jedoch verschoben, seit 1990 ist eine zunehmend distanzierte Grundeinstellung gegenüber Ausländern festzustellen.

Bei einer differenzierteren Betrachtung dieses Wandels der Grundeinstellung zeigen sich wiederum deutliche Unterschiede als Folge von vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Alltagserfahrungen mit Ausländern in der Nachbarschaft: Während bei den Befragten mit solchen Alltagserfahrungen konstant hohe Werte für Integration festzustellen sind, steigt die ablehnende Haltung bei Befragten, in deren Wohngebiet keine Ausländer wohnen.

In den neuen Ländern zeigt sich seit 1990 eine auf den ersten Blick gegenläufige Tendenz: Hier steigt die ablehnende Haltung gerade bei den Befragten, in deren Wohngebiet Ausländer wohnen.

Bei dieser unterschiedlichen Bewertung sind allerdings auch deutlich abweichende Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen: Während in den alten Ländern auf in der Regel bereits sehr lang andauernde Erfahrungen im alltäglichen Umgang mit Ausländern zurückgegriffen werden kann, somit Kenntnis übereinander und Gewöhnung aneinander entstehen konnten, sind in den neuen Ländern die Voraussetzungen für Alltagskontakte mit Ausländern völlig anders geartet. Da in der DDR die als zeitweilige Arbeitskräfte ins Land geholten Ausländer gewöhnlich separiert in Wohnheimen untergebracht waren, konnten sich Erfahrungen im "normalen" alltäglichen Zusammenleben nicht entwickeln. Das Zusammenwohnen mit Ausländern ist daher in den neuen Ländern eine völlig neue Erfahrung, die nicht auf einen langfristig verlaufenden Gewöhnungsprozeß aufbauen kann. Verstärkt wird diese aktuelle Gewöhnungsproblematik durch die Konfrontation mit Asylbewerbern, die durch ihre besonderen Lebensumstände notgedrungen nicht den normalen Alltag der Deutschen teilen (können) und insofern wenig Gelegenheit haben, ihrerseits Integrationsbemühungen zu zeigen.

Die aktuellen Umfrageergebnisse des Jahres 1992 deuten allerdings eine gewisse Annäherung an die Ergebnisse im alten Bundesgebiet an und bestätigen somit die generelle Tendenz: Zustimmung bzw. Ablehnung von Ausländern sowie die bestehenden Ost-West-Unterschiede sind vor allem auf das unterschiedliche Ausmaß konkreter Alltagserfahrungen zurückzuführen. Die Veränderung einer ablehnenden Haltung durch konkrete Alltagserfahrungen deutet zugleich an, daß es sich nicht um festgefugte Vorurteile, sondern um veränderliche Einstellungen handelt.



Wirtschaftsstruktureller Wandel
in Stadtregionen



Jahre – weitgehend Zentren mit hochrangigen Dienstleistungs- und Verwaltungsaufgaben, die das Gesamtbild prägen.

Generell gilt, daß alle großen Stadtregionen wichtige Dienstleistungsfunktionen sowohl für ihren großräumigen Einzugsbereich als auch teilweise auf nationaler und internationaler Ebene erfüllen. Der in einzelnen Stadtregionen beobachtbare Rückgang der Beschäftigungszahlen im sekundären Sektor konnte im Dienstleistungsbereich kompensiert werden. Das Verhältnis von Dienstleistungsfunktionen zur industriellen Produktion ist aber in den einzelnen Stadtregionen unterschiedlich ausgeprägt. Es lassen sich drei Grundtypen unterscheiden:

- Dienstleistungsregionen, in denen der Tertiärsektor eindeutig dominiert und der Anteil der Industriebeschäftigten im allgemeinen bei weniger als 40 v. H. liegt;
- Industrieregionen, in denen der sekundäre Sektor nach seinem sektoralen Beschäftigtenanteil noch überwiegt, wobei aber der Dienstleistungsbereich oft bereits nahezu gleichgewichtig ausgeprägt ist;
- Dienstleistungsregionen mit einem starken Industriekern; in ihnen überwiegt zwar der Tertiärsektor, der sekundäre Sektor stellt aber gegenwärtig noch mehr als 45 v. H. der Arbeitsplätze.

Vor dem Hintergrund des gewachsenen und durch die Programme und Pläne der Landesplanung ausgewiesenen Systems zentraler Orte lassen sich zusammenfassend aus Bundessicht verschiedene Typen von Städten und Stadtregionen unterscheiden:

- *Städte bzw. Stadtregionen, die eine starke internationale oder mindestens großräumige Ausstrahlung aufweisen (Metropolregionen)*

Die Einfluß- bzw. Verflechtungsbereiche dieser Stadtregionen erstrecken sich weit in die geringer verdichteten Gebiete hinein. Sie überlappen sich teilweise und enthalten auch die Verflechtungsbereiche kleinerer Stadtregionen. Die Städte dieser großen Verdichtungsräume, also die Kerne der Region, sind stark verdichtet (mehr als 300 E/km²). Hierzu gehören die Regionen mit großen Dienstleistungszentren in der Bundesrepublik und in Europa, die durch starken Konkurrenzdruck um international orientierte hochwertige Dienstleistungen und Entscheidungsfunktionen geprägt sind.

- *Bedeutende Städte bzw. Stadtregionen mit großen bis mittelgroßen Kernstädten*
Ihre Verflechtungsbereiche haben überregionalen Charakter, die Pendlereinzugsbe-

reiche sind noch sehr groß. Unterscheiden kann man eher solitär gelegene Städte (Mittelstädte) von solchen, die bereits im Verflechtungsbereich von großräumig bedeutsamen Zentren liegen. Die Kerne der Regionen haben in der Regel mindestens 150 000 Einwohner und eine Einwohnerdichte über 150 E/km².

– *Regionalzentren*

Die Verflechtungsbereiche dieser Zentren beziehen sich in erster Linie auf eine Region. Die Städte erfüllen wichtige Funktionen als Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren, aber auch als Versorgungszentren der jeweiligen Region. Meist liegen diese Regionen nicht im Verflechtungsbereich hochverdichteter Regionen, können aber durchaus selbst kleine Verdichtungsräume bilden. In einigen Fällen wird ihre Bedeutung stark durch eine Branche dominiert, die durchaus großräumig Bedeutung haben kann, wie z. B. Solingen, „Company Towns“ wie z. B. Wolfsburg, Salzgitter, Friedrichshafen oder Hafenstädte wie z. B. Rostock, Lübeck.

– *Kleinere Regionalstädte in vorwiegend ländlich geprägten Regionen*

Sie haben eine regionale bis kleinräumige Ausstrahlung, nehmen jedoch für die meist dünner besiedelten Regionen äußerst wichtige Funktionen als Kristallisationspunkte für wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auch für die regionalen Arbeitsmärkte, wahr. Teilweise sind diese Städte durch starke wirtschaftliche Monostrukturen geprägt, wie z. B. Pirmasens, Schwedt, Eisenhüttenstadt. In den neuen Ländern mit großräumig dünner besiedelten Regionen muß ihre Funktionsfähigkeit als zentraler Ort mittlerer Stufe häufig erst noch hergestellt werden. Funktionierenden Regionalstädten kommt große Bedeutung bei der Aufgabe zu, die großräumige Abwanderung der Bevölkerung zu verhindern.

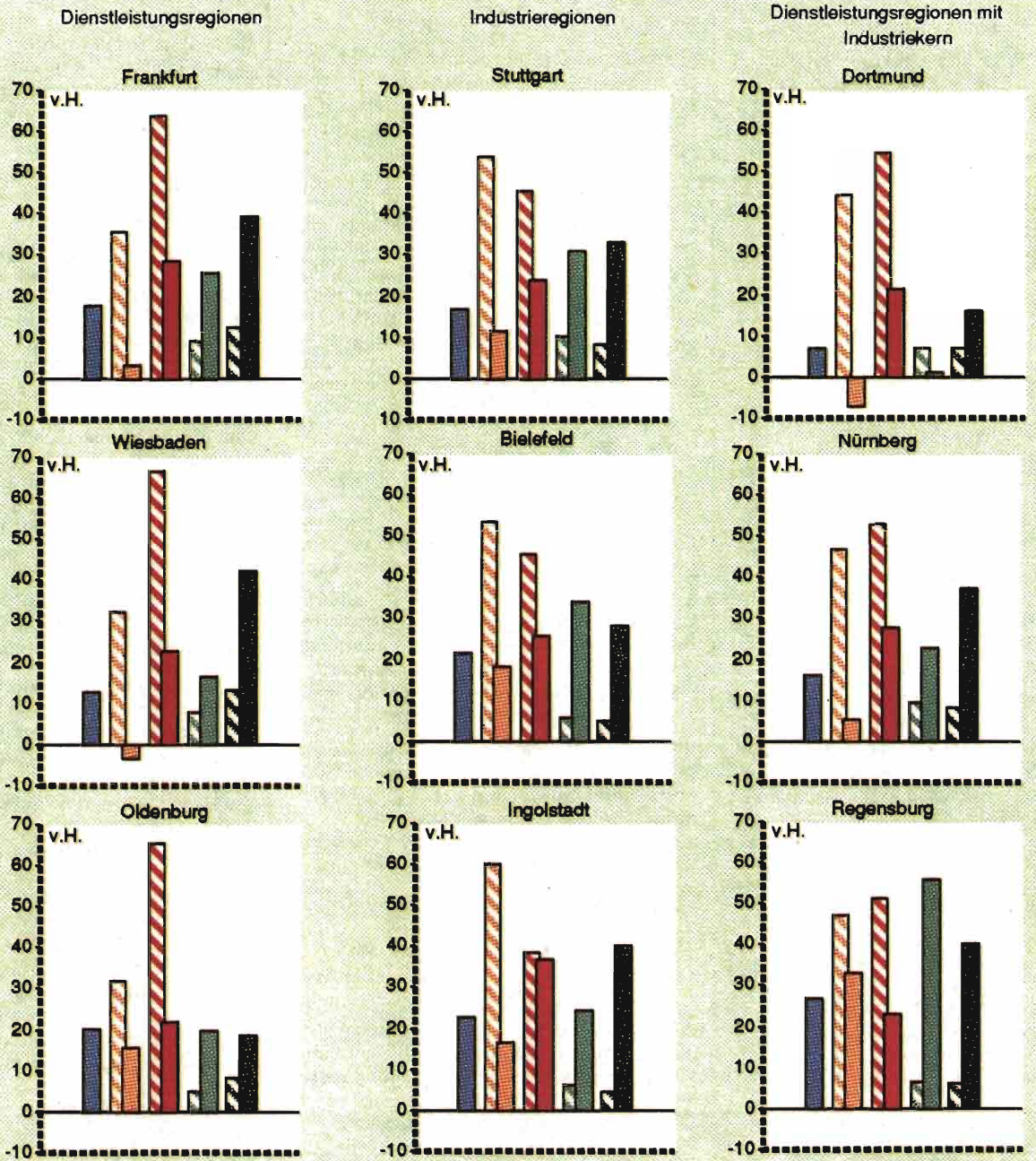
– *Kleine Versorgungszentren in ländlichen Räumen*

Ihr Wirkungsbereich hat kleinräumigen Charakter, und sie üben im wesentlichen Versorgungs- und Verwaltungsfunktionen für die Bevölkerung eines Kreises aus. Sie sind die kleinsten potentiellen Kristallisationspunkte für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen. Ihre verkehrsmäßige Anbindung und ihre infrastrukturelle Ausstattung vor allem in den neuen Ländern, aber auch in peripheren Regionen der alten Länder, ist häufig unzureichend, so daß dies als Engpaßfaktor für die regionale Entwicklung wirken kann.

Verschiedene Typen von
Städten und Stadtregionen



Abb. 3.2 Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftsstruktur in ausgewählten Stadtregionen



Beschäftigtenentwicklung 1991 gegenüber 1983 in v.H.

- Beschäftigte gesamt
- Sekundärer Sektor
- Tertiärer Sektor
- Technische Berufe
- Produktionsorientierte Dienste

Anteile der Beschäftigten 1991 in v.H.

- Sekundärer Sektor
- Tertiärer Sektor
- Technische Berufe
- Produktionsorientierte Dienste

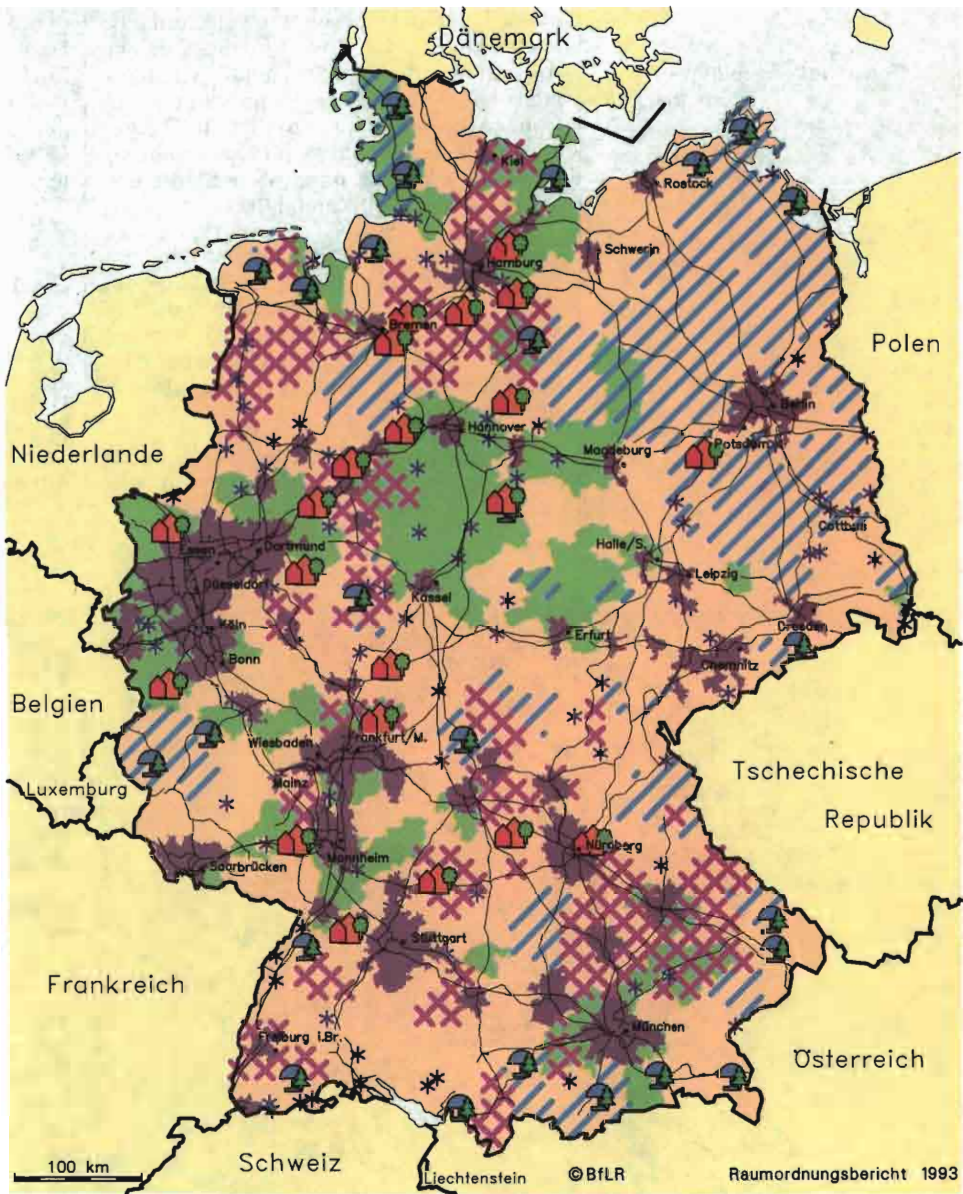
Quelle: Laufende Raumbewachung der BfLR

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Karte 3.5 Ländlich geprägte Räume

- Geringer verdichtete Räume mit relativ günstigen landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen 
- mit größeren Strukturproblemen 
- mit (industriellen) Wachstumstendenzen 
- mit besonderer Attraktivität für Fremdenverkehr 
- mit Dominanz von Wohn- und Erholungsfunktion 
- mit Standorten von Ver- und Entsorgungseinrichtungen 
- Verkehrslinien 
- Verdichtungsraum 



Vielfältige Differenzierung der ländlichen Räume ▷

3.4 Geringer verdichtete, ländlich geprägte Räume im Siedlungssystem

Der raumstrukturelle Wandel vergangener Jahrzehnte hat nicht nur zur Auflösung des starren Gegensatzes von Stadt und Land geführt, sondern auch zur vielfältigen Differenzierung der ländlichen Räume. Gemeinsam ist diesen verschiedenen ländlich geprägten Räumen lediglich noch die geringere Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den Stadtregionen und ihrem engeren Umland. Die einzelnen ländlich geprägten Räume unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf ihre Nähe oder Ferne zu Stadtregionen als auch hinsichtlich ihrer Ausstattung mit zentralen Orten der verschiedenen Stufen. Teilweise unabhängig von diesen siedlungsstrukturellen Merkmalen gibt es

deutliche Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, in der infrastrukturellen Ausstattung, in der Eignung für landwirtschaftliche und touristische Nutzung sowie hinsichtlich ihrer ökologischen Bedeutung.

Der Anteil am Bruttosozialprodukt geht seit langem ständig zurück. Selbst periphere Räume sind in der Regel von weit weniger als 20 v. H. landwirtschaftlicher Wertschöpfung geprägt. Im Gegensatz zu diesem ökonomischen Bedeutungsrückgang (1987 waren in den alten Ländern lediglich noch 3,2 v. H. der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig) ist die Landwirtschaft in der Flächennutzung und kulturlandschaftlichen Entwicklung dieser geringer verdichteten Räume weiterhin von prägender Bedeutung (vgl. Kapitel 4.4).

Anders stellte sich der ökonomische Stellenwert der Landwirtschaft in der ehemaligen

Gewandelter Stellenwert der Landwirtschaft ▷

DDR dar: Der Anteil der Beschäftigten im primären Sektor war mit knapp 11 v. H. deutlich höher. Insbesondere aufgrund fehlender alternativer Erwerbsquellen ist der Anpassungsdruck in den ländlichen Räumen der neuen Länder daher sehr hoch. Hohe Arbeitslosenquoten sind die Folge, die Bevölkerung reagiert mit Abwanderung in die alten Länder oder in die Städte der neuen Länder (vgl. Kapitel 8).

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ▷▷

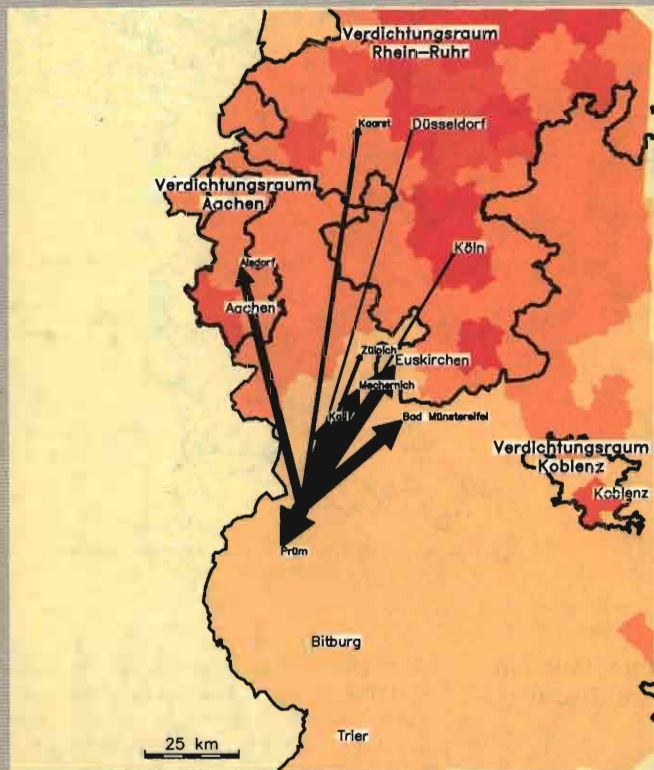
In den ländlich geprägten Räumen der alten Länder zeigt sich hingegen bereits ein Trend zur Dienstleistungsgesellschaft. Die Verflechtungen zwischen ländlich geprägten und hochverdichteten Räumen im Bereich der Dienstleistungen sind teilweise recht intensiv.

Der in der Vergangenheit häufig zu beobachtende Prozeß der Verlagerung industri-

eller Aktivitäten und Fertigungsstätten aus den großen Stadtregionen in die ländlich geprägten Räume ist aus raumordnerischer Sicht als durchaus ambivalent zu werten: Einerseits war damit eine Stabilisierung der Beschäftigtenentwicklung verbunden, andererseits ist in rezessiven Phasen der Gesamtwirtschaft auch ein Gefährdungspotential gegeben.

3.4.1 Folgen des agrarstrukturellen Wandels in geringer verdichteten Räumen

Durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sind die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in der Europäischen Union in hohem Maße auf absehbare Zeit festge-



Interaktionspfeile: Pfeilstärke ist proportional zur Häufigkeit der Fahrten in die Zielorte

- 12 Einzelfahrten
- 25 Einzelfahrten
- 50 Einzelfahrten

Quellen: eigene Erhebung

Bevölkerungsdichte Einwohner je qkm, 1991

- bis unter 250
- 250 bis unter 1000
- 1000 bis unter 2000
- 2000 und mehr

Einzugsbereiche eines Handwerksbetriebes

Räumliche Verflechtungen zwischen ländlich geprägten Räumen und Verdichtungsräumen verlaufen nicht nur in einer Richtung: Wie dieses Fallbeispiel zeigt, versorgen Handwerksbetriebe aus ländlich strukturierten Räumen auch angrenzende Verdichtungsräume.

Im Beispiel handelt es sich um einen kleinen Handwerksbetrieb in der Eifel mit sechs Beschäftigten und drei Fahrzeugen. Bemerkenswert ist, daß im Verlaufe eines Jahres 50 v.H. der Betriebsfahrten in die nördlich angrenzenden Regionen mit großen Verdichtungsräumen, insbesondere in Richtung Rhein-Ruhr und Aachen führen, wobei sogar 16 v.H. dieser Fahrten Entfernungen über 100 km aufweisen. Hierbei spielt es sicher eine Rolle, daß in diesem Entfernungsbereich die großstädtischen Zielorte Köln, Düsseldorf und Aachen liegen.

Was macht solche Strecken und Fahrtzeiten für einen kleinen Handwerksbetrieb akzeptabel? Im konkreten Fall ist es in erster Linie das höhere Preisniveau in den verdichteten Gebieten bzw. in den größeren Städten und nicht - wie auch vermutet werden könnte - die mangelnde Nachfrage im umliegenden, dünn besiedelten Raum.

Trotz weiterer Wege scheinen Betriebe aus ländlich strukturierten Gebieten damit durchaus in der Lage, Konkurrenten aus verdichteten Räumen preislich zu unterbieten.

*Regional differenzierte
Auswirkungen des
agrарstrukturellen Wandels . . .*

▷

legt. Noch mehr als zuvor wird die Verringerung des Angebots an überschüssigen Agrarerzeugnissen zur vorrangigen Politik der Gemeinschaft im Agrarbereich. Jedoch wird durch die spezifische Ausgestaltung in besonderer Weise auf die Belange gerade peripherer und von der Natur benachteiligter Regionen Rücksicht genommen.

Eine flächendeckende Extensivierung in einem solchen Ausmaß, daß die Mengenanpassung der Produktion im erforderlichen Umfang gelänge, war in der Gemeinschaft nicht durchsetzbar. Um aber den weitgehenden Rückgang der Landwirtschaft aus ökonomisch benachteiligten Regionen zu verhindern, wurde die Anpassungsnotwendigkeit in die Betriebe verlegt, die bestimmte Produktionsmengen überschreiten. Die Verminderung der Erzeugung der wichtigsten pflanzlichen Produkte erfolgt durch Flächenstillegung. Gleichzeitig zielen die sogenannten „flankierenden Maßnahmen“ zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Extensivierungsanreiz mittelbar und durch staatliche Entgelte für die Bewirtschaftung von Flächen, die ansonsten brachfallen würden, unmittelbar auf eine sich auf viele Flächen erstreckende Landbewirtschaftung. Durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Begleitmaßnahmen gelingt es mithin, eine weitestgehend flächendeckende Landbewirtschaftung aufrechtzuerhalten. Trotz dieser Bemühungen werden aber der agrарstrukturelle Wandel und damit verbundene raum- und siedlungsstrukturelle Probleme in den ländlichen Räumen auf unterschiedliche Weise zu bewältigen sein. Betriebe in der Nähe von großen Verdichtungsräumen können wegen ihrer Standortsituation den Strukturwandel tendenziell leichter bewältigen (außerlandwirtschaftliche Alternativen, Vermarktungsvorteile usw.). Das Ausmaß der Produktionseinstellung wird in diesen Regionen eher unterdurchschnittlich sein.

. . . und der Konversion

▷▷

Ungleich größer sind die mit dem Strukturwandel verbundenen Probleme in den peripheren, ländlich geprägten Räumen: Der Agrарstrukturwandel wird in diesen Regionen zu verschärften Entwicklungsschwierigkeiten führen, wenn die Regionen darüber hinaus einen Mangel an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen aufweisen. Es erscheint von daher insbesondere auch für diese Regionen zwingend notwendig, neben der Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze den landwirtschaftlichen Produktionsalternativen außerhalb der Nahrungsmittelproduktion noch mehr Aufmerksamkeit zu schenken: Die Aufforstungsprogramme sind ein erster Ansatz; darüber hinaus kommen als Möglichkeiten vor allem die nachwachsenden Rohstoffe, die Landschaftspflege sowie der Tourismus (Ferien auf dem Bauernhof) hinzu.

3.4.2 Folgen der Konversion in geringer verdichteten Räumen

In der Vergangenheit wurden die geringer verdichteten Räume bevorzugt als Standorte für militärische Einrichtungen ausgewählt. Dies erfolgte häufig nicht nur aus militärstrategischen Gründen, sondern auch aus regionalpolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen. Diese Standorte lagen in der Regel nicht in der Nähe größerer Städte, sondern in der Nachbarschaft von kleineren Siedlungsschwerpunkten. Die direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen militärischer Einrichtungen führten zu einer Stabilisierung der Beschäftigung und erleichterten den Strukturwandel der Landwirtschaft vom Haupt- zum Nebenerwerb.

Infolge des internationalen Abrüstungsprozesses und der veränderten sicherheitspolitischen Lage in Europa kommt es auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu starken Truppenreduzierungen. Nach den derzeitigen Planungen des Bundesministeriums für Verteidigung wird die Bundeswehr bis Ende 1994 auf rund 370 000 Soldaten reduziert. Die Neustrukturierung der Bundeswehr betrifft besonders einige strukturschwache nördliche Regionen; z. B. die Räume Flensburg, Lüneburg, Soltau-Fallingb., Wilhelmshaven und Husum. Daneben weisen auch einige Regionen in Nordhessen (z. B. Marburg und Gießen), in Rheinland-Pfalz (Bad Kreuznach und Idar-Oberstein) und in Bayern (z. B. Garmisch-Partenkirchen, Landsberg und Bad Kissingen) eine starke Betroffenheit auf.

Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist zu erwarten, daß innerhalb eines Zeitraums von vier bis sechs Jahren fast jeder zweite Zivilbeschäftigtenarbeitsplatz bei den Alliierten verloren geht. Die Zivilbeschäftigten der Alliierten sind im Durchschnitt wesentlich niedriger qualifiziert und von ihrer Berufsstruktur her noch einseitiger auf weniger anspruchsvolle Tätigkeiten ausgerichtet als die der Bundeswehr. Dies schränkt ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sehr stark ein. Regional konzentriert sich die Zivilbeschäftigung vor allem in der Westpfalz und im Eifel-Hunsrück-Raum in Rheinland-Pfalz sowie in den Regionen Weiden in der Oberpfalz, Neumarkt und Bad Kissingen in Bayern.

Im Gegensatz zu den alten Ländern ist der Prozeß der Abrüstung in den neuen Ländern bis auf den für Ende 1994 terminierten Abzug der Westgruppe der russischen Truppen (WGT) bereits so gut wie abgeschlossen. Inzwischen hat der Aufbau der Bundeswehr und der territorialen Wehrverwaltung begonnen. Von den insgesamt 47 000 Zivilbeschäftigten der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) werden ca. 19 000 bis 25 000 von der Bundeswehr übernommen.

Die Standorte der ehemaligen NVA liegen überwiegend in ländlichen Regionen, in denen nur wenige berufliche Alternativen zu finden sind.

Die WGT-Streitkräfte waren zu fast 60 v. H. in den Ländern Sachsen-Anhalt (25,2 v. H.) und Brandenburg (32,4 v. H.) stationiert. Die drei übrigen Flächenländer erreichten Anteile zwischen 11,8 v. H. und 17,6 v. H.. Vor allem in den Regionen Halle, Magdeburg, Erfurt, Potsdam, Dresden und Leipzig waren überdurchschnittlich viele WGT-Streitkräfte stationiert.

Gerade in ländlichen Regionen ist eine bessere Kooperation der lokalen und regionalen Akteure eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Bewältigung des abrüstungsbedingten Strukturwandels. Begründet liegt dies in der räumlichen Ausdehnung militärischer Einrichtungen, ihren regionalwirtschaftlichen Verflechtungen und arbeitsmarktpolitischen Einzugsbereichen sowie in den knappen personellen und finanziellen Ressourcen der ländlichen Standortgemeinden. Für das Zustandekommen einer solchen Kooperation ist häufig der regionale Problemdruck entscheidend, der aus dem Truppenabbau resultiert. Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, daß die Einbindung der Bundesvermögensverwaltungen in eine solche Zusammenarbeit sinnvoll ist. Dies vermindert Reibungsverluste bei der Freigabe und Veräußerung der Liegenschaften und eröffnet den Kommunen eine bessere Grundlage für ihre Planungen. Deshalb laufen viele Aktivitäten von Kommunen und Regionen darauf hinaus, Einrichtungen wie „runde Tische“ oder „Arbeitskreise Konversion“ zu schaffen, um den abrüstungsbedingten Strukturwandel konzeptionell und politisch-praktisch aufzugreifen.

3.4.3 Bedeutung geringer verdichteter Räume im Siedlungssystem

Aus raumordnerischer Sicht können verschiedene Typen von gering verdichteten Räumen identifiziert werden, die einerseits das Leben, Wohnen und Arbeiten der Bevölkerung beschreiben, zum anderen Funktionen kennzeichnen, die für die Gesellschaft oder für das wirtschaftliche Wachstum in den Stadtregionen wahrgenommen werden. Schließlich müssen die wirtschaftlichen Potentiale, die wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen, strukturelle Anpassungsschwierigkeiten und die Erwerbsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Die nach solchen Dimensionen unterscheidbaren Typen von gering verdichteten Räumen können sich folglich überlagern. (Die Karte gibt nur die besonders charakteristischen Vertreter der jeweiligen Typen wieder).

– Zentrennahe Räume

In der Nähe von Stadtregionen gibt es ländliche Räume, die mit den Stadtregionen in intensivem funktionalen Zusammenhang stehen. Sie liegen relativ zentrennah, in guter Erreichbarkeit zu den städtischen Agglomerationen. Die Pendlerbeziehungen zu den Stadtregionen sind stark ausgeprägt.

Ist die landschaftliche Attraktivität hoch, werden sie bevorzugt als Naherholungsgebiete oder als überregionale Fremdenverkehrsgebiete und zunehmend auch als Altersruhesitze gewählt. Das Angebot an Produktions- und Dienstleistungen orientiert sich überwiegend an diesen Nutzungen und Funktionen. Zunehmende Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse für besser verdienende Erwerbstätige sowie moderne Kommunikationstechniken erleichtern zudem das Arbeiten an derartigen Wohnorten.

Aufgrund der Vielzahl der möglichen Nutzungen und Ansprüche ist der Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge eine hohe Bedeutung zuzumessen. Eine Vermehrung des Individualverkehrs durch eine Verstärkung der Pendlerbeziehungen und die Erhaltung bzw. Verbesserung der Erholungsfunktion schließen sich dabei aus.

Ist die landschaftliche Attraktivität weniger hoch, sind die Gebiete häufig Standorte von Einrichtungen, deren Leistung in erster Linie für die Stadtregionen erbracht werden: Entsorgungseinrichtungen, Verkehrsachsen, Distributionsfunktionen (flächenintensive Lagerhaltung, Güterverteilung etc.). Neue Kommunikations- und Informationstechnologien begünstigen die wirtschaftliche Entwicklung dieser „distributiven“ Räume und machen sie häufig erst zu einer bedenkenswerten Alternative für Investoren.

Die natürliche und bebaute Umwelt ist dagegen von beträchtlichen Flächeninanspruchnahmen sowie Schadstoffemissionen und Lärmbelastungen stark beeinträchtigt. Die ursprünglich rein ländlich geprägte Raum- und Siedlungsstruktur ist in diesen Räumen einem erheblichen Transformationsprozeß ausgesetzt, an dessen Ende wenig attraktive „semi-urbane“ Raumstrukturen mit geringerer Lebensqualität für die ansässige Bevölkerung stehen können.

– Zentrenferne Räume mit schlechter Erreichbarkeit und Struktur- und Anpassungsproblemen

Zentrenferne gering verdichtete Räume zeichnen sich durch schlechte Verbindungsqualitäten zu großen Agglomerationen aus. Lageungunst ist damit häufig ein Entwicklungsengpaß für die Nutzung eventuell vorhandener Entwicklungspotentiale. In zentrenfernen Räumen überlagern sich die räumlichen Problemstellungen am ehesten,

Kooperation als wichtige Voraussetzung für die Bewältigung des Strukturwandels
▷

Typen geringer verdichteter, ländlich geprägter Räume
▷

da die allgemeinen Rahmenbedingungen dort meist ungünstiger sind: die Bevölkerungsdichte ist gering, die infrastrukturelle Modernisierung teilweise unbefriedigend, die technische und soziale Infrastrukturversorgung teilweise dürrig und das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln eingeschränkt. Die Zahl größerer Kristallisationspunkte oder potentieller wirtschaftlicher Ansatzpunkte – wenn überhaupt vorhanden – ist gering.

Besondere Probleme gibt es in Regionen mit ungünstigen natürlichen Produktionsvoraussetzungen, einem hohen landwirtschaftlichen Arbeitskräftebesatz und keinen oder nur geringen Erwerbsalternativen. Infolge der hohen Arbeitsplatzdefizite sind Abwanderungstendenzen insbesondere der jüngeren und höher qualifizierten Erwerbspersonen wahrscheinlich. Im Norden der neuen Länder sind nur wenige Zentren mit potentiellen wirtschaftlichen Ansatzpunkten vorhanden. In den peripher gelegenen Räumen der neuen Länder gelten für die Entwicklungsmöglichkeiten noch weit ungünstigere Rahmenbedingungen, da ein großer zusätzlicher Nachholbedarf an wirtschafts- und infrastruktureller Modernisierung besteht.

– *Attraktive Räume für überregionalen Fremdenverkehr*

Gering verdichtete Räume mit großem landschaftlichen Erholungspotential können zumindest saisonal alternative Einkommensquellen bieten. Ihre Lage konzentriert sich im wesentlichen auf die Küstenstreifen, Seengebiete, Flußtäler, alpine Berggebiete und Mittelgebirgslandschaften. Intensive wirtschaftliche Nutzung durch flächen- und emissionsintensive Produktionsanlagen und freiraumbezogene Erholung schließen sich allerdings aus.

Verbunden mit freiraumbezogenem Tourismus ist allerdings auch die Gefahr der ökologischen Beeinträchtigungen der Naturlandschaft und des Naturhaushalts, wie z. B. in den Alpen, bereits zu beobachten (vgl. Kapitel 4.2). Massentouristische Erscheinungen können neben ökologischen Beeinträchtigungen auch soziale Auswirkungen durch die starke Abhängigkeit von diesem Wirtschaftszweig, den Verlust gewachsener Strukturen und regionaler Eigenheiten bedingen.

Die Attraktivität dieser Räume für den überregionalen Tourismus schließt strukturelle Anpassungsschwierigkeiten und tendenzielle Strukturschwäche nicht aus. Die häufig nur saisonalen alternativen Erwerbsquellen verursachen gleichzeitig hohe saisonale Arbeitslosigkeit. Das zusätzliche Arbeitsplatzangebot beschränkt sich in erster Linie auf Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen. Allerdings bietet der Fremdenverkehr insbesondere auch für landwirtschaftliche Betriebe, Kleingewerbe und Gastronomie alternative Einkommensquellen.

– *Räume mit relativ günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft*

Landwirtschaft und andere Erwerbsquellen in solchen gering verdichteten Gebieten ermöglichen relativ hohe Einkommen. Dies ist insbesondere auf die guten agrarstrukturellen Voraussetzungen zurückzuführen. Schlechtere natürliche Produktionsbedingungen können bei entsprechenden Rahmenbedingungen durch überdurchschnittliche Betriebsgrößen, niedrigen Arbeitskräftebesatz und eine geringere Entfernung zu Märkten teilweise kompensiert werden. In den neuen Ländern gibt es auch bei guten Produktionsvoraussetzungen noch erhebliche agrarstrukturelle Probleme.

Die intensive landwirtschaftliche Nutzung ist aber insbesondere mit Gefahren für die Belastung des Bodens, des Grundwassers und der Atmosphäre durch potentielle Einträge von Schadstoffen aus Pflanzenschutzmitteln, Dünger und Gülle verbunden. Darüber hinaus sind auch die Artenvielfalt durch Vernichtung und Beeinträchtigung von Biotopen sowie die Attraktivität der Kulturlandschaft durch Ausräumung von gliedernden Landschaftselementen gefährdet (vgl. Kapitel 4.4).

– *Ländliche Räume mit (industriellen) Wachstumstendenzen*

Diese gering verdichteten Gebiete gehören zu den Gewinnern des räumlichen Strukturwandels. Ihre günstige Entwicklung ist vor allem auf das Beschäftigungswachstum im verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. Eine Ursache der Wachstumsstärke des verarbeitenden Gewerbes ist unter anderem der Auf- und Ausbau innovationsorientierter Produktions- und Dienstleistungen.

In diesen Regionen ist es gelungen, die Bedeutung der Landwirtschaft als Erwerbsquelle durch qualifizierte Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor zurückzudrängen. Oft liegen diese Räume in guter Erreichbarkeit zu den wirtschaftlichen Zentren. Aber auch in landschaftlich attraktiven Gebieten mit günstiger Siedlungsstruktur – nicht unmittelbar in Zentrennähe – hat das Wachstum des verarbeitenden Gewerbes Schlüsselfunktionen für die regionale Entwicklung entfaltet. Aufgrund der erhöhten wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die Pendlerbeziehungen zu angrenzenden Regionen verstärkt.

Insgesamt kommt Städten in geringer verdichteten Räumen eine wichtige Funktion als Kristallisationspunkte der regionalen Entwicklung zu. Sie leisten in erster Linie Versorgungsfunktionen mit Arbeitsplätzen und infrastrukturellen Einrichtungen für ihren regionalen Einzugsbereich. Als solche Kristallisationspunkte kommen in erster Linie die ober- und mittelzentralen Orte in Betracht, wobei sich in den neuen Ländern vielfach die Aufgabe stellt, die Funktionsfähigkeit dieser Orte überhaupt erst herzustellen.

4 Flächennutzung und Nutzungskonflikte

Die in Kapitel 3 vorgenommene Darstellung und Bewertung des Siedlungssystems hat die funktionalen wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der bundesdeutschen Raumstruktur in den Vordergrund gerückt. Diese funktionalen Beziehungen wirken sich in Form konkreter Flächennutzungsansprüche auf die Raumstruktur aus. Neben dem Siedlungssystem stellt daher die Flächennutzung eine wesentliche Bestimmungsgröße der Raumstruktur dar.

4.1 Einleitung: Räumliche Nutzungskonflikte

Grundelemente der Flächennutzung sind Siedlungsfläche und Freiraum. Zwischen und in diesen beiden Grundelementen überlagern sich verschiedenste Nutzungsansprüche, deren Vermischung, Zuordnung oder auch Nebeneinander oftmals nicht in harmonischer Form möglich ist, sondern zu räumlichen Nutzungskonflikten führt. Nutzungskonflikte entstehen durch unterschiedliche Ansprüche und Bedürfnisse von Privatpersonen und gesellschaftlichen Gruppen.

Im kleinräumigen Maßstab werden diese Konflikte besonders innerhalb der großen Stadtregionen deutlich, in denen die Flächenansprüche für gewerbliche und industrielle Nutzungen, für Verkehrswege, für Wohnungen, Freizeit und Erholung sowie für ökologische Zwecke der Erhaltung natürlicher Ressourcen und der Entwicklung von Natur und Landschaft stark aufeinanderstoßen und zugleich besonders wenig Fläche zur Befriedigung dieser Ansprüche vorhanden ist.

Aber auch im großräumigen Maßstab ist eine Zunahme der Nutzungskonflikte festzustellen: Hierbei geht es vorrangig um Art und Ausmaß der Beanspruchung von Freiraum und somit um die Frage der Eingriffsintensität in den Naturhaushalt. In der konkreten Konfliktsituation im klein- und großräumigen Zusammenhang sind die generellen Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung, die im Raumordnungsgesetz formuliert sind, in der Regel keineswegs konfliktfrei: Wirtschaftliches Wachstum, Nutzung regionalwirtschaftlicher Potentiale, Sicherung und Erhaltung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, flächenintensives Wohnen und Leben einerseits, Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft sowie Abbau bestehender Umweltbelastungen andererseits, führen nahezu zwangsläufig zu konfliktträchtigen Nutzungsansprüchen.

Räumliche Nutzungskonflikte und die Auswahl geeigneter raumordnerischer Maßnahmen lassen sich somit nicht generell

bewerten, es bedarf vielmehr einer räumlichen Differenzierung mit jeweils spezifischen Nutzungskonflikten. Solche besonders „typischen“ räumlichen Konfliktstellungen werden in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels behandelt.

Neben dieser notwendigen Differenzierung lassen sich jedoch einige allgemeingültige Anmerkungen zu räumlichen Nutzungskonflikten machen:

- Bei der Bewertung der Flächenansprüche einer bestimmten Nutzung wird in der Regel zu sehr auf die quantitativ meßbare direkte Flächeninanspruchnahme abgestellt. Für eine umfassende Bewertung ist darüber hinaus aber eine Berücksichtigung der indirekten bzw. „qualitativen“ Flächenansprüche erforderlich: So sind beispielsweise im Falle einer Verkehrs- oder Abfallgroßinfrastruktur nicht lediglich die direkt bebauten Flächen zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkungen auf die Qualität und auf bestehende wie zukünftige Nutzungsmöglichkeiten/-beschränkungen im Umfeld dieses Standortes. Bestehende Nutzungskonflikte können sich zudem durch die eventuell neu entstehenden oder zunehmenden Verkehrsbelastungen ausweiten.
- Durch Großinfrastrukturen kommt es innerhalb einer Region zu einer sehr differenzierten Nutzen-Kosten-Verteilung: Die konkreten flächenhaften Auswirkungen des Standorts sind kleinräumig-lokaler Natur, das möglicherweise vermehrte Verkehrsaufkommen wirkt sich hingegen regional (sowie im Hinblick auf das Klima: global) aus. Lokalstandörtlich kann es zudem zu einer finanziellen Besserstellung, etwa durch ein erhöhtes Gewerbesteueraufkommen, kommen, während regional in der Regel die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt größeres Gewicht haben.
- Eine ungleiche Nutzen-Kosten-Verteilung ist auch als großräumige Problemlage und großräumiger Nutzungskonflikt gegeben: „Klassisches“ Beispiel hierfür sind die Auswirkungen einer Fernwasserversorgung, deren raumstrukturelle Problematik bereits in früheren Raumordnungsberichten kritisch angesprochen wurde. Die ungleiche Nutzen-Lasten-Verteilung ist hierbei im übrigen nur in einer betriebswirtschaftlichen Perspektive eindeutig, volkswirtschaftlich und langfristig sind sowohl für die „Liefer-“ als auch für die „Empfängerregionen“ ökologische Nachteile zu erwarten. Im einen Fall sind großflächige Grundwasserabsenkungen zu erwarten, im anderen Fall besteht die Gefahr verstärkter Bevölkerungsbällung und damit einer Verschlechterung der Umweltqualität.
- Nutzungskonflikte entstehen häufig erst durch besonders hohe Nutzungsintensitäten bzw. werden dadurch deutlich ver-

Auswirkungen des Siedlungssystems auf die Flächennutzung:
Räumliche Nutzungskonflikte



Räumliche Konfliktstellungen



Räumliche Konfliktstellungen

Spezifische Raumnutzungskonflikte in bestimmten Räumen



stärkt: Zur Verminderung von Nutzungskonflikten könnten daher räumlich differenzierte Intensitätsstufen bestimmter Nutzungen – beispielsweise im Fremdenverkehr – beitragen (vgl. Kapitel 4.2).

- Zunehmend treten in hochindustrialisierten Gesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland großräumige Nutzungskonflikte infolge ubiquitärer Umweltbelastungen auf. So bewirkt beispielsweise der flächenhafte großräumige Eintrag von Schadstoffen (z. B. NO_x oder SO_2) über die Niederschläge bzw. über die Luft eine quasi flächendeckende Veränderung der Bodenqualitäten oder von standortangepaßten Pflanzengesellschaften. Wenn somit über flächendeckend auftretende Einträge die zu schützende Fläche gefährdet wird, drohen die auf andere Eingriffe ausgerichteten Schutzgebietsausweisungen ins Leere zu laufen.
- Ebenfalls als großräumiger Nutzungskonflikt ist die Problematik des Arten- und Biotoprückgangs zu sehen. Der bislang nicht aufzuhaltende Rückgang der Arten und Biotope stellt einen wichtigen Indikator für großräumig bestehende Umweltbelastungen dar.
- Großräumig sind schließlich auch Nutzungskonflikte durch die räumliche Trennung von Verursachern und Betroffenen gegeben: Beispiele wie das Waldsterben oder auch der zunehmende überregionale „Abfalltourismus“ belegen das Ausmaß solcher Raumnutzungskonflikte. Problematisch ist hierbei insbesondere die meist flächendeckende Entstehung der Umweltbelastung und der demgegenüber sehr viel kleinräumigere Zuschnitt vorrangig betroffener Regionen.
- Räumliche Nutzungskonflikte allgemeiner Art entstehen durch die unterschiedlichen regionalen Spezialisierungen:
 - Zwischen den einzelnen Regionen besteht ein ausgeprägter Leistungsaustausch, der sich auch in entsprechend intensiven Verkehrsbeziehungen auswirkt. Je nach Art und Dichte des Verkehrs – motorisierter Individualverkehr oder öffentlicher schienengebundener Verkehr – sind die Nutzungskonflikte in Form von Umweltbelastungen stärker oder weniger stark gegeben.
 - Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang bezieht sich auf Umweltqualität als Standortfaktor: In den wirtschaftsstarken, hochverdichteten Stadtregionen sind durch die bisherige Attraktivität zugleich auch deutliche Überlastungstendenzen erkennbar. Angesichts der zunehmenden Bedeutung „weicher“ Standortfaktoren, zu denen vor allem auch eine hohe Umweltqualität zählt, ist der Abbau bzw. eine Verminderung der Überla-

stungstendenzen ein notwendiger Beitrag für eine dauerhafte Erhaltung der räumlichen Funktionsfähigkeit.

Zu den genannten generell anzutreffenden Aspekten räumlicher Nutzungskonflikte treten in bestimmten Räumen jeweils spezifische weitere Raumnutzungskonflikte. Als besonders konfliktanfällig sind die folgenden Raumtypen zu bewerten, die nachfolgend ausführlicher dargestellt werden:

- Räume mit Natur- und Erholungspotentialen;
- Räume mit hohem Konversionspotential;
- Räume mit Nutzungskonflikten in der Landwirtschaft;
- belastete Stadtregionen;
- Verkehrskorridore;
- altindustrialisierte Räume;
- Bergbaugebiete.

4.2 Räume mit Natur- und Erholungspotentialen

Die nachhaltige Sicherung von Räumen mit bedeutsamen Natur- und Landschaftspotentialen wird zu einer immer wichtigeren raumordnungspolitischen Aufgabe. Durch raumplanerische Umweltvorsorge müssen Naturpotentiale geschützt und die Vielfältigkeit der Kulturlandschaft erhalten werden. Der Raumordnung kommt damit die wichtige Funktion zu, durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Umweltressourcen die Voraussetzungen für eine langfristig tragfähige Entwicklung der Raum- und Nutzungsstruktur zu schaffen.

Diesem Zweck dienen planerische Ausweisungen umweltbezogener Vorrang- und Schutzgebiete mit unterschiedlichem Schutz. Sie reichen von Nationalparks und kleinräumigen Naturschutzgebieten mit der stärksten umweltbezogenen Schutzfunktion über Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete, die vor allem die Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften anstreben, bis zu Naturparks als schwächstem Schutzstatus, die überwiegend der Erholungsfunktion gewidmet sind.

Schützenswerte Natur- und Kulturlandschaften besitzen in aller Regel auch eine hohe Freizeit- und Erholungsqualität. Vielfach sind sie deshalb Konzentrationspunkte des regionalen und überregionalen Fremdenverkehrs. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten zwischen Freizeitnutzung und Erhaltung von Naturgütern. Nicht selten sind besonders intensiv genutzte Fremdenverkehrsgebiete gerade die ökologisch sensibelsten Regionen, wie dies z. B. beim Wattenmeer oder dem Alpenraum der Fall ist. Die Konflikte stellen sich deshalb hier mit besonderer Schärfe.

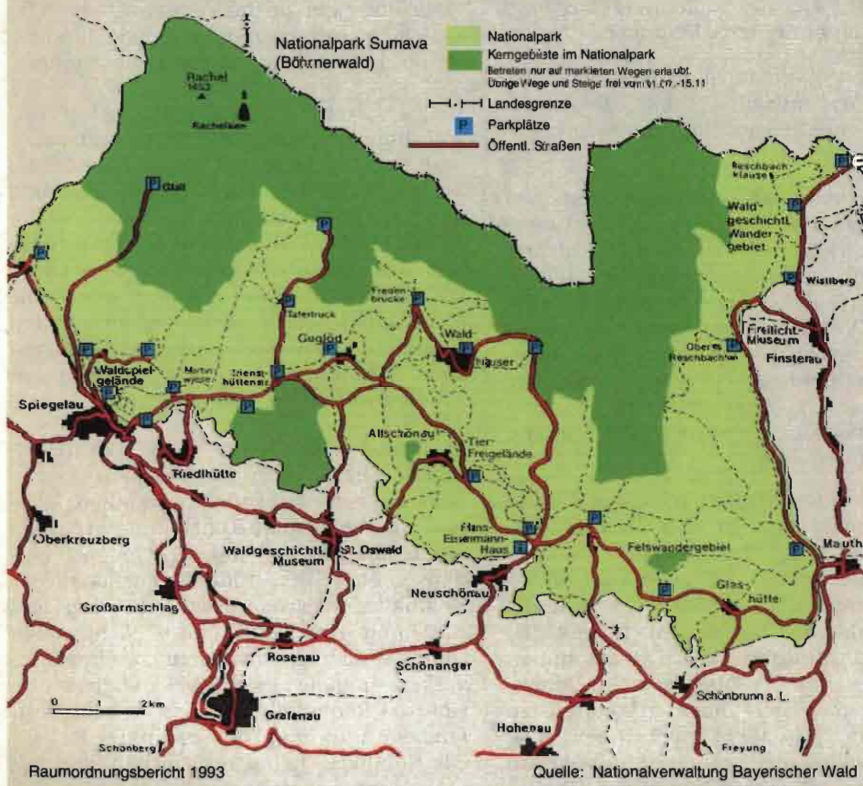
Sie äußern sich in der zunehmenden Gefährdung und Zerstörung wertvoller Biotope, speziell bei der empfindlichen Küsten- und Alpenflora. Als besonders problematisch erweist sich der Wintertourismus durch die immer noch fortschreitende Anlage von Skipisten mit ausgeprägter Erosionsgefahr und die Erschließung durch Liftanlagen in ehemals naturnahen Bergregionen. Ganz wesentlich tragen zudem der mit dem Tourismus einhergehende Ausbau der Verkehrswege und das damit verbundene gestiegene Verkehrsaufkommen zur Belastung von Natur und Landschaft bei.

Besonders betroffen sind gleichfalls die verdichtungsraumnah gelegenen Fremdenverkehrsgebiete, in denen sich Ferientourismus und Wochenend- sowie Naherholung überlagern. Dies gilt etwa für die Seen südlich von München, das Sauerland im Umland des Rhein-Ruhr-Ballungsraumes oder den Harz und neuerdings die Mecklenburgische Seenplatte im Einzugsbereich von Berlin. Hier konzentrieren sich Besucherströme in der Größenordnung von bis zu 90 Personen täglich pro Hektar. Aber auch die in ihrem Natur- und Landschaftspotential besonders attraktiven Nationalparks verzeichnen ständig steigende Besucherzahlen. So wuchsen sie etwa im Nationalpark Bayerischer Wald von 1970 bis heute von 200 000 auf ca. 1,5 Mio. Personen pro Jahr an.

Um die hieraus resultierenden Belastungen und Konflikte abzubauen, ist eine stärkere Trennung und Entflechtung der Nutzungsansprüche von Fremdenverkehr und Umwelt durch die räumliche Planung regional und örtlich notwendig. Dies kann dadurch geschehen, daß in den betroffenen Gebieten Zonen unterschiedlicher Schutzintensität eingerichtet werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen besonders sensiblen und schützenswerten Kernzonen, die nur unter strengen Umweltschutzanforderungen (z. B. Wegezwang, zeitweilige Beschränkungen etc.) betreten werden dürfen. Der Hauptstrom der Besucher wird konzentriert in umliegenden oder vorgelagerten Ergänzungsbereichen, die zu diesem Zweck über geeignete Informations- und Besuchereinrichtungen verfügen. Auf diese Weise können wertvolle Natur- und Landschaftspotentiale wirksam geschützt und gleichzeitig der Erholungsfunktion getrennt davon ein Entwicklungsspielraum im Sinne eines „sanften“ Tourismus eröffnet werden. Ein derartiges Konzept wird mit Erfolg z. B. auch im Nationalpark Bayerischer Wald verfolgt.

Zur generellen Entschärfung der Konfliktsituation zwischen Natur- und Landschaftsschutz und Fremdenverkehr ist zudem wichtig, daß genügend wohnungsnahe Erholungs- und Grünflächen sowie sonstige Freizeitangebote zur Verfügung stehen.

Naturschutzkonzept Nationalpark Bayerischer Wald



Naturschutz und Fremdenverkehr müssen sich nicht gegenseitig ausschließen. Ein Beispiel hierfür ist das Schutzkonzept für den Nationalpark Bayerischer Wald. Grundlage dieses Konzepts ist die Aufteilung des Nationalparkgebietes in zwei unterschiedliche Schutzzonen. Die ökologisch besonders wertvollen, zugleich aber auch sehr empfindlichen Kerngebiete dürfen nur auf markierten Wegen betreten werden. Bestimmte Gebiete sind zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zeitweise ganz gesperrt.

Dadurch sowie durch die Anlage des Wegenetzes werden die Hauptbesucherströme in den weniger sensiblen Randbereich des Nationalparks gelenkt. Dem gleichen Zweck dienen hier auch spezielle Besuchereinrichtungen wie Informationszentrum, Tierfreigehege oder auch Waldspielgelände. Sie schaffen attraktive Freizeitangebote und halten so einen Großteil der Besucher von den empfindlichen Kerngebieten fern. Zusammen mit den gleichfalls durchgeführten naturkundlichen Führungen leisten diese Einrichtungen zudem einen Beitrag, bei den Besuchern ein Problembewußtsein für den Naturschutz zu wecken. Bei geeigneter räumlicher Entflechtung sind also Naturschutz und Fremdenverkehr durchaus vereinbar.

Auch heute noch findet ein Großteil der Freizeitaktivitäten in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld statt. Die Erhaltung und Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes sowie städtischer und siedlungsnaher Grün- und Freiflächen tragen deshalb dazu bei, Belastungen durch Ausflugs- und Kurzzeiterholungsverkehr zu verringern.

4.3 Räume mit hohem Konversionspotential

In Folge des Abrüstungsprozesses werden in Deutschland in den nächsten Jahren zahlreiche militärische Flächen für eine zivile Nutzung zur Verfügung stehen. Dabei gibt es einerseits zwischen alten und neuen Ländern, andererseits zwischen eher ländlich geprägten und stärker verdichteten Regionen erhebliche Unterschiede in der Quantität und Qualität dieser Flächen.

In der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik waren nach Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung rd. 200 000 ha von der Nationalen Volksarmee (NVA) und rd. 250 000 ha der Westgruppe (WGT) der russischen Truppen militärisch genutzt. In den neuen Ländern übernimmt die Bundeswehr einen Teil der ehemaligen NVA-Flächen, sowie einige Truppenübungsplätze, die ehemals von der WGT genutzt wurden. Gleichzeitig verbleiben insgesamt erhebliche Flächen (rd. 251 000 ha) für eine zivile Nutzung. In besonderer Weise ist das Land Brandenburg von den Prozessen der Konversion mit einer Fläche von voraussichtlich über 100 000 ha betroffen. Auch die anderen vier neuen Länder, insbesondere Sachsen-Anhalt, sind in viel stärkerem Maße als die alten Länder durch Flächenkonversion betroffen.

In einzelnen Fällen gibt es noch unterschiedliche Vorstellungen über die zukünftige

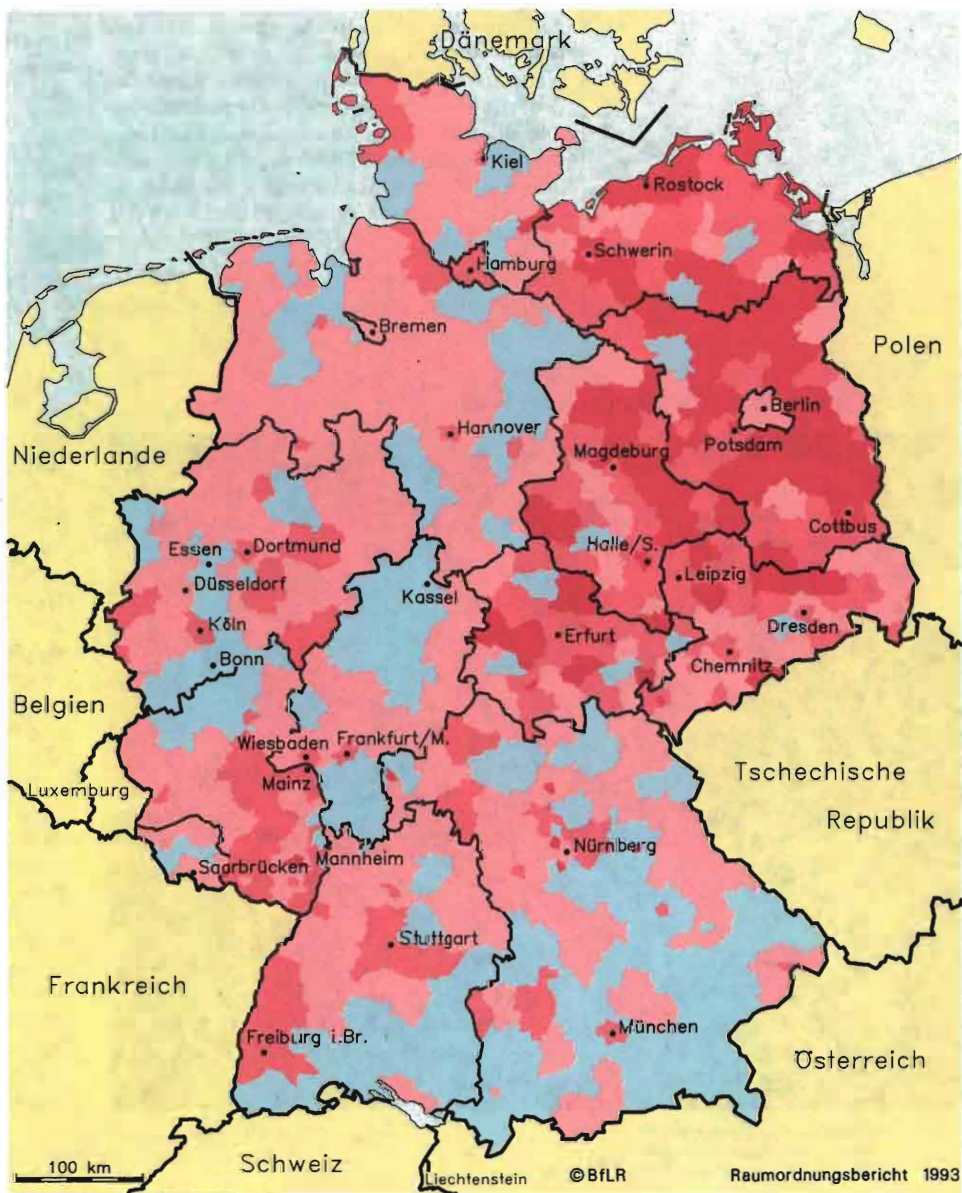
Zivile Nutzung freiwerdender militärischer Flächen

Karte 4.1 Freilwerdende militärische Liegenschaften

Anteil der freiwerdenden militärischen Liegenschaftsflächen an der Katasterfläche in v.H.



Anm.: Daten zu Berlin nur für Berlin (Ostteil)
Stand: September 1993



Quellen: OFD der Länder;
BMVg, Topographische
Karten - Kreise

tige Nutzung der ehemals von der WGT beanspruchten Übungsplätze. So beabsichtigt der Bund beispielsweise, den Truppenübungsplatz Colbitzer Heide weiterhin militärisch zu nutzen, während das Land Sachsen-Anhalt eine Freizeit- und Erholungsnutzung bevorzugt. In den alten Ländern wird nur ein wesentlich geringerer Teil an ehemals militärisch genutzten Flächen frei. Dort wurden dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum 30. Juni 1993 rd. 12 800 ha militärisch genutzte Flächen zugeführt. Flächen im Dritteigentum sind darin nicht enthalten. Ungeachtet der Eigentumslage und vorbehaltlich geänderter militärischer Planungen ist derzeit damit zu rechnen, daß in den alten Ländern insgesamt 21 000 ha militärische Flächen frei werden.

Allgemein gilt für die freiwerdenden Flächen, daß nur ein kleinerer Teil im städtebaulich relevanten Innenbereich der Städte und Gemeinden liegt. Bei dem überwiegenden Teil handelt es sich um Übungsplätze, Flugplätze oder Depotflächen, die im Außenbereich, abseits der großen Zentren liegen. Generell wird die Umwandlung, Neunutzung und städtebauliche Neustrukturierung ehemaliger Militärliegenschaften alle öffentlichen Aufgaben- und Entscheidungsträger unter städtebaulichen wie auch unter strukturpolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf längere Sicht hin fordern.

Die im Außenbereich liegenden Flächen, insbesondere Truppenübungsplätze, zeich-

nen sich häufig durch ihre Großflächigkeit, aber auch durch Abgeschlossenheit und ausgeprägte Biotopvielfalt und -qualität aus. Sie weisen damit einen hohen, oft einzigartigen Naturschutzwert auf. Insbesondere hier sind die örtlichen und überörtlichen Planungsträger aufgefordert, durch entsprechende Planung einen Konsens zwischen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Belangen des Naturschutzes zu ermöglichen.

In den Verdichtungsgebieten bieten die innerstädtisch gelegenen militärischen Flächen wichtige Potentiale zur Deckung des hohen Bedarfs an Wohnungen, Gewerbe und Infrastruktureinrichtungen. Hier können die negativen regionalwirtschaftlichen Effekte des Truppenabbaus durch das Freiwerden militärischer Flächen kompensiert werden. Allerdings werden verschiedene Nutzungen in diesen Räumen um die Potentiale konkurrieren. Ein Interessenausgleich zwischen den verschiedenen potentiellen Nutzern ist notwendig.

Auch in den Verdichtungsregionen stehen der unmittelbaren Wiedernutzung der freiwerdenden militärischen Flächen zum Teil erhebliche Restriktionen entgegen. Zahlreiche militärische Flächen sind von Altlasten betroffen. Obwohl der Bund in geeigneten Fällen bereit ist, sich in Verträgen über den Verkauf ehemaliger militärischer Liegenschaften aus dem Allgemeinen Grundvermögen zu einer Beteiligung an den Kosten der notwendigen Beseitigung nachträglich festgestellter Altlasten bis maximal zur

Zivile Wiedernutzung des Flugplatzes Hahn



Die zivile Wiedernutzung ehemals militärisch genutzter Anlagen bereitet teilweise Schwierigkeiten. Deutlich wird dies am Beispiel des Flugplatzes Hahn im Hunsrück, der von den amerikanischen Streitkräften geräumt werden soll. Auf dem ca. 500 ha großen Gelände befinden sich Versorgungs- und Lagergebäude sowie Start- und Landebahnen. Ein Großteil der Fläche ist jedoch unbebaut. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz beabsichtigt, den Flugplatz in einen internationalen Charter- und Frachtflughafen umzuwandeln. Seit Ende Mai ist der Charterbetrieb mit Flügen nach Palma de Mallorca aufgenommen. Negative wirtschaftliche Auswirkungen durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte sollen mit diesem Projekt kompensiert werden. Zu diesem Zweck ist eigens eine Entwicklungs- und Betreibergesellschaft gegründet worden. Allerdings gibt es in der Region auch Widerstände gegenüber der zivilen Weiternutzung des Flugplatzes. Es haben sich zwei Bürgerinitiativen gebildet, die gerichtlich gegen die Genehmigung zur zivilen Nutzung des Flugplatzes vorgehen, da der Schutz vor Fluglärm nicht ausreichend berücksichtigt worden sei.

Quelle: Stuttgarter Luftbild Eisäßer GmbH
Mit freundlicher Erlaubnis der RPW,
Rheinland-Pfälzischen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung.

Raumordnungsbericht 1993

Flächenansprüche durch Siedlungsentwicklung einerseits, Landwirtschaft andererseits



Höhe des gezahlten Kaufpreises zu verpflichten, erweist sich die Verwertung derartiger Flächen für einige empfindlichere Anschlußnutzungen als problematisch.

In einigen Fällen, in denen sich auf ehemaligen militärischen Liegenschaften vorhandene Bausubstanz in einem schlechten baulichen Zustand befindet, erfordert die Realisierung ziviler Anschlußnutzungen erhebliche Investitionen. Durch Gewährung von Vergünstigungen für bestimmte Förderzwecke leistet der Bund hier einen auch finanziell bedeutsamen Beitrag im Rahmen der Konversion.

4.4 Räume mit Nutzungskonflikten in der Landwirtschaft

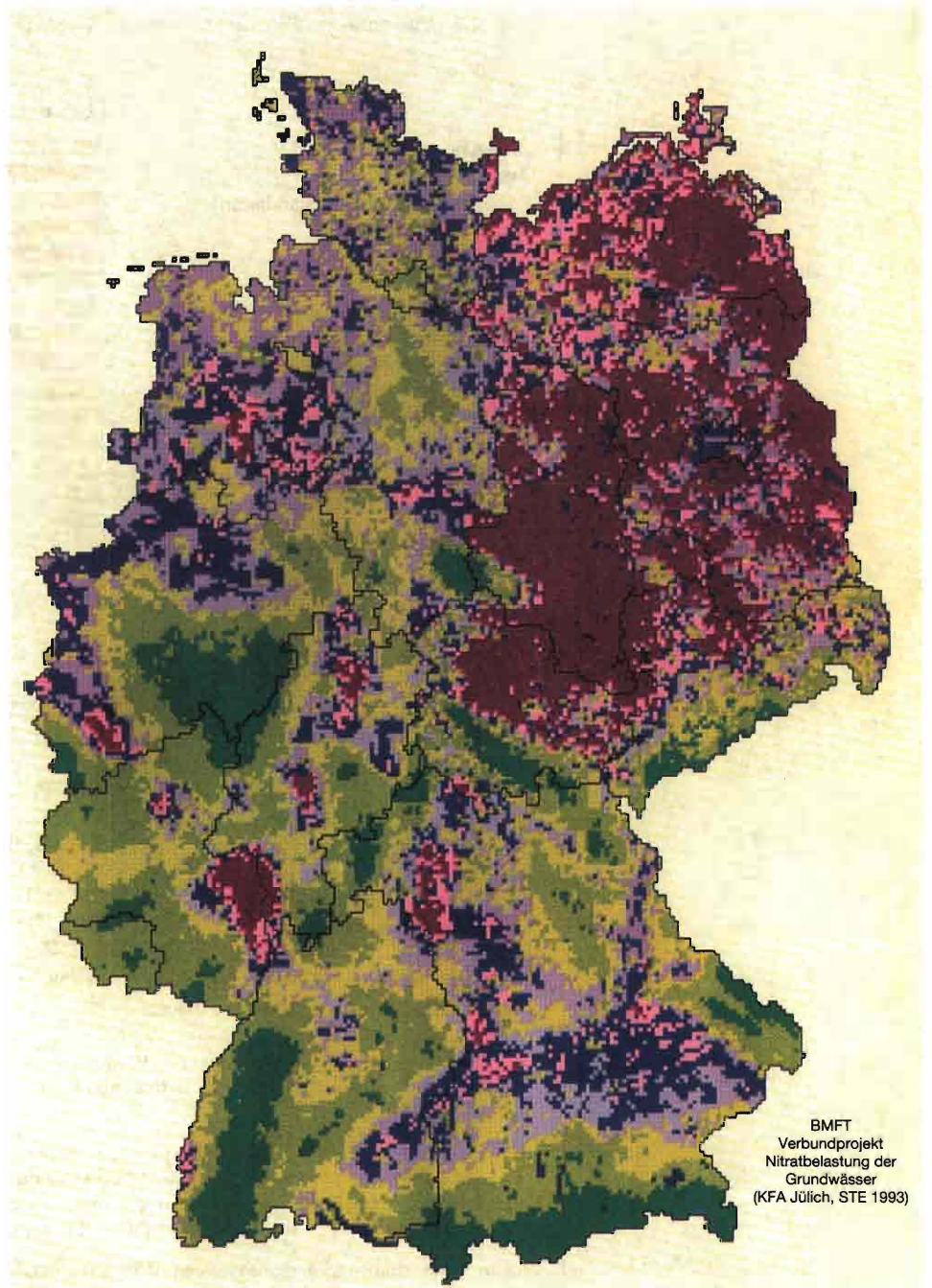
Der Landwirtschaft kam und kommt eine wichtige Rolle bei der Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft zu, deren ökologische Vielfalt erst durch die traditionellen Formen der Landbewirtschaftung ermöglicht und gefördert wurde. Jedoch hat die moderne Landwirtschaft auch wesentlich zu einem Rückgang von wildlebenden Pflanzen- und Tierarten beigetragen und belastet bei Nichtbeachtung der guten fachlichen Praxis zugleich Boden, Luft und Wasser.

Karte 4.2

Stickstoffbelastung von Boden und Grundwasser

Potentielle Stickstoffkonzentration im Sickerwasser in mg/l

- bis unter 25
- 25 bis unter 50
- 50 bis unter 75
- 75 bis unter 100
- 100 bis unter 150
- 150 bis unter 200
- 200 bis unter 300
- 300 und mehr
- Abbauflächen
- Gewässer



BMFT
Verbundprojekt
Nitratbelastung der
Grundwässer
(KFA Jülich, STE 1993)

Quelle: Atlas zum Nitratstrom in der Bundesrepublik Deutschland Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag 1993

Ansprüche durch Siedlungsentwicklung, z. B. durch Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, führen mit der Landwirtschaft zu Nutzungskonflikten, die sich vor allem in Verdichtungsräumen und ihrem weiteren Umland verschärfen. Die Situation der Verdichtungsräume hat schon immer besondere, über die reine Produktionsfunktion hinausgehende Anforderungen an die Landwirtschaft gestellt (z. B. Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, Sicherung der Naherholungs- und der ökologischen Ausgleichsfunktion stadtnaher Landschaftsräume).

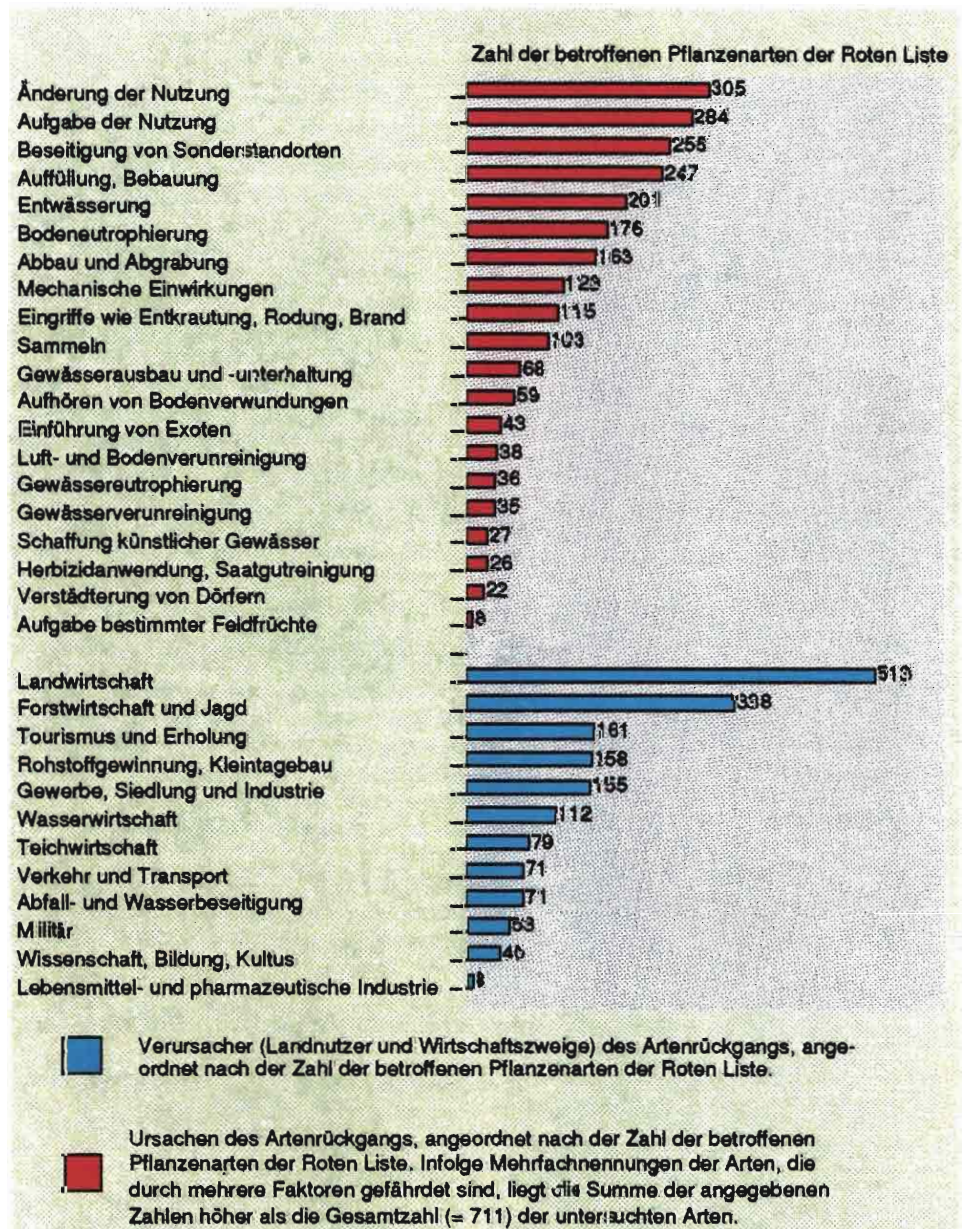
Aus dieser Problemlage resultierende Überlegungen zur Entwicklung der Landwirtschaft in Verdichtungsraumnähe wurden

beispielsweise für den Zweckverband Großraum Hannover in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Agrarverwaltung, den Landwirtschaftskammern und den politischen Interessenvertretungen der Landwirte erarbeitet und sollen in das Regionale Raumordnungsprogramm übernommen werden.

Die Ziele und Maßnahmen des Regionalen Raumordnungsprogrammes für den Großraum Hannover dienen der Erhaltung bestehender umweltschonender und ressourcensichernder Landnutzungsformen und der Beseitigung von Risiken und Belastungen. Es werden vier Problemräume mit unterschiedlichen Zielen für die landwirtschaftliche Nutzung ausgewiesen:

Vorstellungen zur Entwicklung der Landwirtschaft in Verdichtungsräumen (am Beispiel Hannover) ▷▷

Abb. 4.1 Ursachen und Verursacher des Artenrückgangs



Quelle: Landschaftsinformationssystem LANIS, Bundesamt für Naturschutz, Bonn - Stand 1988

© BfL R

Raumordnungsbericht 1993

1. Ordnungsgemäße Landbewirtschaftung

Den Landwirten wird hierbei abverlangt, daß sie ihre eigenen Produktionsgrundlagen (insbesondere den Boden, aber z. B. auch Selbstregulationsmechanismen der biologischen Schädlingsbekämpfung) langfristig und in ihrer vollen Leistungsfähigkeit erhalten bzw. wiederherstellen, auch wenn dies mit finanziellen Einbußen verbunden ist. Dazu gehören z. B. auch Nutzungseinschränkungen auf Klärschlammaufbringungsflächen.

2. Landwirtschaft mit besonderen Funktionen für den Naturhaushalt

Hierzu zählen Gebiete, in denen die „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung“ nicht ausreicht, um die gesellschaftlich geforderten Funktionen des Naturhaushaltes zu erhalten oder wiederherzustellen. Vom Landwirt werden in diesen Gebieten u. a. aktive Pflegeleistungen von schutzwürdigen Biotopen der Landschaften erwartet.

3. Einschränkung/Ausschluß der Nahrungsmittelproduktion

Dies sind Räume, in denen Belastungen von Boden und Luft durch Schadstoffe nachgewiesen sind oder aufgrund von Indizien mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen werden müssen. Es werden nur solche Gebiete berücksichtigt, in denen die Landwirtschaft die Immissionen nicht selbst verursacht (hat). Die Nutzungseinschränkungen sind deshalb auch vollständig und soweit möglich vom Verursacher auszugleichen. Ist dieser Ausgleich nicht ermittelbar, muß nach der gegenwärtigen Rechtslage nach dem Gemeinlastprinzip gehandelt werden.

4. Landwirtschaft im Randbereich von Hannover und in den Mittelzentren

Im Vergleich zu den übrigen Problemgebieten ist dieser Problemraum sehr heterogen zusammengesetzt und umfaßt Räume, in denen die Landwirtschaft den typischen Problemen von Verdichtungsräumen ausgesetzt ist und deshalb einer gesonderten planerischen Behandlung bedarf. Die Plan-kategorie kann sich mit Ausweisungen nach

den zuvor genannten Kategorien überlagern.

Eine Analyse der zur Verfügung stehenden Umsetzungsinstrumente für die o. g. Zielkategorien und Handlungsschwerpunkte zeigt, daß z. B. Flächenstillegungs-/Extensivierungsprogramme der Landwirtschaft und des Naturschutzes in Niedersachsen keinesfalls ausreichen, um die mit den geplanten Ausweisungen im Regionalen Raumordnungsprogramm verbundenen Maßnahmen zu realisieren. Jedoch stehen schon heute eine Vielzahl anderer Instrumente zur Verfügung, deren gezielter Einsatz und Koordination durch die Regionalpolitik erfolgversprechend ist, so etwa die Vergabe von Wildquoten und Aufforstungsprämien oder im Rahmen von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.

4.5 Belastete Stadtregionen

Die größeren Stadtregionen des Bundesgebietes, also die Verdichtungsräume mit ihren Verflechtungsbereichen, leiden unter hohen Umweltbeeinträchtigungen als Resultat vielfältiger Überlagerungen einzelner Belastungen. Charakteristisch für diese Räume sind beispielsweise ein hoher Freiflächenverbrauch durch Siedlungstätigkeit und Verkehrsinfrastruktur, Zerschneidung restlicher noch intakter Freiräume, Beeinträchtigung der Qualität von Boden, Wasser und Luft durch die Konzentration von Gewerbe und Industrie sowie zunehmend die vielfältigen Belastungen durch den Verkehr. Die großen Stadtregionen stellen aufgrund ihrer zentralen Rolle für den großräumigen Leistungsaustausch Quellen und Ziel der großen Fernverkehrsströme dar und bilden häufig – gerade entlang der großen Transportkorridore – Engpässe für den Durchgangsverkehr. Darüber hinaus sind diese Regionen aber zusätzlich durch erheblichen Binnenverkehr, d. h. Orts- und Regionalverkehr, belastet. So mißt man beispielsweise auf Autobahnen in Regionen mit großen Verdichtungsräumen eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von knapp 60 000 Kraftfahrzeugen, während man entsprechend in peripheren ländlichen Regionen, also dort, wo Fernverkehr

Tabelle 4.1 Verkehrsstärke auf Autobahnen (alte Länder)

Siedlungsstrukturelle Regionstypen	Kraftfahrzeuge insgesamt im Durchschnitt pro Tag 1990	davon Schwerverkehr in v. H.
Agglomerationsräume	50 900	11,8
Verstädterte Räume	36 800	14,1
stärker besiedelte ländliche Räume	32 200	11,8
periphere ländliche Räume	24 100	14,8

Quelle: Straßenverkehrszählung 1990

Tabelle 4.2 Pendlerströme über Gemeindegrenzen (alte Länder)

Pendleranteile in v. H.

Quelle	Ziel			insgesamt
	Großzentren	Ober-/Mittelzentren	sonstige Gemeinden	
Großzentren ...	5,0	3,7	2,0	10,8
Ober-/Mittelzentren	14,8	11,2	5,9	31,9
sonst. Gemeinden	18,4	26,8	12,1	57,3
insgesamt	38,2	41,8	20,0	100,0

Verkehrsverflechtungen in den Stadtregionen



Pendlerströme in der zentralen Hierarchie

Quelle	Ziel			insgesamt
	Großzentren	Ober-/Mittelzentren	sonstige Gemeinden	
Großzentren ...			11,6 ↓	10,8
Ober-/Mittelzentren		28,3		31,9
sonst. Gemeinden	↑ 60,1			57,3
insgesamt	38,2	41,8	20,0	100,0

Quelle: BFLR-Auswertung der Volkszählung 1987

vorherrsch, nur etwa 24 000 Fahrzeuge zählt.

Als hoch belastete Stadtregionen sind zu kennzeichnen: Berlin, Hamburg, das Ruhrgebiet sowie die Großräume Düsseldorf/Köln, Frankfurt a. M., Stuttgart und München. Daneben sind Stadtregionen mit teilweise erheblichen Belastungen in den Räumen Bremen, Hannover, Saarbrücken, Mannheim, Nürnberg sowie in Leipzig und Dresden festzustellen.

Raumnutzungskonflikte zeigen sich in den größeren Stadtregionen heute vor allen in den Randbereichen der Verdichtungsräume: Die weiterhin fortschreitende Stadt-Umland-Wanderung der Wohnstandorte, Arbeitsplätze und Versorgungseinrichtungen hat zu neuen, vielfältig verflochtenen Standortmustern innerhalb der Stadtregionen geführt. Innerhalb der Kernstädte haben die bauliche Verdichtung und die Nutzungsintensität zugenommen, wobei gleichzeitig die weniger „attraktiven“ Nutzungen in das Umland abgedrängt wurden und zu einer Zersiedelung geführt haben. Die hohe Nutzungsdichte der Kernstädte und die extensive Besiedlung des Umlandes führen zu Überlastungserscheinungen der Stadtregionen insbesondere infolge eines vermehrten Verkehrsaufkommens sowie eines fortschreitenden Freiflächenverlustes:

Wurden in Regionen mit großen Verdichtungsräumen im Jahr 1950 etwa 10 v. H. der

Gesamtfläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht, so erhöhte sich dieser Anteil bis zum Jahr 1989 auf etwa 18 v. H. und stieg damit erheblich stärker an als die Bevölkerungszahl. In zahlreichen Gemeinden, insbesondere in den Kernstädten, wird dieser Wert noch deutlich übertroffen und erreicht in Einzelfällen bis über 70 v. H. Auffallend ist allerdings, daß das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Umland der Kernstädte am größten ist, wobei sich die Dynamik zunehmend vom hochverdichteten auf das entferntere ländliche Umland verlagert.

Die anhaltende Nachfrage nach Flächen für Wohnungsbau, Gewerbeansiedlung und Verkehrsinfrastruktur verschärft die Konflikte nicht nur zwischen diesen Nutzungsansprüchen, sondern auch mit Naturschutzinteressen und mit Naherholungsbedürfnissen.

4.6 Verkehrskorridore

Räumliche Arbeitsteilung und Leistungsaustausch zwischen den Regionen haben zugenommen und werden auch in Zukunft weiter anwachsen. Als Ausdruck dieser Entwicklung nimmt auch der interregionale Personen- und Güterverkehr zu. So hat sich die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr zwischen 1970 und 1990 von 78,0 Mrd. tkm auf 172,2 Mrd. tkm erhöht,

Zunahme des interregionalen Personen- und Güterverkehrs



wobei allein die Verkehrsleistung im Fernverkehr (Entfernung über 50 km) sich von 41,9 Mrd. tkm auf 120,4 Mrd. tkm nahezu verdreifacht hat. Eine Vielzahl von Faktoren, z. B. Zeit- und Kostenvorteile, geänderte Produktions- und Distributionskonzepte sowie die zunehmende Bedeutung hochwertiger Stückgüter, haben die Bedeutung des Straßenverkehrs für den interregionalen Gütertransport deutlich erhöht. Aber auch im Personenverkehr haben Fahrten über große Entfernungen in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen. So sind heute auf typischen Fernverkehrsautobahnen außerhalb der Verdichtungsräume tägliche Verkehrsstärken von über 50 000 Kraftfahrzeugen keine Seltenheit mehr.

Die interregionalen Personen- und Güterströme spielen sich insbesondere zwischen den großen Stadtregionen nationaler und internationaler Bedeutung ab. Die hier-

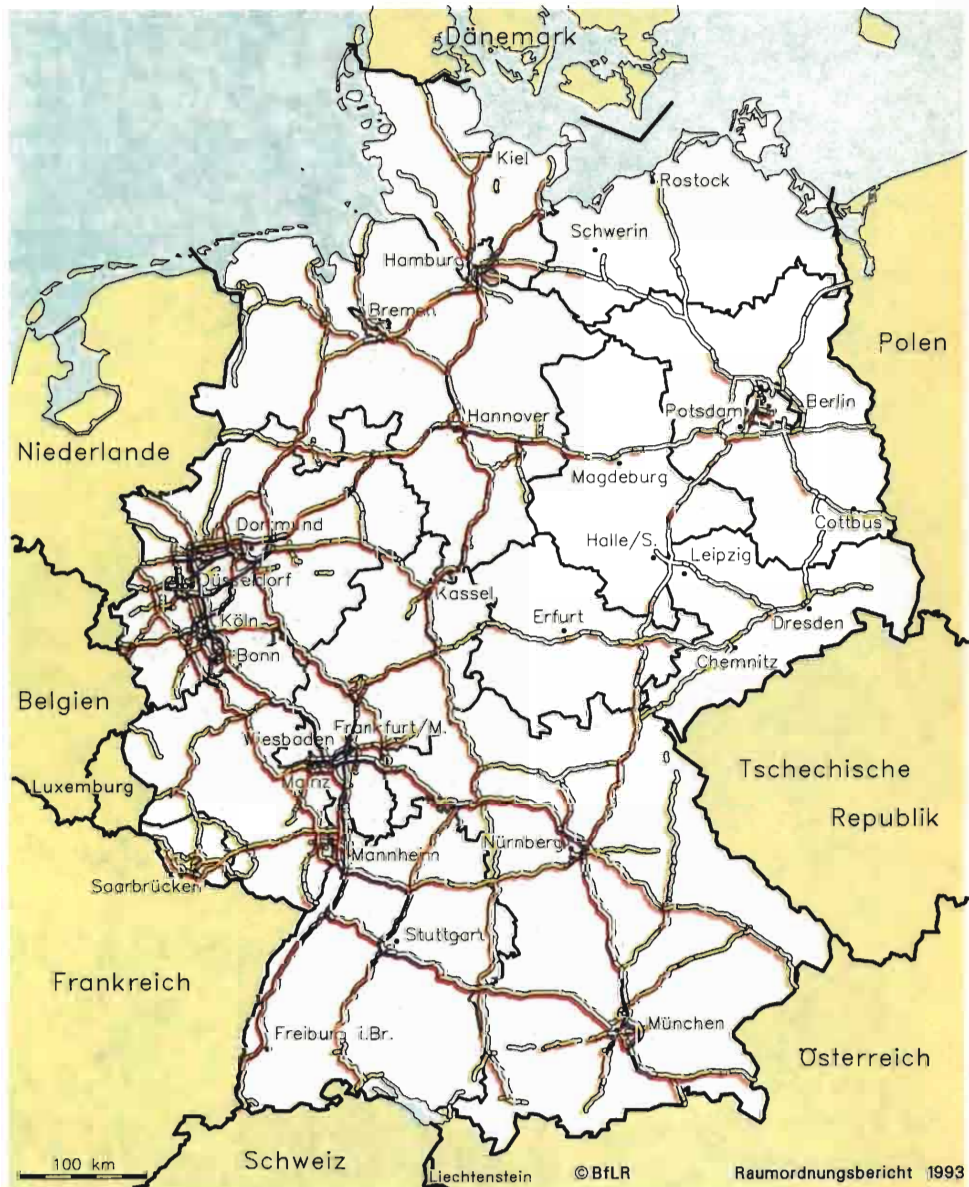
durch ohnehin schon stark konzentrierten Ströme werden häufig noch, wie beispielsweise im Rheintal, durch naturräumliche Gegebenheiten gelenkt und zu großräumig ausgesprochen bedeutsamen Verkehrskorridoren verdichtet. So verursacht der Verkehr nicht nur in den Stadtregionen, sondern daneben auch entlang solcher Korridore massive Belastungen und erhebliche Konflikte mit anderen Nutzungen, so z. B. dem Wohnen, der Freizeit und Erholung sowie mit den Funktionen von Flächen für den Klimausgleich oder den Arten- und Biotopschutz.

Belastungen entlang von Verkehrskorridoren treten vor allem durch hohe Schadstoffeinträge in Luft, Wasser und Boden sowie durch Lärm, Flächenverbrauch und Trennwirkungen auf. Beispielsweise beträgt der unmittelbare Flächenverbrauch einer vierstreifigen Autobahn ca. 2,5 ha pro Kilometer

Karte 4.3 Verkehrsstärke auf Autobahnen

Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke bezogen auf alle Tage des Jahres 1990
Anzahl der Kraftfahrzeuge je 24 Stunden

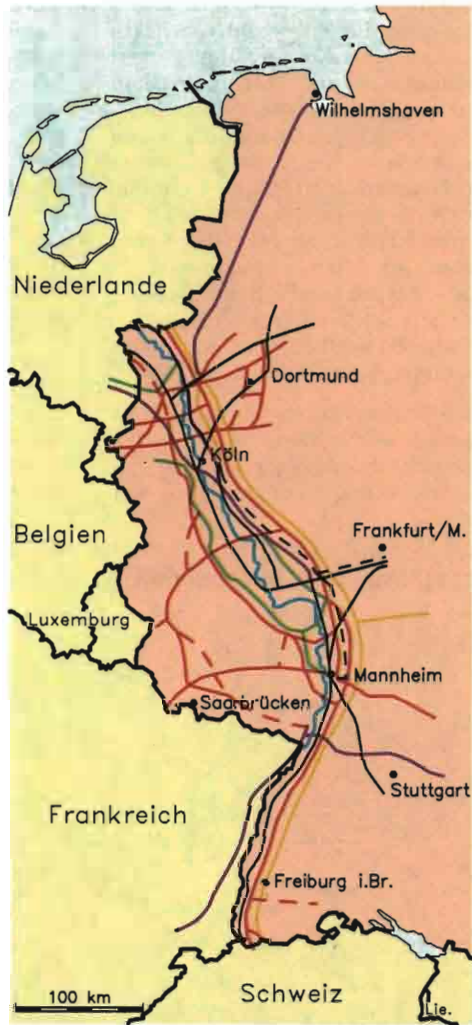
- keine Daten ———
- unter 20000 ———
- 20000 bis 40000 ———
- 40000 bis 60000 ———
- 60000 bis 80000 ———
- Über 80000 ———



Quelle: BMV - Abteilung Straßenbau

Karte 4.4 Rheinachse

- Hauptschiffahrtsweg Rhein ————
 Eisenbahnlinie ————
 Gasüberleitung ————
 Erdölleitung ————
 Produktenleitung ————
 Autobahn ————
 Autobahn im Bau - - - - -
 Geplante Schnellbahnlinie
 Köln-Ffm/Flughafen-
 Mannheim - - - - -



Quelle: Spitzer H.,
 Raumnutzungslehre Stuttgart 1991

© BfLR Raumordnungsbericht 1993

Länge, der Gesamtverbrauch mit Flächen für Anschlußstellen, Autobahnknoten und Rastanlagen sowie durch Schadstoffe belastete Randbereiche sogar ca. 20 ha pro Kilometer Länge. Die Tatsache, daß z. B. der Umlandverband Frankfurt a. M. die Empfehlung ausspricht, zwischen kleingärtnerischer Nutzung und Hauptverkehrsstraßen einen Abstand von mindestens 100 m einzuhalten, deutet das Ausmaß der Nutzungskonflikte an. Dabei weisen die unmittelbaren Straßenrandbereiche nicht nur die höchsten Bodenkontaminationen auf, sondern werden darüber hinaus durch Aufschüttungen von Lärmschutzwällen, Sickergräben u. ä. zerstört bzw. entwertet. Die Flächeninanspruchnahme steigt zusätzlich an, wenn bei Parallelführung von Trassen die Zwischenräume für andere Nutzungen unbrauchbar werden.

Konzepte und Maßnahmen zur Gegensteuerung müssen auf eine umweltverträgliche Abwicklung der Verkehrsströme zwischen den Verdichtungsräumen abzielen. Im Vordergrund hat dabei das Bemühen zu stehen, den Anteil des Straßenverkehrs möglichst wieder zu reduzieren und mehr Verkehr auf belastungsarme Verkehrsmittel, d. h. insbesondere die Schiene, umzuverteilen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch der zügige Ausbau eines Hochgeschwindigkeitsnetzes, damit die Bahn bei den Transportzeiten im Güterverkehr mit dem Straßenverkehr konkurrieren kann. Auch im weiteren Ausbau des sogenannten Huckepackverkehrs liegen erhebliche Potentiale, um LKW-Transport auf die Schiene zu verlagern. Zur besseren Erschließung der Fläche muß schließlich der kombinierte Ladungsverkehr systematisch ausgebaut

Flächenbedarf eines Autobahnkreuzes



Autobahnkreuz Bonn-Ost

Foto: Thomas Mayer, DAS FOTOARCHIV

Raumordnungsbericht 1993

werden. Nicht zuletzt kann auch die Binnenschifffahrt größere Verkehrsanteile übernehmen. Dies gilt insbesondere beim Transport von Massengütern und gefährlichen Stoffen.

4.7 Altindustrialisierte Räume

In den alten Ländern ist in den letzten Jahren eine Polarisierung der großen Städte und Regionen festzustellen, die einerseits zu Räumen mit Schrumpfungsprozessen, andererseits zu Räumen mit Wachstum geführt hat. Städte und Regionen mit Schrumpfungsprozessen sind durch rückläufige Produktionsbereiche wie Kohle, Schiffbau oder Stahl geprägt. Sie werden oft auch als altindustrialisierte Räume gekennzeichnet. In diesen Städten und Regionen wird bereits seit mehr als einem Jahrhundert industriell produziert. Dadurch kommt es bereits seit entsprechend langer Zeit zu einer teilweise erheblichen Beanspruchung aller Umweltmedien. Es sind Umweltschäden entstanden, deren Beseitigung nicht kurzfristig zu erreichen ist und die die regionale Entwicklung beeinträchtigen können. Das Ruhrgebiet, das Saarland sowie die Wertstandorte der Küste sind solche klassischen altindustrialisierten Räume in den alten Ländern.

In den neuen Ländern stellt sich die Situation altindustrialisierter Räume noch dramatischer dar. Hier findet seit der Wende in allen Wirtschaftsbereichen und damit auch in allen Teilräumen, in denen bereits seit Jahrzehnten industriell produziert wird, ein Deindustrialisierungsprozeß mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen statt. Gleichzeitig sind – vor allem in den industrialisierten Verdichtungsräumen – erhebliche Belastungen des Bodens, des Wassers und der Luft festzustellen.

Allgemein ist in altindustrialisierten Räumen die technische und bauliche Infrastruktur in einem teilweise schlechten Zustand. Dies gilt in den neuen Ländern in noch stärkerem Maße als in den alten Ländern. In den alten Ländern hat eine Verbesserung der Umweltsituation in altindustrialisierten Regionen bereits in den siebziger Jahren begonnen, im Gebiet der neuen Länder hat die Belastung von Boden, Wasser und Luft durch industrielle Prozesse hingegen bis zur Wende stattgefunden.

Ausgeprägte Umweltbelastungen in altindustrialisierten Räumen, die nicht in kurzen Zeiträumen abzubauen sind, betreffen den Boden und das Grundwasser. Eine besondere Problematik stellen die in Folge des Strukturwandels entstandenen gewerblich-industriellen Brachflächen dar. In den neuen Ländern entstehen solche Brachflächen, bei denen von einer noch stärkeren Belastung ausgegangen werden muß, derzeit im Rahmen der Privatisierungsbemühungen der Treuhandanstalt. Genaue Angaben über den Umfang der Brachflächen

fehlen. Das Ausmaß wird aber schon dadurch deutlich, daß allein für Nordrhein-Westfalen Ende der 80er Jahre 10 000 ha Brachflächen angenommen wurden.

Brachflächen sind häufig von Bodenbelastungen betroffen. Altlasten stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar und können darüber hinaus eine Wiedernutzung ehemals gewerblich-industriell genutzter Flächen beeinträchtigen. Dies gilt in besonderer Weise für altindustrialisierte Regionen, in denen potentielle Investoren in der Regel nicht bereit sind, Aufbereitungskosten für die Altlastensanierung von Brachflächen zu übernehmen. Im Gegensatz zu prosperierenden Räumen, in denen aufgrund der hohen Bodenpreise die Aufbereitung der Brachflächen weitgehend privat und ohne die finanzielle Mitwirkung des Staates erfolgt, wird in altindustrialisierten Räumen der Umgang mit dem Problem der Altlasten erschwert. Dies gilt häufig auch für „altlastenfreie“ oder bereits sanierte Brachflächen, die trotz attraktiver Lage innerhalb der Region nicht mit Gewerbeflächen außerhalb altindustrialisierter Räume konkurrieren können, da sie für Investoren mit einem negativen Image verbunden sind. Hieraus resultiert ein regionaler Raumnutzungskonflikt im Hinblick auf die Art der Flächen, die für Neuan siedlungen bereitgestellt werden: Den eigentlich dafür geeigneten Brachflächen werden „richtige“ Freiflächen vorgezogen, um im interregionalen Standortwettbewerb vergleichbar attraktive Flächen vorweisen zu können. In der Konsequenz führt dies zu einer deutlichen Verschlechterung der regionalen Freiflächenbilanz.

Ein weiterer, eher lokaler Raumnutzungskonflikt in altindustrialisierten Räumen ist bei einer Überbauung ehemaliger Gewerbe- oder Industrieflächen bzw. auch ehemaliger Deponien möglich, da der Zustand des Bodens nicht immer ausreichend ist. Die Überbauung von Altlasten hat deshalb zu zum Teil heftigen kommunalpolitischen Konflikten zwischen Bewohnern, kommunalen und staatlichen Verwaltungen, Politikern und Verursachern geführt. Gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bewohner, Wertverlust für die Eigentümer und ein Vertrauensverlust der Betroffenen in staatliches Handeln sind in vielen Fällen die Folgen dieser Konflikte.

Ein anderer Konfliktbereich in altindustrialisierten Räumen sind die sog. Gemengelage. Bis zur flächendeckenden Einführung einer städtebaulichen Planung in der Nachkriegszeit ist es durch eine unkoordinierte Ansiedlung von Gewerbe, Industrie und Wohnen insbesondere in den altindustrialisierten Gebieten vielfach zu einer unmittelbaren Nachbarschaft dieser Nutzungen gekommen. So entstanden Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen, die nicht immer frei von Belastungen und Beeinträchtigungen sind. Im Wohnumfeld entstehen Belastungen durch betriebliche Emissionen, ins-

besondere Lärm, Erschütterungen, Stäube, Gase und Gerüche. Die Situation der Gemengelage ist nicht auf die altindustrialisierten Gebiete beschränkt, tritt in ihnen aber in besonderer Weise auf. Eine umweltverträgliche Standortsicherung oder die Verlagerung der störenden Betriebe können zu einer Entschärfung der Problematik beitragen. Ziel ist aber auch hierbei die Schaffung einer verträglichen Nutzungsmischung, einer „Stadt der kurzen Wege“. Wie schon im Zusammenhang der Brachflächenproblematik angesprochen, haben altindustrialisierte Gebiete gegenüber prosperierenden Entwicklungszentren in der Standortkonkurrenz um Ansiedlungen Nachteile bei den sogenannten „weichen Standortfaktoren“. Statt einer äußerlich unverbrauchten und reizvollen Landschaft weisen altindustrialisierte Gebiete häufig eine bereits erhebliche Umweltbeanspruchung oder ein enges Nebeneinander von sich teilweise störenden Nutzungen auf. Allerdings werden in den altindustrialisierten Regionen der alten Länder seit einigen Jahren erhebliche Anstrengungen zur Aufwertung dieser Regionen unternommen, die jetzt auch in besonderer Weise für die altindustrialisierten Gebiete in den neuen Ländern erforderlich sind. Dabei gilt es, die Umweltbedingungen für die dort lebenden Menschen direkt zu verbessern sowie günstigere Standortbedingungen für eine wirtschaftliche Nutzung des Raumes zu schaffen.

4.8 Bergbaugebiete

Bergbau wird in Deutschland im Tage- und Untertagebau betrieben. Im Gegensatz zur Steinkohle wird Braunkohle in Deutschland im Tagebau gewonnen. Dieser Braunkohlenabbau steht mit seinen Nutzungsansprüchen notwendigerweise in Konkurrenz zu den bestehenden jetzigen Nutzungen. So liegen in den Abbaufeldern Ortschaften, ein Netz von Verkehrswegen und Wasserläufen oder auch große Agrarflächen. Zudem müssen zum sicheren Betrieb der Tagebaue das Grundwasser abgesenkt, die biologisch aktive obere Bodenschicht entfernt sowie teilweise riesige Erdmassen umgelagert werden. Daher ist der Braunkohlenabbau unvermeidlich mit tiefen Eingriffen in den Lebensraum von Mensch und Natur verbunden.

Nicht nur bei der Gewinnung, Aufbereitung und Nutzung von Braunkohle bestanden vor der Herstellung der deutschen Einheit große Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern, sondern auch bei der Um- und Wiederansiedlung von Menschen sowie der Rekultivierung und Revitalisierung abgebauter Flächen. In den alten Ländern tragen die verursachenden Unternehmen die Neuansiedlung der umgesiedelten Bevölkerung. Eingriffe in Natur und Landschaft sind durch Rekultivierung und Revitalisierung der vom Bergbau beanspruchten Flächen auszugleichen. Dabei konzentrie-

Revitalisierung einer alten Industrieregion

Der „Landschaftspark Duisburg-Nord“ ist eines der 83 Projekte der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park. Er soll auf 200 Hektar eines ehemaligen Stahlwerkes entstehen.

Ein besonders beeindruckendes Beispiel für die Revitalisierung einer von kontinuierlichen Arbeitsplatzverlusten und Strukturproblemen geprägten altindustriellen Region ist die Internationale Bauausstellung Emscher-Park. In dieser Teilregion des Ruhrgebietes wird seit 1988 mit einer Laufzeit von zehn Jahren am ökologischen, ökonomischen und sozialen Umbau gearbeitet.

Zukunftsweisende Impulse sollen durch die Bündelung aller Aktivitäten in der Region entstehen: An 87 Projekten wird mit neuen Planungs- und Entscheidungsverfahren gearbeitet, die einerseits die Stadtgrenzen überschreiten, andererseits verschiedene Aufgabenbereiche miteinander verbinden:

- der Emscher-Landschaftspark umfaßt 320 km²;
- der ökologische Umbau des Emscher-Systems betrifft 350 laufende Kilometer heute offener Abwasserkanäle;
- fast 3000 Wohnseinheiten werden saniert oder umgebaut;
- auf ca. 500 ha werden 19 Gewerbeparkprojekte entwickelt;
- im sozio-kulturellen Bereich stehen der Umgang mit Industrie- und Siedlungsdenkmalern sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte im Vordergrund.

Die Finanzierung dieses regionalen Strukturprogramms erfolgt über die gegebenen Fördermittel des Landes, Mittel aus der „Kohle-Runde“ sowie über private Investitionen.



Karte 4.5 Tagebau Garzweiler - Ökologisches Anforderungsprofil

- schützenswerte Feuchtgebiete 
- Einspeisung/Versickerung nach:
- MURL-Konzept 
 - ökologischem Anforderungsprofil 
 - beiden Konzepten 
- Abbaugrenze Tagebau Garzweiler I gemäß Braunkohleplan 1985 
- Abbaugrenze zur 1959 verbindlich erklärten und 1985 geänderten Sicherheitslinie 
- geplante Abbaugrenze Tagebau Garzweiler II 
- bergbaubedingte Beeinflussungslinien
- Stand: Oktober 1983 
 - Stand: 2005 (MURL-Konzept) 
 - Stand: 2030 (ökologisches Anforderungsprofil) 
- Untersuchungsgebietsgrenze 
- Quelle: Rheinbraun AG, Köln 1991



ren sich die Bemühungen erfolgreich darauf, gute Standortvoraussetzungen für einen Neuanfang von Mensch und Natur zu schaffen. Unbenommen solcher Anstrengungen bleiben Auswirkungen auf die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen, aber auch auf die Bevölkerung im weitesten Sinne und auf die Umwelt.

In den ostdeutschen Braunkohletagebaugebieten dagegen oblag Kombinatn die Gewinnung, Aufbereitung und Nutzung der Braunkohle; Bevölkerungsumsiedlung, Rekulтивierung und Revitalisierung von Natur und Landschaft war öffentliche Aufgabe, die nur halbherzig betrieben wurde. Die in den vergangenen 40 Jahren für den Braunkohlenbergbau benötigte Fläche betrug 128 000 ha; davon wurden 66 000 ha rekultiviert mit dem Ziel, erneut kulturfähige Böden aufzubauen. Generell sind in den ostdeutschen Revieren, insbesondere aber in der Niederlausitz die rekultivierten Böden sehr viel schlechter als die ursprünglichen Naturböden.

Der Braunkohleabbau hat in den neuen Ländern Brachflächen von mehreren 10 000 ha zur Folge. Rund 260 Tagebaurestlöcher mit einem Gesamtvolumen von rund 3 Mrd. m³ wurden und werden teilweise noch in einem bisher nicht bekannten Umfang als Müllkippen und zur Deponierung oder zur „Einschlammung“ von hochproblematischen Rückständen aus der chemischen Industrie und der Kohlechemie (Schwelung, Verkokung und Vergasung von 29 Mio. t Braunkohle je Jahr) genutzt. Zur Zeit ist nicht übersehbar, ob und in welchem Umfang Grundwasser durch die Verschlammung solcher problematischen Rückstände beeinträchtigt wurde und wird.

Zahlreiche Restlöcher sind darüber hinaus rutschgefährdet (Böschungsrutschungen).

Auch der Abbau von Steinkohle im Untertagebau bleibt nicht ohne Folgen für die oberirdische Flächennutzung. Im nördlichen Ruhrgebiet kommt es durch die Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus zu teilweise heftigen Flächennutzungskonflikten. Der Bau von Seilfahrtschächten für Personal und Material benötigt einerseits Flächen. Andererseits wird Verkehr induziert, der die Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Flächenhaft auftretende Bergsenkungen stören zudem den Wasserhaushalt und können Gebäudeschäden verursachen. Große Flächen werden außerdem für Bergealden benötigt. Zwei Drittel des Bergeanfalls müssen auf Halden verbracht werden. Bergealden stören durch das hohe Verkehrsaufkommen und durch ihr Erscheinungsbild – auch wenn sie heute als sog. Landschaftsbauwerke besser in die Landschaft eingepaßt sind als früher.

Ein regional begrenztes, dort aber besonders gravierendes Problem im Gebiet der neuen Länder stellt der Bergbau aus der Urangewinnung dar. Dabei geht es nicht nur um die Hinterlassenschaften und Folgen des Uranbergbaus der letzten vier Jahrzehnte, sondern auch um die des sonstigen Bergbaus, der mehr als ein Jahrhundert zurückreicht.

Bereits bei den Bergbauschächten setzen die Umweltbelastungen ein. In Stollen und Schächten blieb während des Abbaus uranhaltiger Staub zurück. Zugleich entwich aus dem aufgebrochenen Gestein radioaktive Strahlung, die die Grubenluft belastete. Beides gelangte über die Entlüftungsschächte

in unterschiedlicher Menge ungefiltert an die Erdoberfläche. Auch wurden große Mengen belastetes Grundwasser, das beim Anschneiden des Grundwasserkörpers austrat, abgepumpt und über das Entwässerungssystem dem oberirdischen Vorfluter zugeführt mit der Folge einer weitreichenden Kontaminierung der genutzten Vorfluter. Nach der Stilllegung der Stollen steigt das Grundwasser wieder auf sein normales Niveau. Damit gerät es in Kontakt mit dem radioaktiven Gestein und wird kontaminiert.

Hinzu kommen ca. 3 000 weiträumig verteilte Bergbauhalden mit taubem Gestein und mit „Armerzen“, deren Aufbereitung wegen des zu geringen Urangehaltes als unrentabel eingestuft wurde. Diese Bergbauhalden sind nicht nur optisch völlig unzureichend in die Landschaft eingebunden, sondern stellen langfristig mit ihren permanenten Radonausgasungen, ihren Sickerwässern (Kontamination des Grund- und Oberflächenwassers) und mit den Verwehungen von Feinmaterial, das neben radioaktiven Schadstoffen auch toxische

Karte 4.6

Bergbaubedingte Flächenbeanspruchung und Bodenbelastung

Verdachtsflächen auf Erhöhung der Konzentration radioaktiver Stoffe

Schwerpunktgebiete des Uranerzbergbaus

Flächen des Altbergbaus mit sich anschließendem Uranerzbergbau

Flächen ausschließlichen Uranerzbergbaus bzw. intensiver Explorationstätigkeit

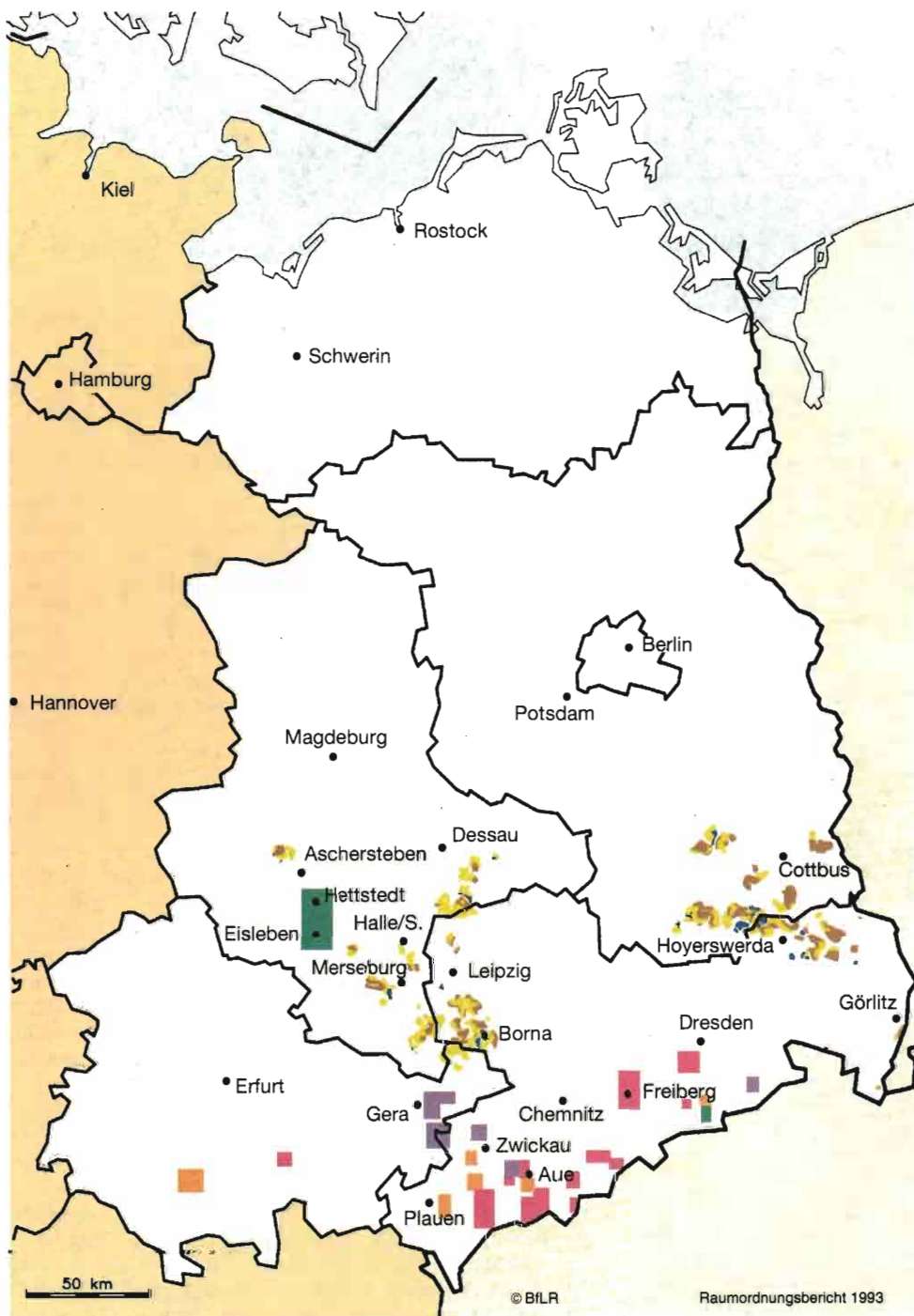
Flächen des Kupferschiefer- bzw. Zinnbergbaus mit radioaktiver Kontamination

Durch Braunkohlenbergbau beanspruchte Flächen

rekultivierte Flächen (ohne Wasserflächen)

offene Tagebaue und nicht rekultivierte Kippenflächen

wassergefüllte Tagebaurestlöcher, z.T. industrielle Absatzbecken



Quelle: BGR Hannover 1993

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Schwermetalle enthält, eine permanente hohe Umweltbelastung dar.

5 Standortfaktoren

Die Diskussion um den Standort Deutschland orientiert sich überwiegend an Faktoren wie der Höhe des Lohnkostenniveaus und der Soziallasten oder der Steuerlastquote. Aspekte der Raum- und Siedlungsstruktur und der Infrastrukturausstattung werden zumeist nicht oder nur unzureichend berücksichtigt.

Die Beschaffenheit und Ausprägung der Raum- und Siedlungsstruktur – das Siedlungssystem und die Freiraumnutzung – stellen hingegen einen zentralen Aspekt regionaler Standortbedingungen dar. Kennzeichen der bundesdeutschen Raum- und Siedlungsstruktur ist der ausgeprägte große Grad an Dezentralität sowie das starke und differenzierte Netz an zentralen Orten, die die regionalen Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen (vgl. Kapitel 3). Dieser internationale Standortvorteil ist zu pflegen und weiterzuentwickeln.

Ein integrativer Bestandteil der Raum- und Siedlungsstruktur ist die Infrastruktur, die in ihrer grundlegenden Bedeutung für die Standortattraktivität nicht unterschätzt wer-

den sollte. Infrastruktur umfaßt allerdings nicht nur „harte“ Standortfaktoren: Neben einer solchen, stärker technisch ausgerichteten Infrastruktur, insbesondere der Verkehrs- und Energieinfrastruktur, gibt es auch Infrastrukturbereiche, die eher zu den „weichen“ Standortfaktoren zählen, so beispielsweise die Ausstattung mit Kultureinrichtungen oder auch die regionale „Freirauminfrastruktur“. Generell läßt sich eine zunehmende Bedeutung „weicher“ Standortfaktoren beobachten.

Auffallend ist bei den stärker technisch ausgerichteten Infrastrukturen der Energie- und Verkehrsversorgung, daß die überregionale Erschließung bzw. das überregionale Angebot keine gravierenden Standortunterschiede mehr bewirkt: So wird bei neueren Befragungen beispielsweise die verkehrliche Erschließung für den Güterverkehr überwiegend als gut und befriedigend bewertet. Auch hinsichtlich der regionalen Erschließung mit Bundesfernstraßen sowie hinsichtlich der Erreichbarkeit von Containerumschlagbahnhöfen ist weitgehend eine flächendeckende Versorgung – zumindest in den alten Ländern – erreicht.

Für das künftig insbesondere für kontaktintensive Wirtschaftsbereiche an Bedeutung gewinnende Hochgeschwindigkeitsbahnnetz ist ebenfalls eine weitgehend gute Einbindung nahezu aller deutschen Regionen festzustellen: Legt man die – für die absehbare Zukunft wohl realistische – Netz-

*Standort Deutschland:
Dezentralität als Standortvorteil
im internationalen Vergleich* ▷

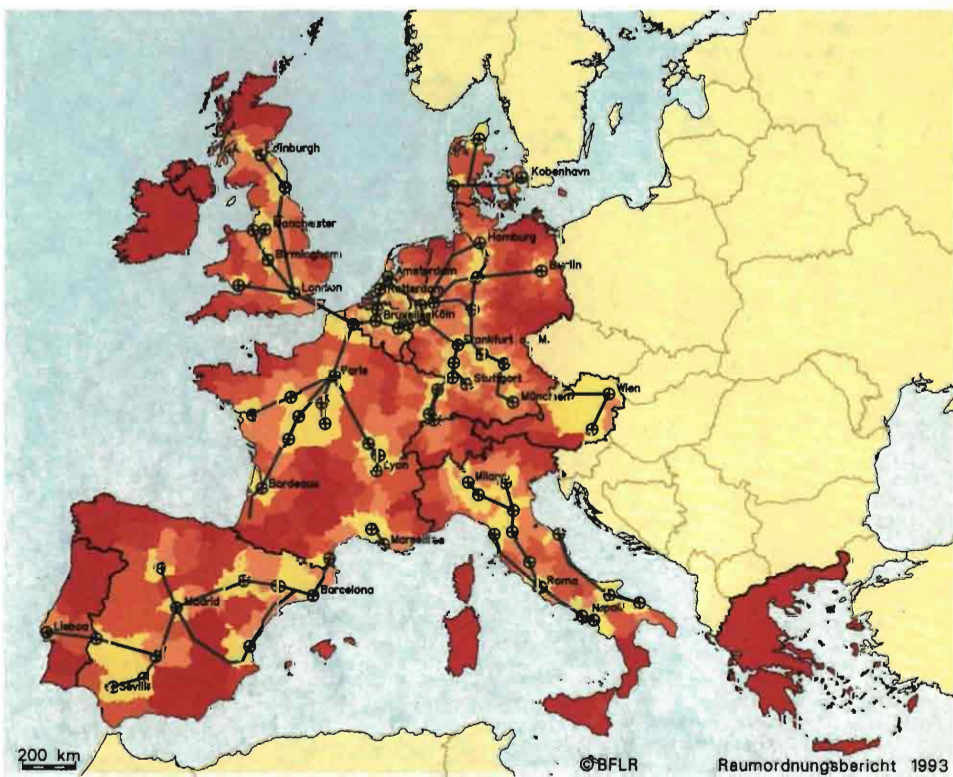
Karte 5.1 Lage zum Hochgeschwindigkeitsnetz

Schnellstmögliche Reisezeit von jeder Region zum nächsten von 78 Haltepunkten der Hochgeschwindigkeitsbahn (HGB) 1995 in Minuten

- bis unter 30
- 30 bis unter 60
- 60 bis unter 90
- 90 bis unter 120
- 120 und mehr

HGB-Haltepunkt 1995 ⊕

HGB-Netz 1995 —



Quelle: EVA - EU: NUTS 3
außerhalb der EU: NUTS 2

200 km

©BFLR

Raumordnungsbericht 1993

version des europäischen Eisenbahnverbandes UIC zugrunde, so ist der Westen Deutschlands hervorragend eingebunden. Nach Verwirklichung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wird auch für die neuen Länder eine überwiegend gute Einbindung gegeben sein. Mecklenburg-Vorpommern sowie einige kleinere Gebiete in den deutschen Mittelgebirgen und an der niedersächsischen Küste liegen allerdings auch dann noch in einer sehr peripheren Lage zum Hochgeschwindigkeitsverkehr.

Die Energieversorgung des Bundesgebietes ist in allen Regionen sichergestellt. Als Standortfaktor spielt Energie lediglich bei energieintensiven Branchen eine Rolle, wenn deren Energiekostenanteil 5 v. H. der Gesamtkosten übersteigt. Zwischen einzelnen Energieträgern bestehen z. T. erhebliche Preisunterschiede (z. B. zwischen

Strom, Gas, Mineralöl). Auch das Preisniveau eines Energieträgers weist z. T. erhebliche regionale Unterschiede auf: z. B. liegen Gebiete mit hohen Industriestrompreisen vor allem in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg sowie im Saarland. Überdurchschnittlich hoch sind die Strompreise auch in den ebenfalls durch Verbundunternehmen versorgten Stadtgebieten von Hamburg und Berlin (Westteil) sowie in den von Regionalunternehmen belieferten Räumen um Schwerin und in Berlin (Ostteil).

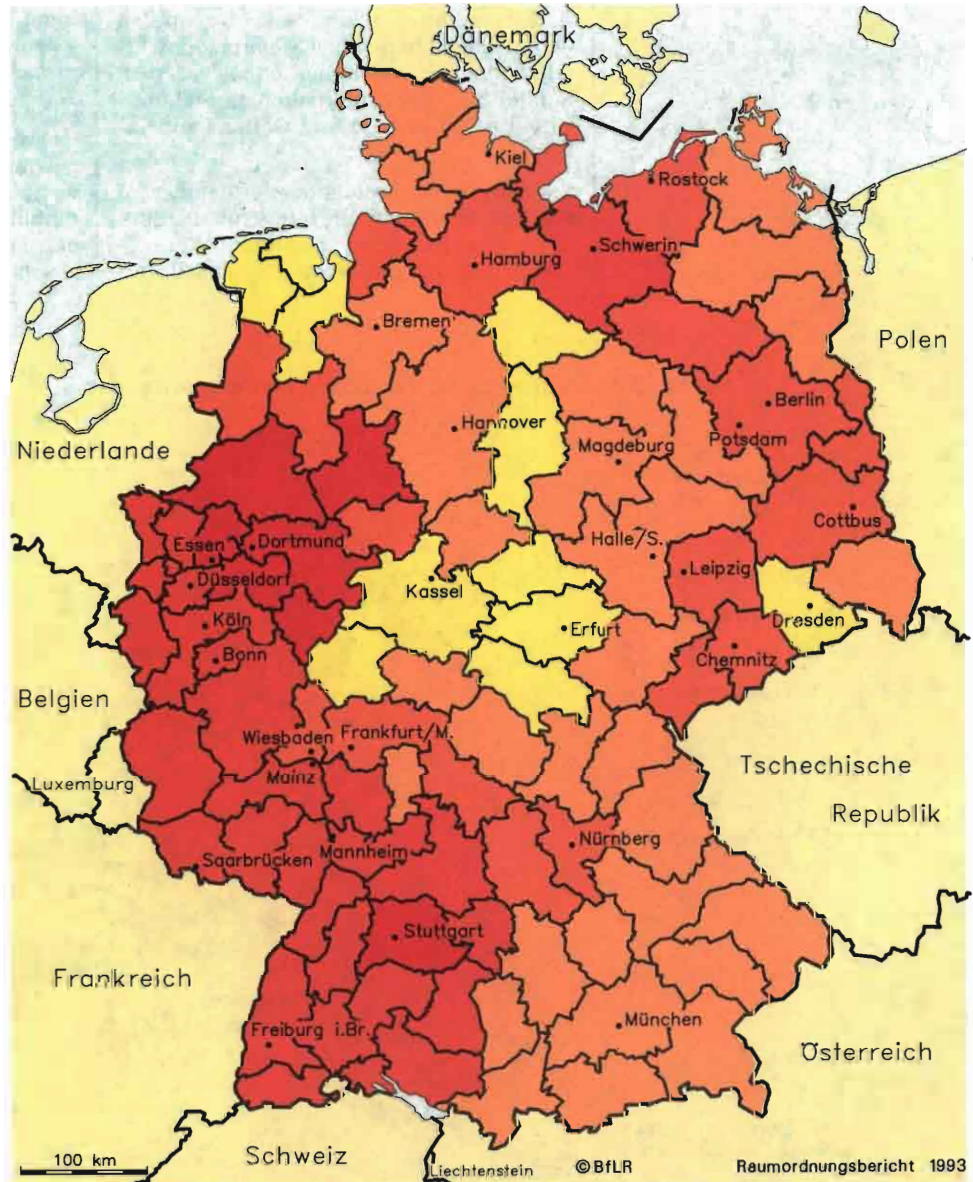
Dagegen fällt auf, daß die großen kommunalen Energieversorgungsunternehmen (z. B. Stadtwerke) Industriestrom im Durchschnitt deutlich billiger anbieten als die Verbund-Energieversorgungsunternehmen. Die kommunalen Energieversorger räumen den Industriebetrieben diese

Karte 5.2 Strompreisniveau

Regionales Strompreisniveau repräsentativer Betriebe 1993 in Pf/kWh

- bis unter 20.9
- 20.9 bis unter 21.5
- 21.5 bis unter 22.1
- 22.1 bis unter 22.7
- 22.7 und mehr

Anm.: Durchschnittlicher Strompreis aus dem Mittel der Abnahme eines Kleinbetriebes, zweier Mittelbetriebe und eines Großbetriebes, inklusive Ausgleichsabgabe, ohne MWST.



Quelle: Verband der Energieabnehmer e.V. - Raumordnungsregionen

Preisvorteile trotz zum Teil ungünstiger Produktionsstruktur (wegen teurer Inlandskohle), ungünstiger Kundenstruktur (wegen des hohen Anteils von Privathaushalten und mittelständischen Betrieben an den Kunden) und z. T. ungünstiger Lieferkonditionen bei Bezug von Fremdstrom von den Regionalversorgern und/oder den Verbund-Energieversorgungsunternehmen ein.

Standortrelevante Auswirkungen der Energieversorgung ergeben sich darüber hinaus möglicherweise durch die in Vorbereitung befindliche EU-Richtlinie zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie. Angesichts der unterschiedlich belastenden Energieträger und der unterschiedlichen regionalen Verteilung der Nutzung dieser Energieträger können sich entsprechende regionale Unterschiede der Kostenbelastung gewerblicher und privater Energieabnehmer ergeben.

Im Vergleich zu diesen insgesamt zunehmend weniger standortprägenden Fragen der Anbindung an bzw. Versorgung aus großräumigen Infrastrukturnetzen gewinnt die regionale Ausgestaltung dieser und anderer Infrastrukturbereiche weiter an Bedeutung für die jeweilige Standortqualität. Im folgenden werden besonders exemplarische Infrastrukturbereiche dargestellt, in denen modellhafte Ansätze einer zukunftsorientierten Gestaltung entwickelt worden sind: Regionale Verkehrskonzepte, kommunale und regionale Energiekonzepte sowie kommunale und regionale Freiraumkonzepte. Ergänzend erfolgt eine weniger auf modellhafte Ansätze bezogene Darstellung der kulturellen Infrastruktur als einem bedeutsamen Einflußfaktor der Regionalentwicklung.

5.1 Regionale Verkehrskonzepte

Das Ziel eines stadtverträglichen Verkehrs ist ohne Berücksichtigung der regionalen Dimension nicht erreichbar: Die Verbesserung der Erreichbarkeiten innerhalb der Städte und ihres Umlandes, die vielfältig verflochtene regionale Siedlungsentwicklung, die hohen Mobilitätsansprüche sind wichtige Ausgangsbedingungen der (regionalen) Verkehrsentwicklung. Für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung ist eine Abkehr bzw. Überwindung von „Insellösungen“ erforderlich, die sich entweder nur auf abgegrenzte Teilgebiete einer Region oder die isolierte Betrachtung von Teilverkehrssystemen beschränken. Zur Steuerung und Verlagerung des kommunalen und regionalen Verkehrsgeschehens kommt kurz- und mittelfristig insbesondere der Schaffung regionaler Verkehrsverbände, langfristig einer verbesserten Verzahnung von Verkehrs- und Siedlungsstrukturplanung große Bedeutung zu.

Der Erfolg eines regionalen Verkehrsverbundes hängt von mehreren Komponenten ab, so vor allem von

- einer attraktiven, benutzerfreundlichen Tarifgestaltung (Beispiel Umweltticket);
- einer technisch-organisatorischen Optimierung (beispielsweise durch Bevorrechtigung des öffentlichen Verkehrs an Ampeln; „City-Logistik“);
- einer „Vernetzung“ der verschiedenen Verkehrsträger, insbesondere auch mit dem Nah- und Fernverkehr der Bundesbahnen.
- Begleitend sind zur Unterstützung stärker ordnungspolitische Maßnahmen wie beispielsweise zur Parkraumbewirtschaftung sinnvoll.

Für die langfristig anzustrebende bessere Verzahnung der Verkehrs- und Siedlungsstrukturplanung ist eine ausgeprägte regionale Kooperation – insbesondere von Kernstädten und Umlandgemeinden – notwendig. Als städtebauliche und regionalplanerische Zielvorstellungen sind zu nennen:

- langfristige Sicherung der nahräumlichen Lebens- und Aufenthaltsqualität durch verbesserte Zuordnung von Gewerbe- und Wohnflächen („verkehrssparende Siedlungsplanung“);
- Konzentration von wohn- und städtebaulichen Nutzungen an den Verknüpfungs- und Haltepunkten des Schienenverkehrs;
- Optimierung des öffentlichen Regional- und Nahverkehrs;
- Reduzierung des Verkehrsflächenverbrauchs und -bedarfs.

Für regionale Verkehrskonzepte gibt es sicherlich keine „Patentrezepte“. Jede Stadt hat mit ihrem Umland eine eigene Struktur und benötigt hierfür situationsbezogene, flexible Lösungsansätze. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues ein eigenes Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr“ aufgelegt, in dem versucht wird, dem künftigen städtebaulichen Handlungsbedarf zur Verkehrsgestaltung Rechnung zu tragen. Ein Schwerpunkt wird sein, Möglichkeiten einer Vermeidung unnötigen Kfz-Verkehrs durch Einflußnahme auf das Verkehrsverhalten und die stadtstrukturellen Rahmenbedingungen zu untersuchen.

5.2 Kommunale und regionale Energiekonzepte

Wichtige Erkenntnisse über Grundlagen und Auswirkungen kommunaler und regionaler Energiekonzepte konnten durch das breit angelegte Forschungsprogramm des

Verzahnung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung

▷▷

Zunehmendes Gewicht der regionalen Ausgestaltung von Infrastrukturbereichen

▷

Verbindung von Siedlungsstruktur- und Energieplanung

▷▷

Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und des Bundesministeriums für Forschung und Technologie gewonnen werden. Nach einer Untersuchung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung sind mittlerweile mehr als 300 kommunale und regionale Energiekonzepte – in einigen Ländern sogar flächendeckend – erarbeitet worden. Das besondere Interesse dieses Forschungsprogramms lag darin, Energiebedarf und Energieeinsparungspotentiale aus der jeweiligen Siedlungsstruktur abzuleiten und so Ansätze zur besseren Verbindung von Siedlungsstruktur- und Energieplanung aufzuzeigen. Zur erfolgreichen Umsetzung solcher Ansätze ist eine enge Zusammenarbeit der Stadtentwicklungsplanung mit den örtlichen Stadtwerken bzw. den regionalen Energieversorgungsunternehmen notwendig. Beispiele wie Saarbrücken oder Rottweil zeigen die großen Möglichkeiten einer guten Zusammenarbeit auf.

Als wichtige technisch-infrastrukturelle Aspekte von Energiekonzepten sind die stärkere Nutzung örtlich vorhandener Energiepotentiale (beispielsweise durch Abwärmenutzung) sowie der energieträgerübergreifende Ansatz zu nennen. Zunehmende Bedeutung gewinnt daneben die Notwendigkeit eines quasi „ideologischen“ Wechsels, d. h. daß weniger die Versorgung mit Energie als vielmehr die Energiedienstleistung in den Vordergrund rückt. In den neuen Ländern haben viele Städte und Gemeinden die Gestaltungsmöglichkeiten im Energiebereich im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und Planungshoheit erkannt und wollen die Chancen, die sich aus dem Neuanfang nach 1989 ergeben, nutzen. Mehr als 100 Gemeinden zeigten bei einer Umfrage Interesse an der Aufstellung von Energiekonzepten. In vielen Städten sind inzwischen erste Rahmenkonzepte bzw. Teilkonzepte – oft mit Unterstützung der EU – entstanden oder in Arbeit.

Nach Erfahrungen mit dem vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderten Energiekonzepten in Neustadt/Glewe, Leipzig, Berlin, Meißen, Rügen, Eberswalde/Finow und dem Landeskonzept Sachsen werden neben der Gewährleistung der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit von Energieversorgungssystemen und der rationellen Energieanwendung zunehmend folgende neuere Zielstellungen verfolgt:

- Reduzierung des CO₂-Ausstoßes als Unterstützung des CO₂-Minderungsprogramms der Bundesregierung; die Einbindung des Verkehrssektors in die Emissionsbilanzen wird grundsätzlich angestrebt;
- stärkere Integration der Energieplanung in die gesamte Stadtentwicklungsplanung; projektbegleitende Arbeitskreise haben sich hierbei bereits bewährt;

- Bereitstellung von ersten, kurzfristig realisierbaren Maßnahmen noch während der Konzepterarbeitung v. a. wegen des dringenden Handlungsbedarfs in vielen Teilbereichen und
- konsequente Orientierung auf die erheblichen Einsparpotentiale im Gebäudebereich (bis zu 70 v. H.) und die Nutzung erneuerbarer Energieträger. In den sächsischen und brandenburgischen Konzepten wird besonders der weitere umweltgerechte Einsatz der Braunkohle in den Vordergrund gestellt.

5.3 Kommunale und regionale Freiraumkonzepte

Angesichts zunehmender Flächeninanspruchnahme kommt der Sicherung und dem Ausbau von Freiraum für die weitere Raumentwicklung besondere Bedeutung zu. Gerade in den großen Stadtregionen des Bundesgebietes wird diese Notwendigkeit auch als kommunale bzw. regionale Aufgabe begriffen.

Kennzeichnend für die neuere Beschäftigung mit dieser Problematik ist ein gewandeltes Begriffsverständnis: Freiraum wird nicht mehr „nur“ bestimmt durch „fehlende Nutzungen“, sondern auch positiv als Entwicklungspotential behandelt. Freiraum hat demnach verschiedene Funktionen zu erfüllen:

- in ökologischer Hinsicht geht es insbesondere um den Erhalt und die Entwicklung der Lebensräume für Arten- und Biotopvielfalt;
- in sozialer Hinsicht geht es vor allem um die Möglichkeiten innerstädtischer Erholungsflächen, damit verbunden um Förderung von Kommunikation sowie von Kinderspielbereichen;
- in raumstruktureller Hinsicht schließlich steht der Gliederungsaspekt einer „durchgrünten“ Stadt im Vordergrund.

„Freiräume“ haben darüber hinaus eine nicht unerhebliche ökonomische Bedeutung als Standortfaktor für hochwertiges Wohnen oder auch für neuartige „Gewerbegebiete“ (Stichwort: Arbeiten im Park). Mangelnder bzw. quantitativ oder qualitativ nicht ausreichender Freiraum kann somit zu einem gewichtigen Engpaßfaktor der regionalen Entwicklung werden. Kommunale und regionale Freiraumkonzepte verfolgen das grundsätzliche Ziel, diese Engpässe zu beseitigen. Als vorrangige Aufgabenbereiche sind dabei zu nennen:

- vorhandene Freiräume sichern und entwickeln;
- rückgewinnbare Flächen nutzen;
- weiteren Verbrauch reduzieren.

*Regionale Freiraumplanung:
Freiräume als Entwicklungspotential*



Eine wesentliche Zielsetzung der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark besteht in der Erarbeitung und Umsetzung eines solchen regionalen Freiraumkonzeptes:

Aufbauend auf den sogenannten „regionalen Grünzügen“ im Ruhrgebiet zielt die IBA Emscherpark auf eine räumliche Ergänzung – insbesondere durch einen neuen Ost-West-Grünzug – und mittelfristige Vernetzung zu einem zusammenhängenden Parksystem. Der damit angestrebte Emscher Landschaftspark umfaßt eine Fläche von rund 320 km² und erstreckt sich in seiner Ost-West-Ausdehnung auf ca. 70 km. Der Ansatz der IBA Emscherpark begreift Freiraumsicherung und -entwicklung nicht als isolierte Fachproblematik, sondern als notwendigen Bestandteil der Regionalentwicklung insgesamt.

5.4 Regionale Kulturinfrastruktur

Auf einer gänzlich anderen Ebene als die vorangegangenen Bereiche sind die regionalen Kultureinrichtungen als Teil der regionalen Infrastruktur zu sehen: Kulturelle Einrichtungen sind wichtige Bestandteile des regionalen Erscheinungsbildes. Zusammen mit den gewachsenen Querverbindungen zum privatwirtschaftlichen Kulturbetrieb prägen sie zunehmend mehr die wirtschaftlichen Entwicklungschancen einer Region. Neuere Forschungsergebnisse zeigen, daß das regionalwirtschaftliche Wirkungsgeflecht zwischen öffentlicher kultureller Infrastruktur, den kulturellen Angeboten freier Träger und privater Kultur- und Medienwirtschaft wesentlich weiter und nachhaltiger ist, als bisher angenommen. Viele Betriebe der Kulturwirtschaft stehen in engen, sich wechselseitig ergänzenden Arbeitsbeziehungen zu öffentlichen Kultureinrichtungen. Besonders wichtig sind diese Querverbindungen für den Kunstmarkt, der sich häufig nicht trotz, sondern gerade wegen der vorhandenen Infrastruktur von Museen, Kunsthallen und fördernden Institutionen profiliert.

Auch im Hinblick auf den „kulturellen Arbeitsmarkt“ zeigen sich diese engen Verbindungen, wobei auffallend ist, daß die öffentlichen Träger im Kulturbetrieb keineswegs den ersten Rang als Arbeitgeber einnehmen, vielmehr die Kulturwirtschaft mit deutlichem Abstand der wichtigste Arbeitgeber ist.

Einrichtungen wie Theater, Museen, Orchester oder Bibliotheken stellen Kristallisationspunkte für ein breit gefächertes kulturelles Leben in den verschiedenen Sektoren von Kunst und Medien bereit. Jugendkunstschulen, Musikschulen, kulturpädagogische oder sozio-kulturelle Einrichtungen erweitern und bereichern die kulturelle Infrastruktur und das Kulturleben. Die Bedeutung kultureller Faktoren geht dabei

weit über Wertschöpfung und Steueraufkommen hinaus. Sie berühren zugleich so unterschiedliche Aspekte wie Freizeit und Tourismus, Erkennungswert und Unterscheidbarkeit der Region („Regionale Identität“), Innovationskraft, kulturelle Bildung und soziale Integration.

Die Dichte kultureller Infrastruktur in Deutschland in den genannten Bereichen ist beeindruckend:

- Das flächendeckende Theaterangebot Deutschlands (insgesamt 146 öffentliche Theater mit 447 Spielstätten, davon 61 bzw. 168 in den neuen Ländern) nimmt im internationalen Vergleich einen hohen Rang ein.
- Die mehr als 4 500 Museen in Deutschland bilden eine große regionale und organisatorische Vielfalt nicht nur hinsichtlich der Trägerschaft, sondern auch in ihren Sammlungsschwerpunkten.
- Auch die Orchesterlandschaft Deutschlands (164 professionelle Orchester, davon 75 in den neuen Ländern) ist – im besonderen in den neuen Ländern – durch eine breite räumliche Verteilung gekennzeichnet.
- Die rund 15 000 öffentlichen Bibliotheken in Deutschland variieren demgegenüber in ihrem Angebot deutlich je nach Land, Siedlungsstruktur und Gemeindegröße. In den neuen Ländern ist die bislang bessere Ausstattung infolge der Umbruchsituation im Rückgang begriffen.

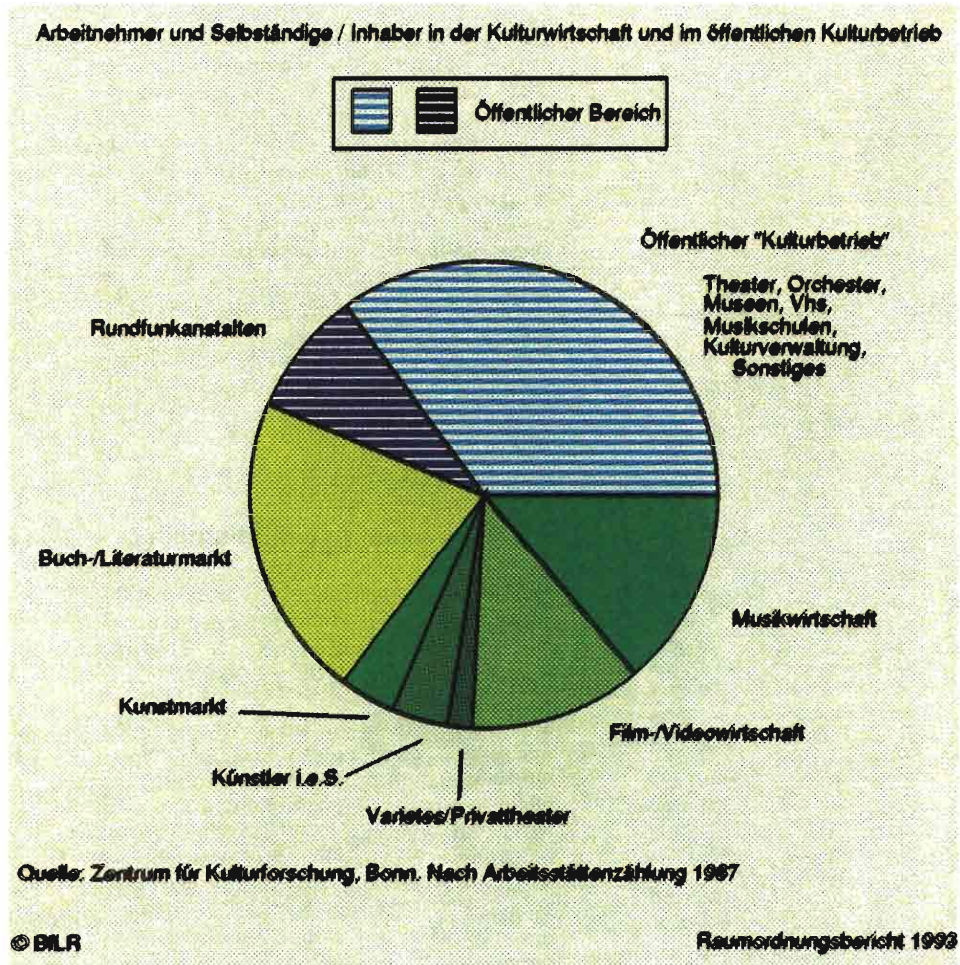
Auf die aktuelle Bedeutung der Sicherung der „kulturellen Substanz“ speziell in den Regionen der neuen Länder weist § 35 des Einigungsvertrages hin. Auf seiner Grundlage hat die Übergangsförderung der kulturellen Programme das Gefüge der Standorte von regionalem, nationalem und internationalem Rang zu großen Teilen sichern können.

Eine erste Bestandsaufnahme der Standorte kultureller Infrastruktur am Anfang der neunziger Jahre zeigt gerade für die neuen Länder eine insgesamt positive Ausgangslage. Dies galt insbesondere bei der Museums-, Theater- und Orchesterlandschaft. Es waren sogar Stärkungstendenzen zu verzeichnen, so etwa im musikalischen Bereich, in dem die Ausstattung bis dahin eher unterdurchschnittlich war (z. B. bei den Musikschulen in den neuen Ländern). In der Folge wurden zunächst erhebliche Umstrukturierungen und Klärungen bei der kulturellen Infrastruktur in den neuen Ländern erwartet. Neuere Daten bestätigen diese vieldiskutierte Vermutung einer durchgreifenden Umgestaltung z. B. der Theater- und Museumslandschaft nicht. Zwar gab es Bereiche (wie die Bibliotheken), die auch nach erheblichen Rückgängen der letzten Jahre noch keine klare Schlußfolgerung zulassen, auf welchem Niveau sich der Bestand konsolidieren wird.

Kultur als wichtiger Bestandteil des regionalen Erscheinungsbildes



Abb. 5.1 Arbeitsplätze im öffentlichen und privatwirtschaftlichen "Kulturbetrieb" in Nordrhein-Westfalen



In anderen Bereichen, wie z. B. Theatern und Orchestern, sind Standorte jedoch meist weitgehend erhalten geblieben.

Eine generelle Bewertung der zukünftigen Tendenzen der kulturellen Einrichtungen insbesondere in den neuen Ländern ist – zumal in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte – schwer zu treffen. Von der Sache her erschwert insbesondere die Mehrschichtigkeit der Entscheidungsebenen und -kriterien eine präzise Einschätzung. Hervorzuheben ist zum einen die Unsicherheit über die Zukunft der anteiligen Finanzierung, verbunden mit Fragen der Neuordnung von Trägerschaften. Zum anderen geht es auch um die historisch gewachsenen Standortstrukturen in den Regionen, die sich einem quantifizierenden Vergleich entziehen.

Für die Raumordnung bedeutsam ist der Umstand, daß die Vielfalt regionaler Kulturinfrastruktur nicht nur das unverwechselbare Bild einer Region stärkt. Sie ist auch eine der Voraussetzungen, besondere „regionale Begabungen“ im Bereich künstlerischer Prozesse zu entwickeln, die in andere Lebens- und Wirtschaftsbereiche ausstrah-

len. Die Ausstrahlungskraft der kulturellen Infrastruktur kann insbesondere in ländlich geprägten Regionen durch Kooperation, Vernetzung und regionale Kulturplanung erhöht werden. Um diese Voraussetzung dauerhaft zu gewährleisten, ist es notwendig, die regionale Vielfalt kultureller Infrastruktur aktiv zu unterstützen und zu ergänzen durch kreative Formen und Partnerschaften im Kunst- und Kulturbetrieb.

5.5 Fazit: Wandel der Standortbedingungen

Die vorgestellten Infrastrukturbereiche haben den Bedeutungswandel von Standortfaktoren aufgezeigt: Neben dem zunehmenden Gewicht „weicher“ Standortfaktoren gewinnt vor allem die regionale Ausprägung und Ausgestaltung von Standortfaktoren an Bedeutung.

Insbesondere im Zusammenhang mit den dynamischen Effekten des europäischen Binnenmarktes wird erwartet, daß die

Zunehmendes Gewicht
„weicher“ Standortfaktoren . . .
▷▷

Unternehmen verstärkt ihre Standorte kritisch hinterfragen und zunehmend außer-europäische Unternehmen die Möglichkeiten neuer Betriebsstätten und -niederlassungen im europäischen Raum überprüfen und z. T. auch realisieren. Zu letzteren gehören zum einen Unternehmen, die gänzlich neu in Europa Fuß fassen wollen und zum zweiten die bereits in Europa ansässigen Unternehmen.

Verlässliche Schätzungen über den Umfang dieses Ansiedlungs- und Verlagerungspotentials unterliegen großen methodischen und empirischen Problemen. Grundsätzlich darf das Potential an räumlich mobilen Unternehmen nicht überschätzt werden: Standortentscheidungen von Unternehmen sind langfristige Investitionsentscheidungen. In der Regel werden sie nicht von heute auf morgen revidiert, sondern haben häufig noch für die nächste Generation Bestand. Auch ist nur der geringere Teil der gesamten betrieblichen Investitionen räumlich mobil und damit relevant für Standortentscheidungen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen außerdem, daß Betriebsverlagerungen häufig in einem Radius erfolgen, der es den bisherigen Arbeitskräften ermöglicht, die neue Betriebsstätte durch Pendeln auch weiterhin zu erreichen. Auch steht die Wahl eines neuen Standortes erst an zweiter Stelle im unternehmerischen Entscheidungskalkül. An erster Stelle steht die Frage nach zusätzlichen Absatzpotentialen. Erst wenn dies bejaht wird, stellt sich die Frage möglicher Standortalternativen, um zusätzliche Produktionskapazitäten zu errichten.

Zu den „klassischen“ Einflußfaktoren unternehmerischer Standortwahl werden häufig in zu isolierter Form die Lohn- und Lohnnebenkosten gezählt. Für einen seriösen internationalen Vergleich dieser Kosten ist zwingend eine Einbeziehung der Produktivität erforderlich. Generell ist aber festzustellen, daß neben diesen engeren betriebswirtschaftlichen Standortfaktoren

andere Aspekte der Standortgunst an Bedeutung gewinnen:

So wirkt die überaus angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt mittlerweile als ein das regionale Wachstum beschränkender Faktor. Die Situation auf dem regionalen Wohnungsmarkt entscheidet immer häufiger über die Attraktivität eines Standortes. Erkennbar ist dies insbesondere in den Ballungsräumen: Dort haben Unternehmen und öffentliche Einrichtungen aufgrund eines vielfach unzureichenden Wohnungsangebots zunehmend Probleme bei der Personalrekrutierung. Immer mehr Unternehmen versuchen daher durch Werkswohnungsbau Abhilfe zu schaffen.

Die lokalen und regionalen Akteure besitzen in der Regel nur einen begrenzten Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Standortbedingungen: Die spezifischen Anforderungen eines konkreten Investitionsvorhabens sind häufig nur bedingt vorausschauend planbar. Angesichts der zunehmenden Bedeutung sogenannter weicher Standortfaktoren laufen daher viele Maßnahmen der Kommunen und Regionen darauf hinaus, diese gezielt zu beeinflussen und zu verbessern. So ist auffallend, wie stark insbesondere Dienstleistungszentren, prosperierende Regionen sowie Industrieregionen, die in der jüngsten Vergangenheit von starken wirtschaftlichen Strukturproblemen und Anpassungsproblemen betroffen waren, im kulturellen Bereich (etwa Museen, Ausstellungen, Errichtung von Kulturzentren) investieren, um im interregionalen und europäischen Wettbewerb mithalten zu können.

Weiche Standortfaktoren ersetzen allerdings die bisher bestimmenden Standortfaktoren – wie Ausstattung mit wirtschaftsnaher Infrastruktur und ein ausreichendes Qualifikationsniveau von Arbeitskräften – nicht, sondern ergänzen diese. Attraktive Standortvorsorge zielt deshalb auf einen angemessenen „Mix“ beider Komponenten ab.

... bei begrenztem regionalem Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Standortfaktoren
▷▷

Teil III: Ausgewählte räumliche Problemstellungen der neuen Länder

Vorbemerkung

Besondere Ausgangslage der neuen Länder und ...



Der Raumordnungsbericht 1993 beschreibt die raumbedeutsamen Entwicklungen, das Siedlungssystem, die Flächennutzung und die Nutzungskonflikte sowie die raumwirksamen Fachpolitiken für Deutschland als Ganzes. Auf die räumlichen Folgen der deutschen Einheit und die besonderen Probleme der Städte und Regionen in den neuen Ländern wird im jeweiligen Kontext meist im Vergleich mit den alten Ländern eingegangen. Gleichwohl ist es notwendig, räumliche Problemstellungen, die in einem Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung in den neuen Ländern entstanden sind, gesondert zu behandeln.

Dies betrifft zum einen die regionale Arbeitsmarktentwicklung, die als Folge der marktwirtschaftlichen Umstrukturierung durch massive Arbeitsplatzeinbußen und regional konzentrierte Beschäftigungskrisen gekennzeichnet ist. Es betrifft zum zweiten die Wanderungsströme zwischen Ost und West, deren Anschwellen in der Zeit kurz vor der deutschen Vereinigung einer der Gründe war, die wirtschaftliche und soziale Zusammenführung beider Landesteile unter großen Risiken sehr rasch voranzutreiben. Die damalige Massenabwanderung ist abgeebbt, aber nicht gestoppt und stellt unter raumordnerischen Gesichtspunkten ein zentrales Problem dar, weil vor allem junge und qualifizierte Menschen fortziehen und damit die Entwicklungschancen vieler Regionen in den neuen Ländern nachhaltig beeinträchtigt werden.

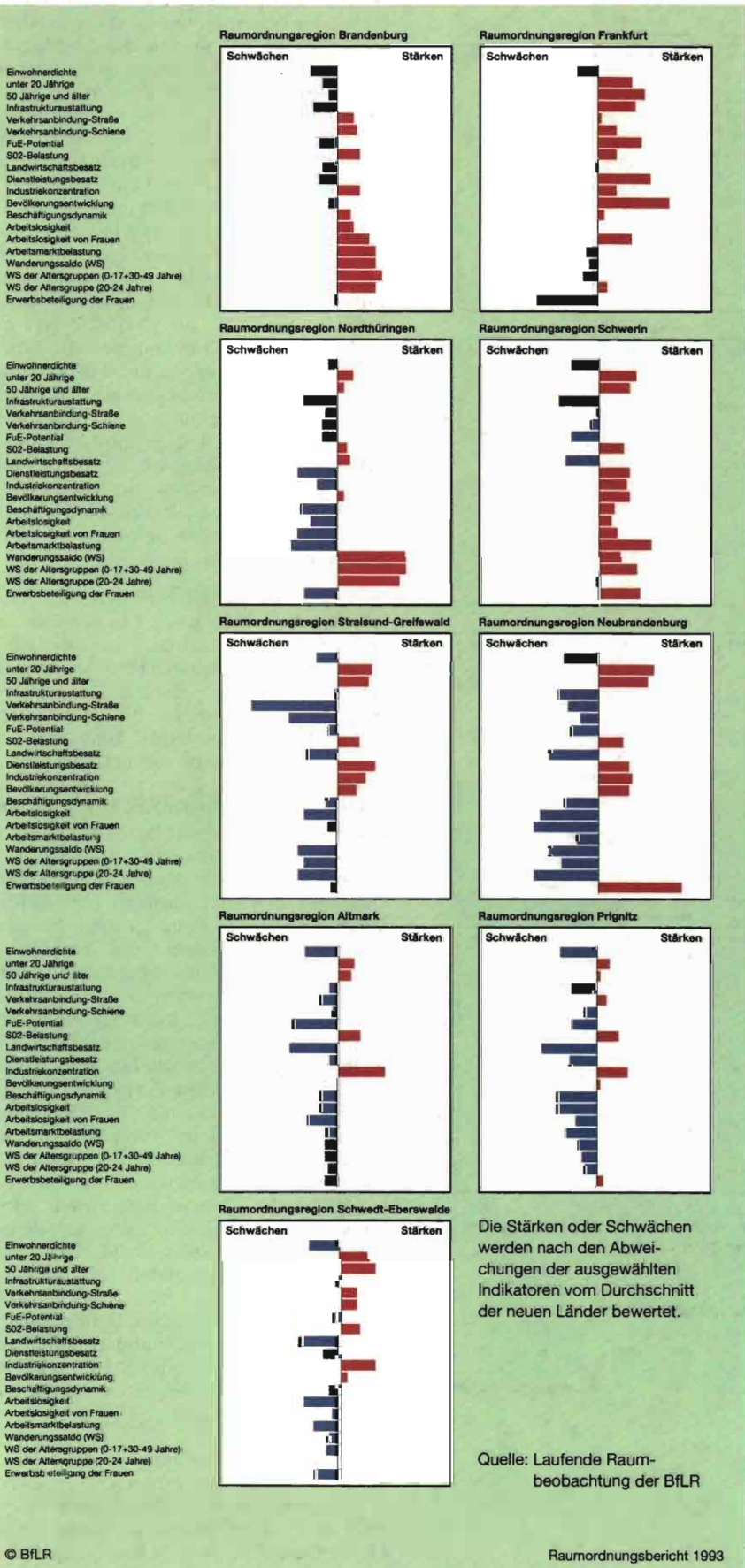
... spezifische Entwicklungspotentiale und -engpässe:



Die grundsätzlich unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zwischen alten und neuen Ländern und das daraus resultierende allgemeine Gefälle in den Lebensbedingungen zwischen West und Ost dürfen nicht den Blick dafür verstellen, daß auch innerhalb der neuen Länder große Unterschiede in den regionalen Ausgangsbedingungen und Entwicklungsperspektiven bestehen.

Kapitel 6 enthält daher eine indikatorengestützte Stärken-Schwächen-Analyse anhand von Regionalprofilen der Raumordnungsregionen in den neuen Ländern. In Kapitel 7 und 8 stehen die spezifischen Abwanderungs- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Ländern im Vordergrund. Ausgewählte räumliche Problemstellungen in den Bereichen Konversion, Gewerbeflächenentwicklung, Tourismus, interkommunale Kooperation und Erhaltung industrieller Kerne werden in Kapitel 9 in exemplarischen regionalen Fallstudien behandelt. Kapitel 10 stellt die besondere raumstrukturelle Situation der Region Berlin-Brandenburg dar.

Abb. 6.1 Regionalprofile ländlicher Räume



6 Regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe in den neuen Ländern

Die Position der neuen Länder im internationalen Standortwettbewerb ist durch Defizite vor allem im Bereich der Produktivität, der Infrastrukturausstattung und der Umweltqualität, aber auch durch positive Faktoren wie hohes Qualifikationsniveau und zentrale Lage in Mitteleuropa gekennzeichnet.

Entwicklungshemmnisse wie ungeklärte Eigentumsverhältnisse und mangelnde Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen konnten zwar inzwischen teilweise abgebaut werden, stellen aber immer noch schwerwiegende Standortnachteile dar. Andererseits führt der Umstrukturierungs- und Erneuerungsprozess in Wirtschaft und Verwaltung oftmals zu einem Einstieg auf hohem technischen Niveau und damit zu Modernisierungsvorteilen gegenüber anderen Ländern und Regionen.

Die einzelnen Teilräume der neuen Länder sind sowohl bei den Entwicklungsdefiziten als auch bei den spezifischen Vorteilen durch erhebliche Unterschiede gekennzeichnet. Keine Region weist nur negative Aspekte auf. Spezifische Schwächen stehen spezifischen Stärken gegenüber, deren Ursachen analysiert und bei regionalen Entwicklungskonzepten berücksichtigt werden müssen.

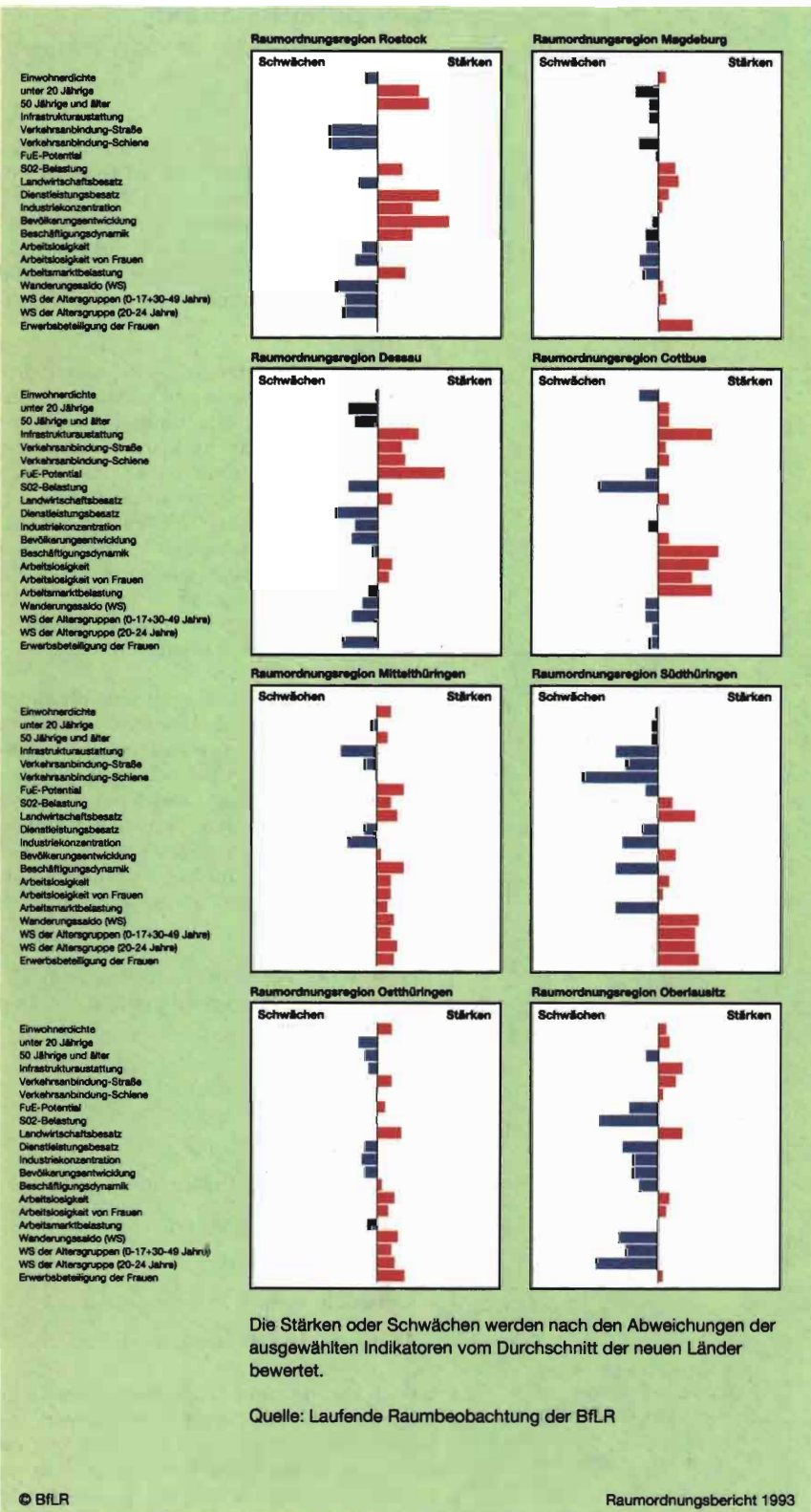
Als wesentliche Voraussetzungen für die regionale Wettbewerbsfähigkeit gelten Faktoren wie:

- Einwohnerdichte,
- Altersaufbau,
- Qualifikationsniveau,
- Forschungs- und Entwicklungspotential,
- Infrastrukturausstattung,
- Verkehrsanbindung,
- Umweltqualität,
- Wohnungsverorgung.

Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungslinien sind z. T. auch durch die vorhandene Wirtschaftsstruktur, ihre sektorale Gliederung und ihren Konzentrationsgrad bestimmt. Ablesbar werden Unterschiede der regionalen Wettbewerbsfähigkeit an Merkmalen regionaler Disparitäten wie

- Bevölkerungsentwicklung,
- Beschäftigungsdynamik,
- Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsmarktbelastung,
- Abwanderung bzw. Zuwanderung.

Abb. 6.2 Regionalprofile verstärkter Räume

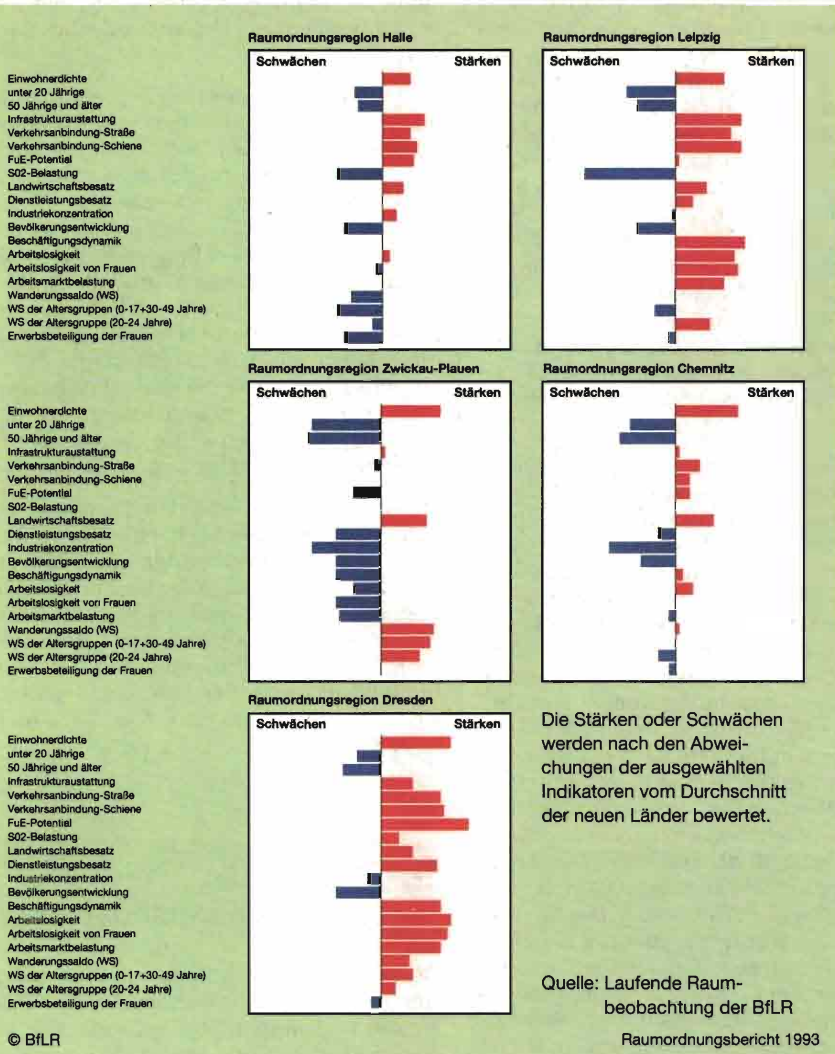


Die Ausprägungen dieser Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit und die Merkmale regionaler Disparitäten sind in Regionalprofilen erfassbar, die jeweils die Abweichungen einer Region in positiver oder negativer Richtung vom Durchschnittswert der neuen Länder darstellen. Diese Regionalprofile geben Hinweise auf die spezifischen Stärken und Schwächen von Wirtschaftsräumen und Planungsregionen (Raumordnungsregionen) in den neuen Ländern, können aber keine umfassende Problemdarstellung für sich in Anspruch nehmen. Dazu reicht die vorhandene Informationsbasis der Regionalstatistik nicht aus. Zudem werden sogenannte „weiche“ Standortfaktoren wie landschaftliche und klimatische Attraktivität, Handlungsfähigkeit der lokalen bzw. regionalen politischen Gremien, Unternehmens- und Arbeitskultur oder Lebensstile nicht erfasst. Die Regionalprofile können daher nur ein Ausgangspunkt für vertiefte regionale Analysen sein, die zur Erarbeitung von Entwicklungskonzepten vor Ort in den Städten, Regionen und Ländern geleistet werden müssen.

Die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Arbeitskräften kommt in der Einwohnerdichte zum Ausdruck. In sehr dünn besiedelten Regionen wie im Norden der neuen Länder ist es schwierig, eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlicher Infrastruktur und privaten Dienstleistungen wirtschaftlich anzubieten. Es entstehen lange Wege zu zentralen Einrichtungen und Arbeitsplätzen. Häufig fehlt das Nachfragepotential, um wirtschaftliche oder kulturelle Aktivitäten zu tragen. Dieser Standortnachteil dünn besiedelter Räume kann nur begrenzt ausgeglichen werden durch abgestufte zentralörtliche Systeme und eine Verbesserung der Verkehrerschließung. Hohe Einwohnerdichten bieten im Standortwettbewerb Effizienzvorteile durch den Betrieb großer privater und öffentlicher Einrichtungen („economies of scale“). Gleichzeitig entstehen jedoch Belastungen durch hohe Siedlungsdichte, geringen Freiflächenanteil und starke Verkehrsströme. Die selbst im europäischen Vergleich ungewöhnlich dicht besiedelten, ausgedehnten Industrieregionen im Süden der neuen Länder können den Vorteil hoher Einwohner- und Arbeitskraftpotentiale nur nutzen, wenn es gelingt, die Wohnungs- und Wohnumfeldqualitäten in diesen Regionen zu verbessern und massive Umweltbeeinträchtigungen zu vermindern. Besonders günstige Entwicklungsperspektiven haben Stadtregionen oder Städte mittlerer Größenordnung mit ausgebauten zentralörtlichen Strukturen.

Häufig wird die Bedeutung der Altersstruktur als Standortfaktor vernachlässigt. Es hat sich jedoch gezeigt, daß Regionen mit einem stark zurückgehenden Anteil junger Menschen auf längere Sicht eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung verzeichnen als Regionen mit einem hohen Anteil

Abb. 6.3 Regionalprofile der Agglomerationsräume



angesehen werden. Das höchste Qualifikationsniveau und breiteste Qualifikationspektrum wird in den Großstädten und südlichen industriellen Agglomerationen sowie in den jungen Industriestädten des Nordens und in der Mitte der neuen Länder erreicht.

In engem Zusammenhang mit dem regionalen Ausbildungs- und Wissensstand steht das Forschungs- und Entwicklungspotential, das durch die hochqualifizierten Techniker, Ingenieure und Wissenschaftler in den Hochschulen und in der Wirtschaft verkörpert wird. Das Forschungs- und Entwicklungspotential der neuen Länder ist vor allem in den Regionen mit großen Städten (Berlin (einschließlich Potsdam), Dresden, Halle, Leipzig, Mittel- und Ostthüringen, Chemnitz-Zwickau-Freiberg sowie Rostock, Magdeburg, Frankfurt/Oder) konzentriert. Mit den qualifizierten Arbeitnehmern und den vorhandenen und entstehenden Einrichtungen des Technologietransfers bestehen dort relativ gute personelle Voraussetzungen für moderne, innovationsorientierte Produktionen.

Weitere Elemente regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität sind Lage(un)gunst und Ausstattung mit Infrastruktur, vor allem mit produktionsorientierten Infrastruktureinrichtungen. Für einen Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit nord- und osteuropäischen Staaten sind die Regionen in den neuen Ländern günstig gelegen. Werden dagegen die inter- und intraregionalen Erreichbarkeiten über Schiene und Straße betrachtet, dann sind erhebliche Engpässe festzustellen. Dabei sind es weniger die Netzdichten von Schiene und Straße, sondern die qualitativen Mängel, die zu schlechten Erreichbarkeiten führen. Die regionale Ausstattung mit Telekommunikationseinrichtungen ist trotz großer Fortschritte z. T. noch sehr unzureichend.

In einigen Regionen der neuen Länder ist die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser gefährdet und der Anschlußgrad an die öffentliche Kanalisation und Kläranlagen unbefriedigend. Dies bedeutet nicht nur eine Beeinträchtigung von Gesundheit und Lebensqualität, sondern auch ein schwerwiegendes Hemmnis für zukunftsgerichtete Investitionen in Arbeitsplätze.

Den schwerwiegendsten Mangel in der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und das größte Entwicklungshemmnis stellt in den neuen Ländern die hohe Umweltbelastung dar. Hohe Umweltbelastungen durch Luftbelastung (Schwefeldioxid) sind am stärksten in den Regionen Cottbus, Halle und Leipzig gegeben. Bodenbelastungen durch Altlasten und Deponien betreffen am stärksten den Raum Halle-Bitterfeld. Als großflächig stark umweltbelastet müssen auch die Gebiete zwischen Gera und Zwickau angesehen werden sowie kleinräumige Schwermetallbelastungen im Freiburger Raum.

der jungen Generation. Dies könnte zum einen damit zusammenhängen, daß die nachwachsende Erwerbsgeneration eine spezifische für die Regionen bedeutsame Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen entfaltet (Wohnungen, Schulen, öffentliche Einrichtungen). Gleichzeitig ist ein junges Arbeitskräftepotential ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, weil es mit vergleichsweise niedrigen Arbeitskosten verbunden ist und die Innovationsdynamik beschleunigt.

Für ein exportorientiertes, auf hohem technischem Niveau produzierendes Land wie Deutschland ist die berufliche Qualifikation der Arbeitskräfte der entscheidende Standortfaktor. In den neuen Ländern sind formal gut ausgebildete, qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden. Fast die Hälfte davon sind Frauen. Obwohl nicht alle Qualifikationen den gegenwärtigen Anforderungen entsprechen und nach wie vor ein hoher Weiterbildungsbedarf vor allem in den Bereichen Recht, Finanzen, Management und Verwaltung besteht, muß das relativ hohe Qualifikationsniveau als ein bedeutendes Entwicklungspotential der neuen Länder

Ein weiterer negativer Standortfaktor ist die quantitativ und qualitativ unzureichende Wohnungsversorgung in vielen Regionen der neuen Länder. Kleine Wohnungsgrößen, schlechte Wohnungsqualitäten sowie häufig ein wenig attraktives Wohnumfeld sind die Kennzeichen der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern. Die größten Probleme zeigen sich dabei in den Mehrfamilienhausbauten der gründerzeitlichen Wohngebiete in Innenstadtnähe und teilweise auch in den Neubaugroßsiedlungen am Stadtrand. Kleinstädte, Dörfer und Einfamilienhaussiedlungen weisen demgegenüber bessere Wohnbedingungen auf. Die Hauptproblemgebiete befinden sich in den Regionen Sachsens und in Halle-Bitterfeld.

Neben Faktoren wie Erwerbspotential, Qualifikation, Infrastruktur und Umweltqualität spielt auch die in einer Region vorhandene Wirtschaftsstruktur eine wichtige Rolle für Entwicklungspotentiale oder -engpässe. Günstige Ausgangsbedingungen bietet eine möglichst hohe Vielseitigkeit der vorhandenen Wirtschaftsstruktur. Ausgeprägte Monostrukturen sind für die notwendigen Umstrukturierungs- und Umorientierungsprozesse in den neuen Ländern dagegen hinderliche Voraussetzungen. Monostrukturen sind in der Regel mit großbetrieblichen Strukturen verbunden, in den neuen Ländern sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Industrie. Der Anteil kleiner und mittelständischer Betriebe war in der ehemaligen DDR gering. Das Produktivitätsniveau war relativ niedrig, die Industrieanlagen waren veraltet. Es fehlten Produktioninnovationen. Bereiche wie produktionsbezogene Dienstleistungen, Banken und Versicherungen waren unzureichend entwickelt. So werden etliche Regionen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts relativ stark einseitig von der Landwirtschaft geprägt. In den Regionen Cottbus, Halle-Bitterfeld dominieren großindustrielle Monostrukturen von Bergbau und Chemie. In den sächsischen Regionen ist ein besonders hoher Anteil der Industrieanlagen veraltet.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Entwicklungspotentiale und -engpässe zeigen sich in den Regionen der neuen Länder deutliche Unterschiede. Es gibt ein klares, aber differenziertes Potentialgefälle von den Großstadtreionen Dresden und Leipzig zu den ländlichen Regionen und Grenzräumen hin. Es wird in erster Linie von eng mit dem Agglomerationsgrad zusammenhängenden Faktoren wie Dienstleistungsbesatz, Qualifikationsstruktur und Innovationspotential bestimmt, zum anderen von der Ausstattung mit Infrastruktur und der Erreichbarkeit.

Die Engpässe der meisten als Oberzentren ausgewiesenen Städte in den stärker industrialisierten Räumen liegen in ihrer veralteten, verbrauchten und teilweise einseitigen Industriestruktur und in infrastrukturellen Ausstattungsmängeln, die die Funktionsfä-

higkeit der Oberzentren als Wirtschafts- und Versorgungszentren eines teilweise sehr ausgedehnten Umlandes beeinträchtigen.

Außerhalb der größeren Zentren in den ländlich geprägten Räumen sind vor allem Engpässe im Bereich Qualifikation/Innovation, bei der Infrastrukturausstattung und Verkehrsanbindung festzustellen. In den ehemaligen Randräumen im Südosten und Westen fallen diese Engpässe mit einer besonders ungünstigen Wirtschaftsstruktur zusammen. In den ländlichen Regionen des Nordens und Nordostens werden die Strukturprobleme zusätzlich von geringer Bevölkerungsdichte sowie der starken Abhängigkeit vom Landwirtschaftssektor geprägt. Andererseits weisen diese Regionen eine günstige Altersstruktur auf.

Die drängendsten sozialen Probleme der neuen Länder und gleichzeitig die größten Disparitäten gegenüber den alten Ländern sind zur Zeit in der Arbeitsmarktsituation und in der Wohnungsversorgung zu sehen. Dieser Problemdruck äußert sich in starken selektiven Abwanderungen und hat damit Einfluß auf die Alters- und Qualifikationsstruktur des potentiellen Arbeitskräfteangebots.

7 Regionale Arbeitsmarktsituation

Bei allgemeiner Abnahme der Beschäftigung und einer Ausweitung der Arbeitslosigkeit (vgl. Kapitel 13) vollzieht sich die regionale und sektorale Beschäftigungsentwicklung in den neuen Ländern recht unterschiedlich.

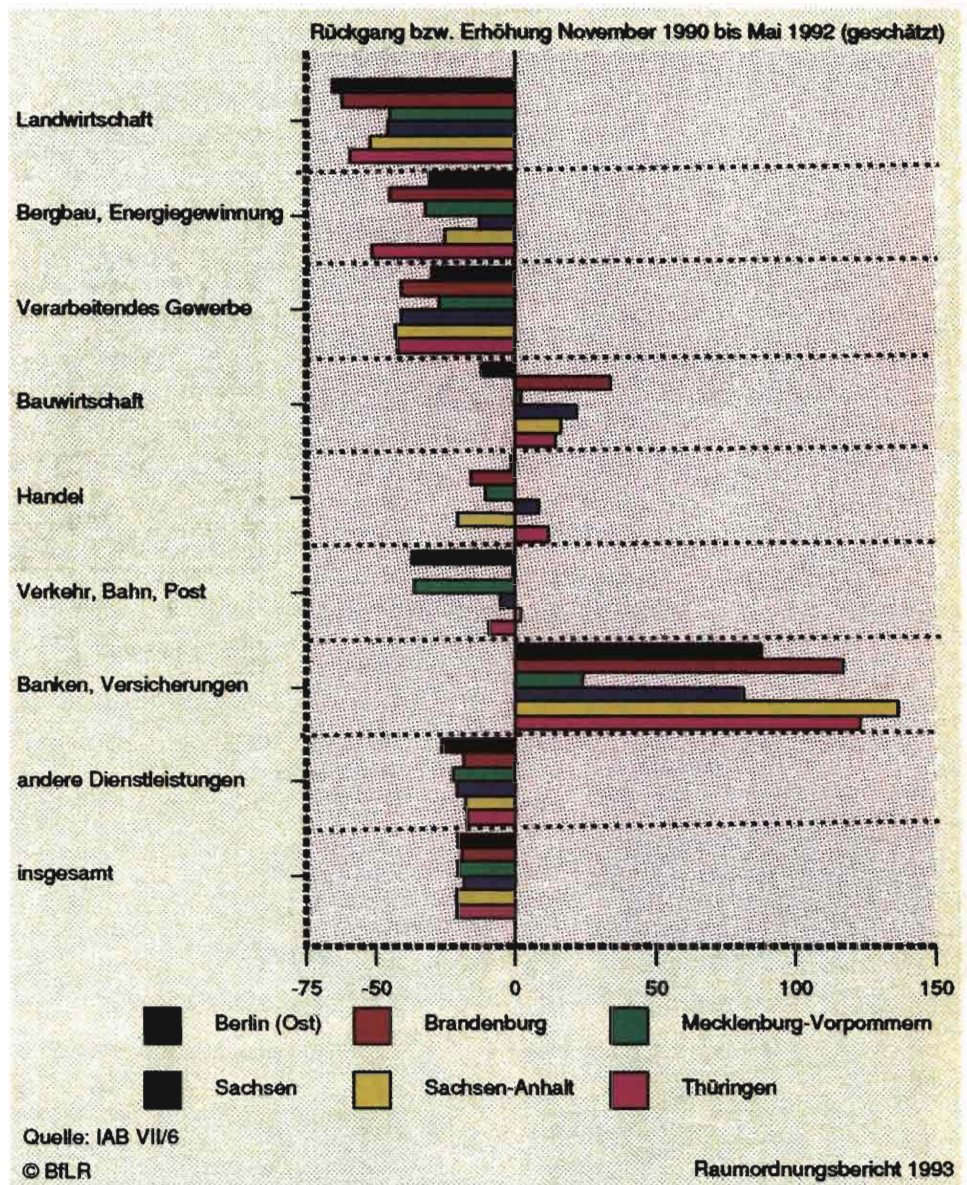
So verringerten sich im Zeitraum November 1990 bis Mai 1992 die Beschäftigtenzahlen um rund 25 v. H., wobei die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Berlin (Ostteil) am stärksten von diesem Beschäftigungsabbau betroffen waren.

Bezogen auf die Sektorstruktur vollzog sich in der Landwirtschaft (-52,9 v. H.) sowie im verarbeitenden Gewerbe (-40,1 v. H.) der umfangreichste Beschäftigungsrückgang. In den einzelnen Wirtschaftssektoren lagen die Beschäftigungsverluste z. T. noch wesentlich darüber. So verringerte sich in den Ländern Brandenburg und Berlin (Ostteil) die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft um mehr als 60 v. H. Im Bereich Bergbau, Energiegewinnung gingen bis zum Mai 1992 in den Ländern Thüringen und Brandenburg mehr als 45 v. H. der Arbeitsplätze verloren. Auch im Sektor Verkehr, Bahn und Post hat sich die Zahl der Beschäftigten um mehr als 10 v. H. verringert. Dies betraf vor allem Berlin (Ostteil) (-37,1 v. H.), während in Brandenburg und Sachsen-Anhalt das Beschäftigungsniveau in diesem Bereich relativ stabil blieb.

Ausgeprägte regionale und sektorale Unterschiede innerhalb der neuen Länder

▷

Abb. 7.1 Beschäftigungsentwicklung in den neuen Ländern



Demgegenüber erhöhte sich die Beschäftigtenzahl im Bereich Banken, Versicherungen sowie in der Bauwirtschaft, gleichwohl mit regional sehr differenzierten Wachstumsraten. Im Handel reduzierte sich die Beschäftigtenzahl in den Ländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg um mehr als 15 v. H., während in den Ländern Thüringen (11,2 v. H.) und Sachsen (7,9 v. H.) deutliche Wachstumsraten zu verzeichnen waren.

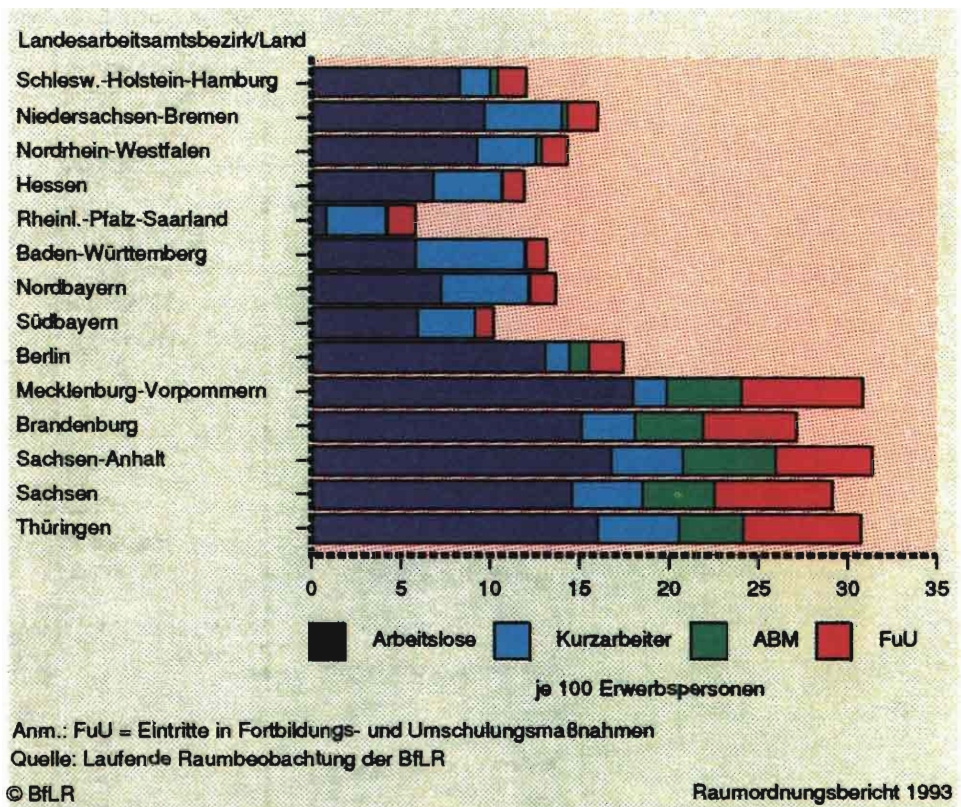
Ein hoffnungsvolles Zeichen setzt die wachsende Zahl der Selbständigen und Mithelfenden. Die hohe Dynamik der Gewerbean- und -abmeldungen illustriert diesen Trend. Problematisch ist jedoch, daß das produzierende Gewerbe bisher nur unzureichend an diesen Gewerbeanmeldungen partizipiert. Der Großteil der Gewerbeanmeldungen konzentriert sich auf den Bereich Handel

und Gaststätten. Ein spezifisches Merkmal der regionalen Beschäftigungsmuster und -trends liegt darin, daß sich innerhalb einer Region die Situation z. T. wesentlich unterscheidet. Viele Kreise weisen gegenüber dem Arbeitsamtsbezirk, dem sie zugeordnet sind, eine wesentlich ungünstigere Beschäftigungssituation auf.

Zu diesen Kreisen gehören vorrangig:

- die Mehrzahl der peripher gelegenen und überwiegend durch die Landbewirtschaftung geprägten Kreise - vorrangig in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg - sowie
- Kreise mit altindustrialisierter bzw. monostrukturell ausgerichteter Wirtschaftsstruktur,

Abb. 7.2 Betroffenheit durch Arbeitsplatzdefizite



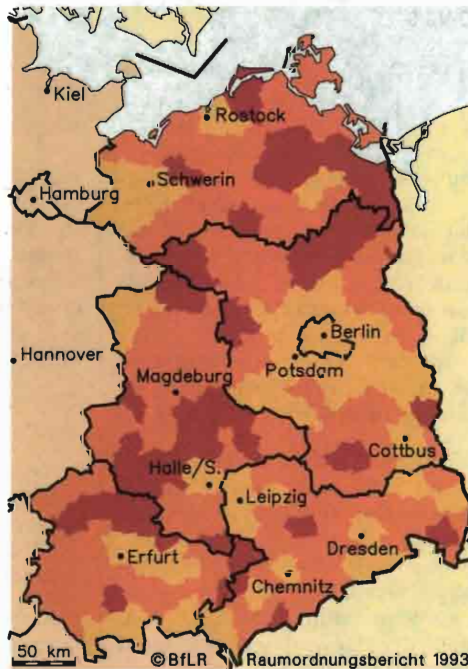
Karte 7.1 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote
Oktober 1993

bis unter 15

15 bis unter 20

20 und mehr



– vorrangig in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die Arbeitslosenquoten spiegeln in den neuen Ländern nach wie vor nur einen Teil der gravierenden Arbeitsmarktprobleme wider. Viele Personen sind auf Kurzarbeit gesetzt, in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen integriert oder an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen beteiligt. Ohne diese vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten wäre das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern noch wesentlich gravierender.

Frauen sind von Arbeitslosigkeit wesentlich stärker als Männer betroffen. Eine Analyse der Arbeitslosigkeit verdeutlicht, daß im Februar 1993 in den neuen Ländern 61,8 v. H. der Arbeitslosen weiblich waren. Die weibliche Arbeitslosenquote betrug 19,3 v. H., während die der Männer bei 11,0 v. H. lag.

Trotz der hohen weiblichen Arbeitslosenquote stellt sich die Inanspruchnahme von Arbeitsvermittlungen sowie die Einbeziehung in ABM-Maßnahmen bzw. Fortbildungs- und Umschulungsangebote durch

Tabelle 7.1 An- und Abmeldungen von Gewerbebetrieben ¹⁾

Land	Gewerbe-	Gewerbe-	Gewerbe-		Gewerbe-	Gewerbe-
	anmel-	abmel-	anmel-		anmel-	abmel-
	dungen	dungen	je 100		dungen	dungen
	1992	1992	Gewerbe-		1992	1992
			abmeldungen		in v. H.	in v. H.
			1991	1992	1991 = 100	
	je 10 000					
	Erwerbstätige					
Berlin (Ostteil)	96	49	399	197	78	158
Brandenburg	96	55	336	174	68	131
Mecklenburg-Vorpommern	83	41	344	202	71	120
Sachsen	94	51	364	183	67	133
Sachsen-Anhalt	91	46	343	197	78	136
Thüringen	100	57	328	176	69	130
Neue Länder insgesamt . . .	94	50	349	185	71	133

¹⁾ Summe der Monate Januar bis einschließlich August 1991 bzw. 1992
 Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR, eigene Berechnungen

Frauenarbeitslosigkeit

arbeitslose Frauen geringer dar. Im Februar 1993 hatten die Frauen einen Anteil von 45,1 v. H. an den Vermittlungen bzw. von 44,8 v. H. an den ABM-Stellen. Weiterbildungsmaßnahmen von Frauen enden meist mit geringeren Bildungsabschlüssen als die der Männer. Am schlechtesten gestaltet sich die Arbeitsmarktsituation für Frauen in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt. Hier wiesen Frauen im Februar 1993 überdurchschnittliche Anteile an den Arbeitslosen auf, sie wurden am geringsten in ABM-Maßnah-

men integriert und ihr Anteil an den vermittelten Arbeitsstellen lag unter dem Niveau der anderen Länder. Die Langzeitarbeitslosigkeit wird in den neuen Ländern mehr und mehr zu einem realen Problem. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den neuen Ländern erhöht sich kontinuierlich. So waren, nach den Befragungen im Rahmen des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Länder, 27 v. H. der Arbeitslosen im Mai 1992 bereits länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet.

Abb. 7.3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

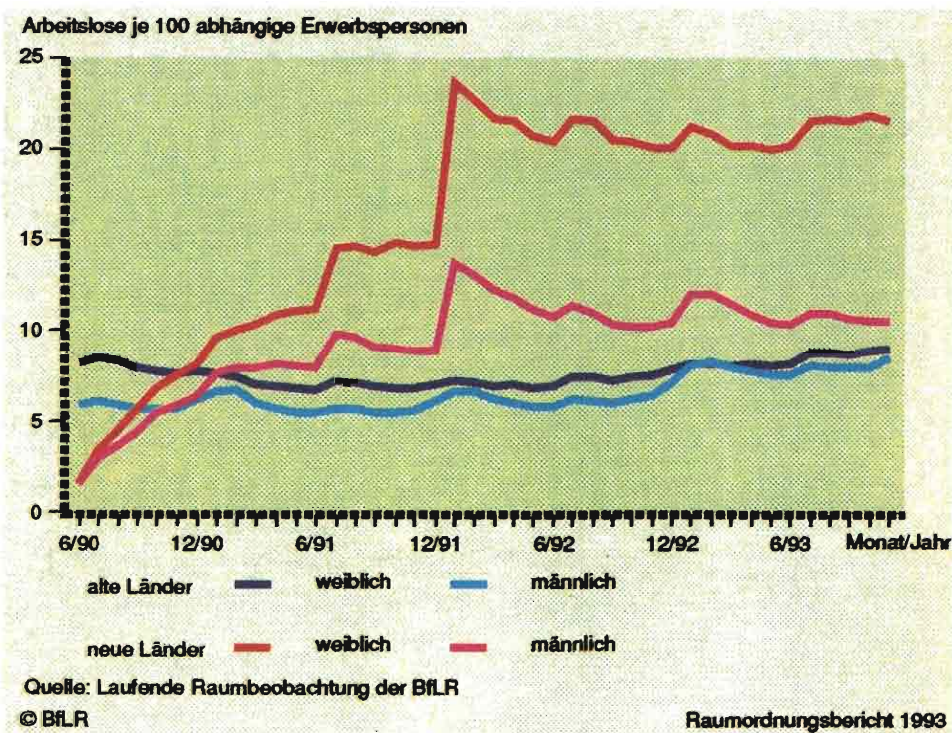


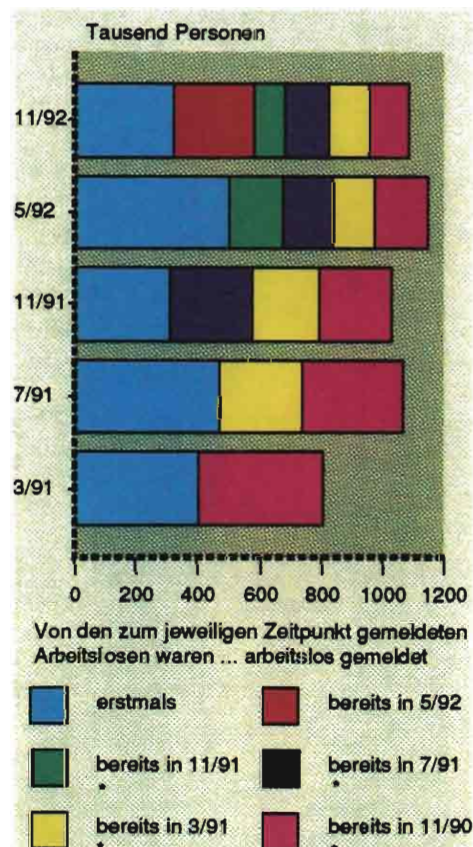
Tabelle 7.2 Struktur der Gewerbean- und -abmeldungen¹⁾

	Gewerbeanmeldungen 1992 darunter im Bereich:		Gewerbeabmeldungen 1992 darunter im Bereich:		Gewerbeanmeldungen je 100 Gewerbeabmeldungen darunter im Bereich:	
	Handwerk v. H.	Handel und Gaststätten v. H.	Handwerk v. H.	Handel und Gaststätten v. H.	Handwerk	Handel und Gaststätten
Berlin (Ostteil)	12	47	11	47	224	195
Brandenburg	11	47	9	55	210	151
Mecklenburg-Vorpommern	12	46	10	50	250	185
Sachsen	9	47	7	53	226	163
Sachsen-Anhalt	13	46	11	49	225	182
Thüringen	9	49	10	53	159	161
Neue Länder insgesamt . . .	11	47	9	52	212	168

¹⁾ Werte sind aggregierte Werte der Monate Januar bis einschließlich August 1992

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR, eigene Berechnungen

Abb. 7.4 Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern



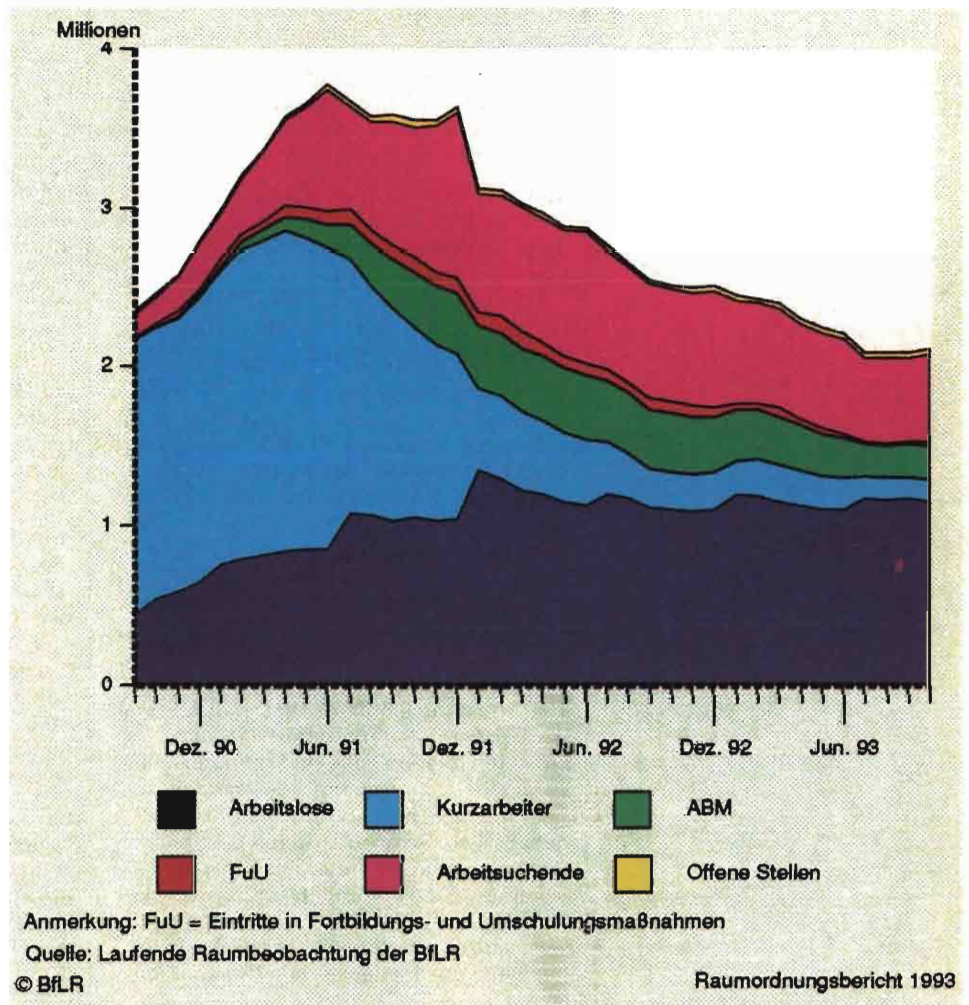
* einschließlich Personen, die in der Zwischenzeit vorübergehend erwerbstätig waren

Quelle: Arbeitsmarktmonitor 11/1992

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Abb. 7.5 Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Ländern



8 Wanderungsprozesse

Die staatliche Einheit Deutschlands brachte für die neuen Länder eine abrupte Veränderung der Wanderungsprozesse in Richtung und Struktur. Vorrangig gilt dies für die Binnenwanderung und die sie beeinflussenden Faktoren:

- Der Faktor „Arbeit“ erhielt nunmehr einen entscheidenden Einfluß auf die Salden und Richtungen der Binnenwanderung.
- Der Faktor „Wohnung“ wurde ein noch einschneidender limitierender Faktor für Wanderungsgewinne.
- Die frühere Dominanz der Wanderung aus den Dörfern und Kleinstädten der ehemaligen DDR nach Berlin-Ost bzw. in andere Großstädte wurde überlagert und

abgelöst von der Bevölkerungsabwanderung aus den neuen in die alten Länder.

Durch Außenwanderung wird sich der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung der neuen Länder erhöhen, ohne daß Ausländer für längere Zeit eine nennenswerte Rolle auf dem Arbeitsmarkt der neuen Länder spielen werden. Zuwanderer in die neuen Länder werden vor allem sein: Asylbewerber, Aussiedler aus den GUS-Staaten und den osteuropäischen Ländern sowie bereits in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland wohnende Ausländer. Obwohl der Zuzug von Bürgern der Europäischen Union juristisch keine Schwierigkeit bereitet, dürfte die Zahl der Menschen, die sich zu einem solchen Schritt entscheiden, in den nächsten Jahren nur gering sein. Das Leben in den neuen Ländern bietet einstweilen keine Vorteile selbst gegenüber traditionell wirtschaftsschwachen Regionen der Europäischen Union.

8.1 Wanderungsverflechtungen zwischen alten und neuen Ländern

Struktur und Ursachen der Ost-West-Wanderung



Seit Herbst 1989 ist die Übersiedlung aus den neuen Ländern in das frühere Bundesgebiet die dominierende Richtung der Bevölkerungswanderung.

Mehr als 1 Mio. Personen sind in den Jahren 1989 bis 1991 aus den neuen Ländern in die alten Länder gewandert. Schwerpunktgebiete der Abwanderung waren besonders Großstädte, darüber hinaus aber auch die Klein- und Mittelstädte sowie Dörfer in Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt.

Die Ursachen der Ausreise in das frühere Bundesgebiet waren zunächst vor allem politischer Natur, allerdings schon im Jahre 1989 mit wirtschaftlichen Motiven eng verbunden. Das Niveauegefälle in den Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den alten und den neuen Ländern Deutschlands wurde nach der staatlichen Einheit zum ausschlaggebenden Wanderungsmotiv. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der Umfang der Bevölkerungsabwanderung von den neuen in die alten Länder nach 1991 eine rückläufige Tendenz aufweist. Auslösende Faktoren dafür sind die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt sowie der sich vermindernde Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft im früheren Bundesgebiet. Die Schwerpunktgebiete der Abwanderung veränderten sich nach 1991 insofern, als anteilmäßig die östlichen Regionen von Mecklenburg-Vorpommern sowie die ungünstig gelegenen Grenzregionen nahe der Tschechischen Republik bzw.

der Republik Polen ein größeres Gewicht bei der Ost-West-Wanderung erhielten. Die Bevölkerungsabwanderung aus dem Land Mecklenburg-Vorpommern vollzog sich allerdings bisher vorrangig als eine Abwanderung aus den Städten. Die Abwanderung aus den ländlichen Regionen erfolgt vorrangig durch jüngere – in der Ausbildung stehende – Altersgruppen bzw. durch nicht-landwirtschaftliche Berufsgruppen der Landbevölkerung. Persönlicher Hausbesitz und ungünstige berufliche Chancen auf dem Arbeitsmarkt bewirken insbesondere bei älteren landwirtschaftlich ausgebildeten Erwerbstätigen eine stärkere Wohnortbindung.

Die Abwanderung aus den neuen Ländern in die alten Länder wird zunehmend auch zu einem Nachzug von Ehe- bzw. Lebenspartnern und Familienangehörigen.

An der Ost-West-Wanderung ist neben überdurchschnittlich vielen jungen Personen (10- bis 24jährige) vor allem auch die Altersgruppe der 30- bis 49jährigen Personen beteiligt. Damit wagen selbst relativ etablierte Familien eine völlige Neugestaltung ihrer Lebensverhältnisse in den alten Ländern. Junge Menschen nutzen die quantitativ und qualitativ besseren Ausbildungsmöglichkeiten in den alten Ländern oder wechseln mit ihren Familien den Wohnort.

Solange das Gefälle im Lebensniveau zwischen den alten und neuen Ländern existiert, besteht seitens der Bevölkerung in der ehemaligen DDR eine hohe Bereitschaft zum Wegzug in die alten Länder. Diese Bereitschaft wird zur reellen Abwanderung, wenn im früheren Bundesgebiet Arbeitsplätze und Wohnungen zu akzeptablen Mieten zur Verfügung stehen. Da jedoch der Arbeitsmarkt auch in den alten Ländern zunehmend weniger aufnahmefähig ist, wird sich künftig der Umfang der Ost-West-Wanderung weiter verringern. Zugleich besteht aber das Problem, daß mit dem weiteren Weggang vor allem junger, qualifizierter Menschen die selektive Wirkung der Bevölkerungsabwanderung in den neuen Ländern sich vertieft und damit Erscheinungen der Überalterung in der demographischen Struktur der Bevölkerung verstärkt werden.

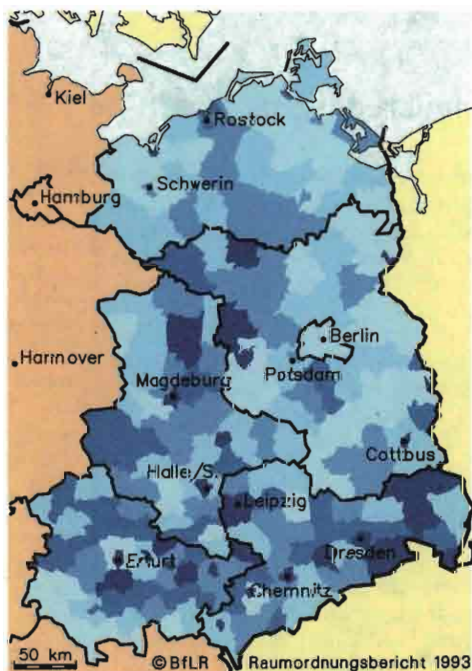
Die West-Ost-Wanderung stabilisierte sich 1991/92 auf niedrigem Niveau. Sukzessive wird die Bevölkerungswanderung aus den alten in die neuen Länder aber weiter zunehmen. Es handelt sich dabei mit einer großen Wahrscheinlichkeit vor allem auch um eine Rückwanderung früherer Übersiedler aus der DDR bzw. den neuen Ländern. Die wichtigsten Zielgebiete der früheren Ost-West-Wanderung sind zu den wichtigsten Quellgebieten der West-Ost-Wanderung geworden.

Zugleich bilden auch in den alten Ländern die Lagegunst bzw. -ungunst sowie die regionale Arbeitsmarktsituation ein wichtiges Kriterium der Intensität regionaler Wan-

Karte 8.1 Wanderungsverluste

Fortzüge in die alten Länder von 1989 bis 1991 je 1000 Einwohner

bis unter 35	■
35 bis unter 45	■
45 bis unter 55	■
55 bis unter 65	■
65 und mehr	■



Quelle: Laufende Raumberechnung der BfL - Kreise

Karte 8.2 Fortzüge aus den neuen Ländern

Abwanderung 1991 und 1992 in die alten Länder in Personen je 10000 Einwohner 1991

- bis unter 270
- 270 bis unter 285
- 285 bis unter 300
- 300 und mehr

Zuwanderung 1991 und 1992 aus den neuen Ländern in Personen je 10000 Einwohner 1991

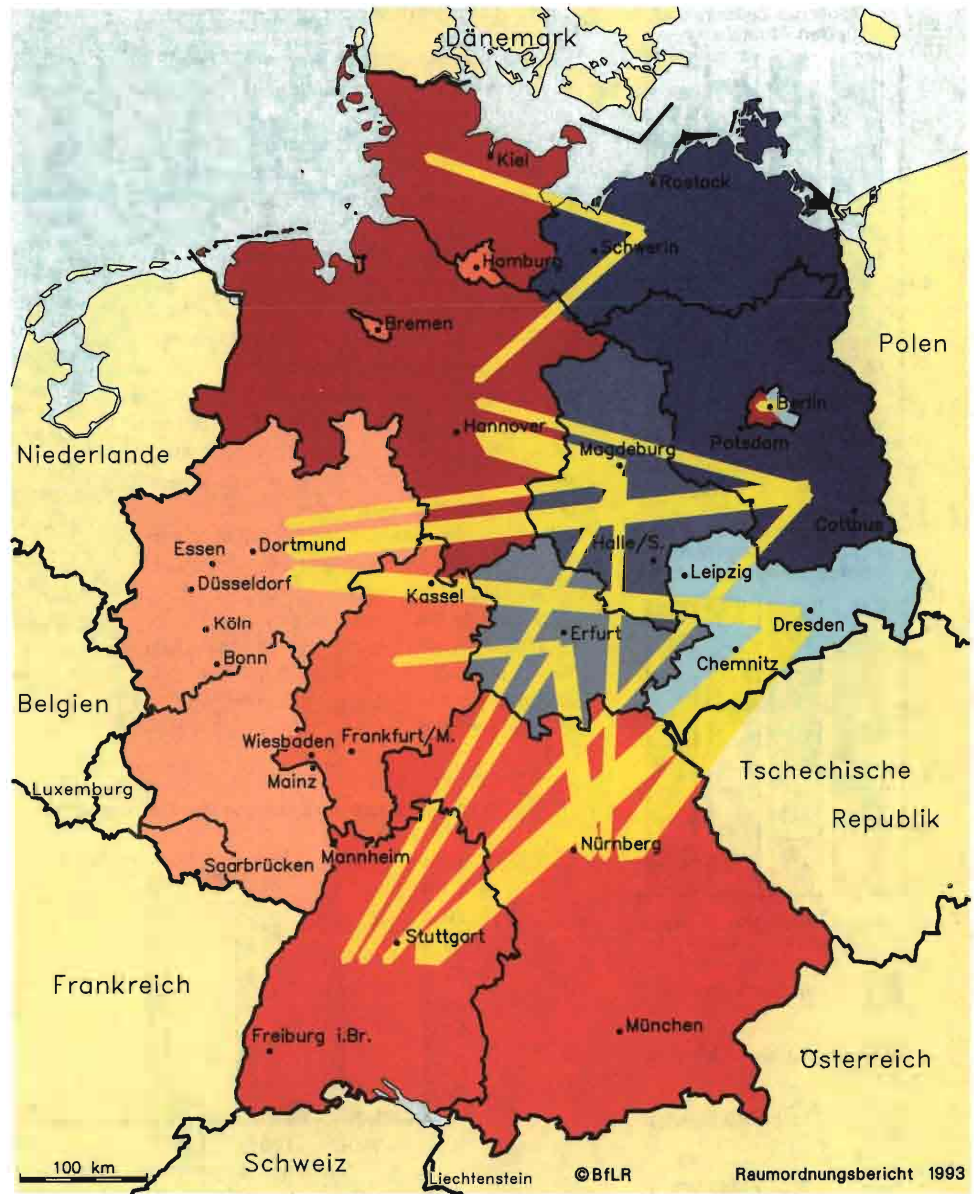
- bis unter 65
- 65 bis unter 75
- 75 bis unter 85
- 85 und mehr

Hauptwanderungsströme der neuen Länder in v.H. des Abwanderungsvolumens 1991 und 1992 (≥ 2.5 v.H.)

- 2.5 bis unter 4.0
- 4.0 bis unter 5.5
- 5.5 und mehr

entspricht 65.1 v.H. des Abwanderungsvolumens 1991 und 1992

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen - Länder



Allmählich zunehmende Wanderung in die neuen Länder ▷

derungsverflechtungen. Die in der Nähe der neuen Länder gelegenen Regionen sind Schwerpunkte sowohl der Zu- als auch der Abwanderung.

Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit in den alten Ländern sind in überdurchschnittlichem Maße auch von Fortzügen in die neuen Länder betroffen.

Als Rückwanderung ist auch die Alters- und Geschlechterstruktur der Zuzüge aus den alten Ländern zu deuten. Vorrangig handelt es sich bei den Zuwandernden um junge männliche Erwerbspersonen.

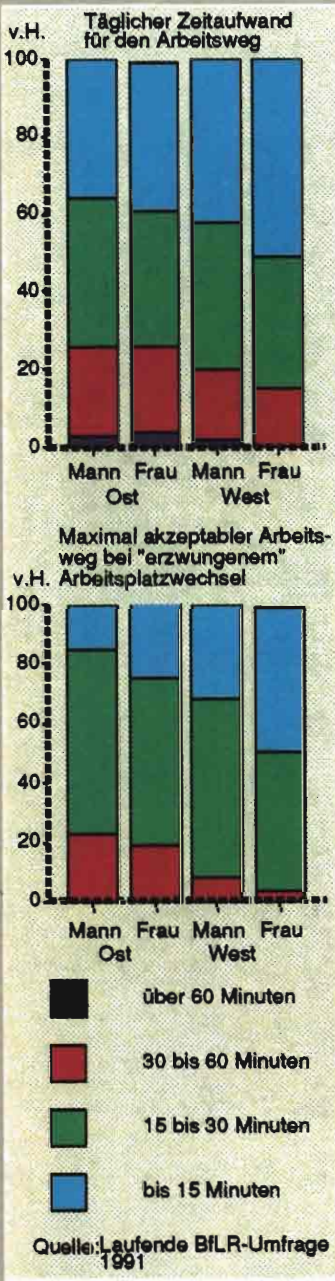
Kurzfristig ist eine Angleichung der Wanderungsströme und -strukturen zwischen alten und neuen Ländern nicht zu erwarten. Die Anziehungskraft der Regionen in den neuen Ländern als Zielorte der Zuwanderung

erhöht sich für wanderungsbereite Personengruppen aus dem früheren Bundesgebiet in dem Maße, wie attraktive Arbeits-, Wohn- und Umweltbedingungen geschaffen werden können.

8.2 Wanderungsverflechtungen innerhalb der neuen Länder

Die Wanderungsverflechtungen zwischen den neuen Ländern und zwischen Kreisen der neuen Länder haben sich seit Herbst 1989 erheblich verringert.

Gründe für diesen kurzfristigen Rückgang der Binnenwanderung zwischen Ländern und Kreisen der ehemaligen DDR sind



Mobilitätsbereitschaft und -motive

Die Mobilitätsbereitschaft war im Herbst 1990 sowohl in den neuen Ländern (25 v.H.) als auch in den alten Ländern (20 v.H.) sehr stark ausgeprägt. Durch die zunehmenden Engpässe auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt ist seither ein ausgeprägter Rückgang auf 17 v.H. in den neuen Ländern und 10 v.H. in den alten Ländern (im Jahre 1992) festzustellen. Bei den Motiven der Umzugswilligen zeigen sich deutliche Unterschiede im Vergleich zwischen alten und neuen Ländern: In den neuen Ländern ist die Verbesserung der Wohnungssituation der alles überragende Umzugsgrund. Seit 1992 sind es mit steigender Tendenz berufsbezogene Umzugsgründe und der stark ausgeprägte Wunsch nach Eigentumsbildung. Das Gewicht privater haushaltsbezogener Gründe nimmt hingegen eher ab. Diesen Mobilitätsgründen kommt in den alten Ländern allerdings wachsende Bedeutung zu. Berufsbedingte Umzüge sind weiterhin wichtige Mobilitätsgründe, aber arbeitsmarktbedingt nicht mehr so bedeutsam wie noch 1990. In zunehmendem Maße stellen sich berufsbedingte Umzüge als überregionale Wanderungen dar: In den alten Ländern traf

dies 1992 für 84 v.H. der berufsbedingten Wanderungen zu, in den neuen Ländern für 72 v.H.

Die gewachsene Bereitschaft (bzw. Notwendigkeit) zur räumlichen Mobilität wird noch verstärkt durch die berufsbedingte alltägliche Mobilität, insbesondere der Berufspendler. Auch hierbei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern. So wenden die erwerbstätigen Befragten in den neuen Ländern 1991 deutlich mehr Zeit für den täglichen Arbeitsweg auf, als dies in den alten Ländern der Fall ist. Darüber hinaus ist auch eine größere Bereitschaft zu einem noch höheren Zeitaufwand für den täglichen Arbeitsweg festzustellen.

Ein Erklärungsansatz für diese deutlich ausgeprägte Bereitschaft zu zeitaufwendigem Pendeln liegt darin, daß sich berufsbedingte interregionale Wanderungen für Menschen aus den neuen Ländern häufig als Abwanderung in die alten Länder, und damit als deutlicher Wandel vertrauter Lebensumstände darstellen.

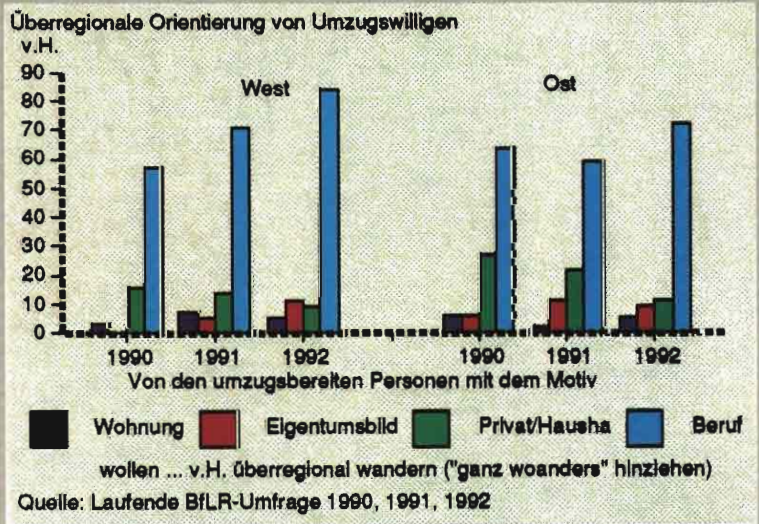
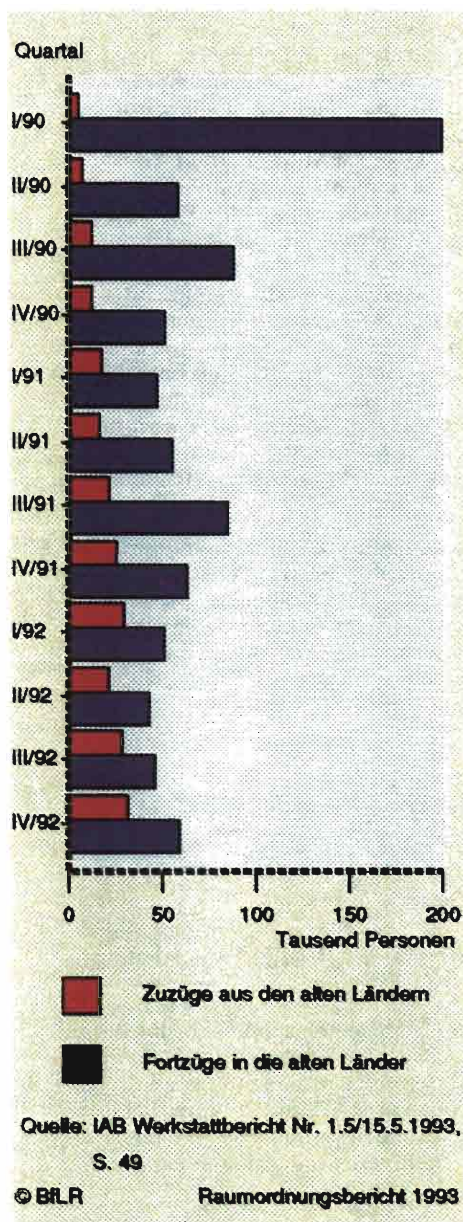
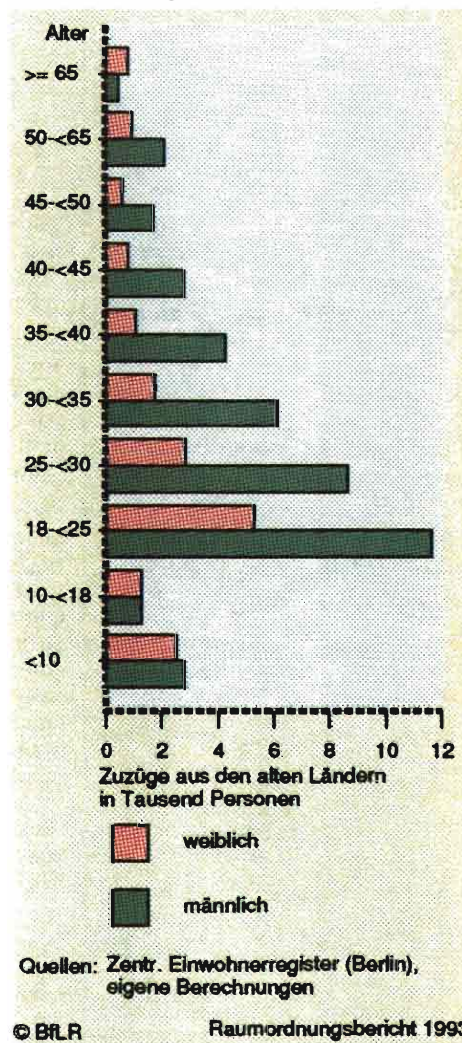


Abb. 8.1 Wanderungsverflechtungen der neuen Länder mit den alten Ländern



- die zunehmende Gründung privater Klein- und Mittelbetriebe besonders in den Mittel- und Kleinstädten sowie in den Landgemeinden bzw. Dörfern der neuen Länder;
- der Arbeitskräftebedarf in den durch hohen Baubedarf gekennzeichneten Klein- und Mittelstädten;
- das erhöhte Risiko einer Mieterhöhung im Falle des Bezugs einer anderen Wohnung (also auch im Falle einer Wanderung);
- die wachsenden Möglichkeiten eines Ersatzes von Wanderung durch Arbeits- und Einkaufspendelwanderung aufgrund der Modernisierung des Verkehrswesens und der zunehmenden privaten Motorisierung.

Abb. 8.2 Zuwanderung in die neuen Länder



Abnehmende Binnenwanderung innerhalb der neuen Länder ▷

- die Arbeitslosigkeit in fast allen Wirtschaftsbereichen und Regionen, mithin der Wegfall der früheren Sogwirkung von Berlin (Ostteil) und anderen großen Städten auf das Arbeitskräftepotential der Kleinstädte und Dörfer sowie
 - der drastische Rückgang des Wohnungsneubaus in den neuen Ländern.
- Auch künftig dürften niedrigere Binnenwanderungssalden zwischen den Ländern und Kommunen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zu erwarten sein. Dafür sprechen als mittelfristig wirkende Gründe:
- die Ablösung des früheren zentralistischen durch einen dezentralen Staatsauf-

Die früheren Zielgebiete der Binnenwanderung in der ehemaligen DDR haben im Regelfall für längere Zeit ihre Attraktivität und Sogwirkung für potentielle Zuwanderer aus den neuen Ländern verloren. Arbeitsplätze werden hier vor allem von der ortsansässigen Bevölkerung besetzt, zumal das Qualifikationsniveau der Wohnbevölkerung dieser ehemaligen Zielgebiete der Wanderung höher ist als in den traditionellen Quellgebieten der Abwanderung. Trotzdem ist damit zu rechnen, daß längerfristig die Wanderungsbereitschaft der Bevölkerung innerhalb der neuen Länder wachsen und ein höheres Niveau als ehemals erreichen wird. Die Standortverteilung der Arbeitsplätze wird Ende der neunziger Jahre nicht genau dieselbe sein wie Ende der achtziger Jahre. Der sich neu entwickelnde Arbeitsmarkt unter den Bedingungen wirtschaftlichen Aufschwungs wird in selektiver Weise Arbeitskräfte aus sehr unterschiedlichen Herkunftsregionen binden.

Neben der Wohnsitzverlagerung durch Wanderung werden auch andere Formen von räumlicher Mobilität eine größere Bedeutung als in der früheren DDR erlangen, so insbesondere die Arbeitspendelwanderung über größere Distanzen.

9 Regionale Fallbeispiele

Besondere Umstrukturierungsprobleme einzelner Regionen



Trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten, die die neuen Länder als Gesamtheit zwangsläufig aufgrund ihrer gemeinsamen jüngsten Geschichte von den alten Ländern unterscheiden, gibt es auch erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der neuen Länder.

Die jeweiligen regionalen Ausgangsbedingungen sind gekennzeichnet von Art und Umfang regionaler Spezialisierung oder regionaler Besonderheiten, die sich im Verlauf der DDR-Zeit entwickelt haben oder auch gezielt entwickelt worden sind. So kommt es auch, daß die Arbeitslosigkeit zwar insgesamt im Vergleich mit den alten Ländern weit höher liegt, im regionalen Maßstab jedoch sehr differenziert ausgeprägt ist (vgl. Kapitel 7). An dieser Stelle sollen aber weniger solche quantitativen Unterscheidungsmerkmale zur Sprache kommen als vielmehr qualitative regionale Besonderheiten ausgewählter Regionen:

- Neuruppin als Raum, in dem die Konversion im Mittelpunkt steht;
- Schönebeck als Beispielregion für die gewerbliche Umstrukturierung und die Gewerbeflächenentwicklung;

- die Insel Usedom zur Veranschaulichung des Spannungsfeldes zwischen Tourismusentwicklung und Umwelt- bzw. Naturschutz;
- der südliche Geiseltalsee als Beispielraum für die Erprobung interkommunaler Kooperation im Zuge der Neustrukturierung einer vom Braunkohlentagebau, von chemischer Industrie und Intensiv-Landwirtschaft geprägten Region;
- die mitteldeutsche Chemieregion.

9.1 Konversion in der Region Neuruppin

9.1.1 Flächennutzung in Neuruppin

Der im Norden des Landes Brandenburg gelegene Landkreis Neuruppin ist mit einer Einwohnerdichte von 51 E/km² sehr dünn besiedelt. Etwa die Hälfte des Kreises ist Bestandteil eines großflächigen Landschaftsschutzgebietes. Hinzu kommen fünf Naturschutzgebiete und über 30 Flächennaturdenkmale, ein Fischotterschongebiet sowie zahlreiche örtliche Naturdenkmale im gesamten Kreisgebiet. Die Region Neuruppin gehört aus Umweltsicht zu den am geringsten belasteten Regionen Deutschlands.

Über 83 km² der Kreisfläche (fast 7 v. H.) wurden von den Streitkräften der ehemaligen Sowjetunion militärisch genutzt. Außerdem wurden ca. 40 km² Fläche von der Nationalen Volksarmee (NVA) und der Polizei der DDR genutzt, so daß insgesamt ungefähr 10 v. H. der Kreisfläche militärisch beansprucht waren. Unter den Militärf lächen sind drei große Truppenübungsplätze, die noch weit über die bisherige Kreisgrenze hinausreichen; der größte ist der Truppenübungsplatz Kyritz-Ruppiner-Heide mit über 11 000 ha.

Im Stadtgebiet von Neuruppin wurden ca. 1 290 ha militärisch genutzt, das entspricht ca. 17 v. H. der Gesamtfläche. Die bebaute Militärf läche macht ca. 13,6 v. H. des bebauten Stadtgebietes aus. Mit dem Abzug der Westgruppe der russischen Streitkräfte (WGT) sind in der Stadt alle militärischen Liegenschaften für die zivile Nutzung frei geworden.

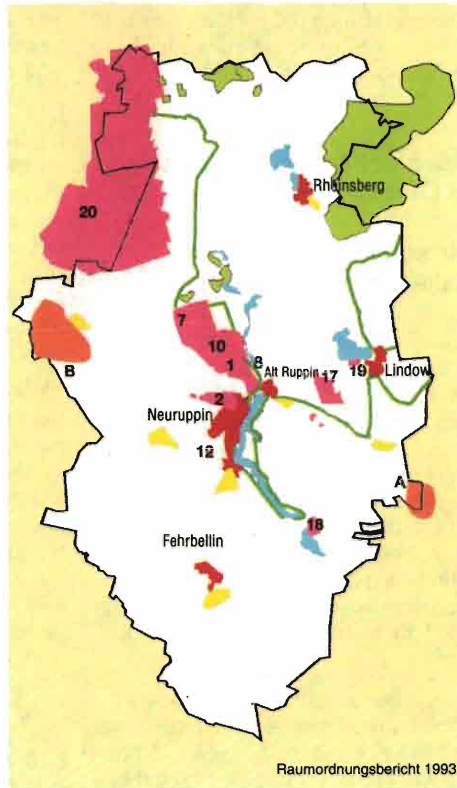
9.1.2 Die Militärpräsenz als Bestimmungsfaktor räumlicher, ökologischer und ökonomischer Entwicklungslinien

Die jahrhundertelange militärische Tradition, die erst in ihrer letzten Phase ab 1945 durch die Übernahme lange zuvor schon vorhandener militärischer Flächen und Anlagen durch die sowjetische Armee geprägt wurde, hatte wesentliche Auswirkungen

Karte 9.1**Militärflächen im Kreis Neuruppin**

Ehemals Westgruppe der russischen Streitkräfte	
Militärische Liegenschaft	■
Panzerkaserne	1
Flugplatz	2
Truppenübungsplatz Storbeck	7
Neumühle/Bäckerei	8
Nachrichten Gentzrode	10
Flugabwehr Bechlin	12
Munitionslager Wulkow	17
Tanklager Altfriesack	18
Sanatorium Lindow	19
Truppenübungsplatz Kyritz-Ruppiner Heide	20
Ehemals NVA der DDR	
Militärische Liegenschaft	■
Truppenübungsplatz Rühnick	A
Truppenübungsplatz Netzeband	B
Stadt	■
Gewerbegebiet	■
Naturschutzgebiet	■
Landschaftsschutzgebietsgrenze	—

Quelle: BMBau
Expertise Prüfer 1993



Raumordnungsbericht 1993

auf die städtebauliche Entwicklung und die touristische Attraktivität Neuruppins:

So war z. B. die durch das enge Nebeneinander der selbständigen Städte Neuruppin und Alt Ruppin naheliegende städtebauliche Entwicklungspräferenz in westlicher Richtung durch die Lage von Militäröbekten nicht zu realisieren. Aus diesem Grunde wurde die Stadt im Zuge der Industrieansiedlung im Süden seit den sechziger Jahren durch Neubauwohngebiete in östlicher Richtung erweitert, ohne daß je planerische Vorstellungen für die Militärflächen entwickelt worden wären.

Ebenfalls deutlich eingeschränkt war die hohe landschaftliche und touristische Attraktivität der Region durch die militärische Nutzung riesiger Areale (Flugverkehr, Schießplätze, Bombenabwurfplätze, gesperrte Wege und Straßen in Heide- und Waldgebieten).

In ökonomischer Hinsicht können weder die sowjetischen Truppen (50 000 Mann, die im Kreis stationiert waren) noch NVA und Polizei als bedeutsame Wirtschaftsfaktoren betrachtet werden: Die sowjetischen Militärangehörigen wurden durch ein zentrales System im Prinzip autark versorgt; NVA und Polizei nutzten nur die Übungsplätze in der Region, ohne einen Garnisonsstandort zu betreiben, der wirtschaftliche Bedeutung gehabt hätte.

9.1.3 Neue Ausgangsbedingungen und planerische Reaktionen

Die landesplanerischen Überlegungen in Brandenburg zielen auf die Entwicklung der Stadt Neuruppin zu einem Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums. Die damit verbundenen Ausstrahlungseffekte in das dünn besiedelte Umland erfordern neben der Bereitstellung öffentlicher Versorgungseinrichtungen auch eine Wirtschaftsstruktur, die Impulse gibt für die weitere ökonomische Entwicklung im Kreis. Beides – sowohl die Bereitstellung öffentlicher Versorgungseinrichtungen als auch einer impulsgebenden Wirtschaftsstruktur – sind elementare Zielvorstellungen der Konversion in Neuruppin:

Seit Februar 1992 arbeitet in Neuruppin im Rahmen eines EU-Projektes ein Aufbau- und Koordinierungsstab Konversion an Umnutzungskonzepten. Ein Beispiel stellt die Umnutzungskonzeption für die Panzerkaserne Neuruppin dar. Mit der Bildung dieses Stabs und der Umsetzung des Projektes ist ein Institut beauftragt worden. Der Stab arbeitet eng mit der Kreis- und Stadtverwaltung im Rahmen einer Projektgruppe „Konversion“ zusammen. Ziel ist es, mit der zivilen Umnutzung der Panzerkaserne und der regionalen Konversion insgesamt zur Neuprofilierung der Region beizutragen. Dabei wird auch versucht, die neue Problematik der Konversion in Forschung und Entwicklung, aber auch in die Lehre (z. B. durch die Gründung einer Fachhochschule) einzubinden und Firmen im Bereich Konversion zu profilieren. Im Rahmen des EU-Projektes soll der Standort Panzerkaserne zu einem Wissenschafts-, Technologie- und Gewerbepark für Konversion (im weiteren Sinne) mit dem Schwerpunkt Forschung und Technologie entwickelt werden. Regionale Lage, städtebauliche Qualität und Bauzustand – insbesondere der Bauzustand der Unterkunftsgebäude, die den Standort prägen – sind für die angestrebte Umnutzung geeignet.

Die Nutzung und Verwertung der Liegenschaften ist allgemein durch Altlastverdacht, einschließlich Munitionsablagerungen, erschwert. Im Bereich zahlreicher Garagen, Waschplätze, Tankstellen und sonstiger militärtechnischer Einrichtungen sind umfangreiche Sanierungen in nahezu allen Objekten erforderlich. So muß z. B. auf dem Gelände des Flugplatzes das gesamte Netz der Treibstoffleitungen geborgen werden, da Kerosin über den den Flugplatz umschließenden „Klappgraben“ den Ruppiner See gefährdet.

Für die Panzerkaserne und das angrenzende Alt Ruppiner Wohngebiet hat eine Gefahrenuntersuchung eine als typisch zu betrachtende, sehr differenzierte Situation nachgewiesen: Im technischen Bereich sind umfangreiche Sanierungserfordernisse zu erwarten, während im Bereich der Unter-

künfte größtenteils auch sensible Nutzungen möglich scheinen. Bezogen auf die gesamte Untersuchungsfläche (55 ha) wird bisher mit einem Sanierungsaufwand von rd. 60 Mio. DM gerechnet.

9.2 Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Schönebeck

9.2.1 Wirtschaftswandel in der Region

Der Landkreis Schönebeck (80 000 Einwohner) gehört zur zentralen Industrieregion Sachsen-Anhalts, im unmittelbaren Einzugsbereich der Landeshauptstadt Magdeburg. Die Kreisstadt Schönebeck (40 000 Einwohner), als Mittelzentrum mit Funktionsteilungen zum benachbarten Oberzentrum Magdeburg, dominierte durch ihre Bevölkerungskonzentration (50 v. H. der Kreisbevölkerung) und vor allem durch ihre Industriearbeitsplätze (16 000 = 80 v. H. der Kreissumme) die bisherige Entwicklung des Landkreises.

Durch den Verlust osteuropäischer Märkte und schwerwiegende Anpassungsprobleme gingen im Kreisgebiet bisher ca. 15 000 Industriearbeitsplätze verloren (75 v. H.), allein in der Kreisstadt Schönebeck ca. 13 000, ohne daß nennenswerte Beschäftigungsalternativen entstanden.

9.2.2 Gewerbeflächen: Bestand und Entwicklung

Bis 1990 nahmen 60 Industrieunternehmen 746 ha gewerblich genutzte Fläche in Anspruch, ca. 93 v. H. dieser Fläche dienten überwiegend Produktionsfunktionen. Insgesamt gibt es 118 Standorte in 15 Gemeinden, es ist aber eine ausgeprägte Konzentration (nahezu 90 v. H.) auf die drei größeren Städte Schönebeck, Calbe und Barby festzustellen. Hochdimensionierte, gut ausgestattete Flächen befinden sich meist in Stadtrandlage.

Diese „Bestandsflächen“ sind nur relativ geringfügig bebaut (16 v. H. der Gesamtfläche). Es stehen damit Flächenreserven sowohl für eine schrittweise Konsolidierung ansässiger Unternehmen als auch für Ansiedlungen neuer Industriebetriebe und anderen Gewerbes zur Verfügung. Das Potential für multifunktional genutzte Gewerbegebiete ist ebenfalls vorhanden.

Entgegen den Möglichkeiten, die diese Ausgangslage bietet, verfallen im Zuge des Umstrukturierungsprozesses standörtlich gut gelegene Gewerbegebiete mit quantitativ gesehen ausreichender Infrastruktur zunehmend zu Industriebrachen. In der Stadt Schönebeck betrifft das nach einer ersten Bestandsaufnahme etwa 80 bis 100 ha, die bereits als Industriebrachen

einzustufen sind bzw. eine entsprechende Tendenz aufweisen. Umnutzungen werden nur verhältnismäßig selten vorgenommen, und wenn, dann vorrangig in innerstädtischen Kernbereichen.

Der Großteil ehemaliger Industriebestandsflächen des Landkreises (etwa 480 ha) wurde in den Flächennutzungsplänen der betreffenden Gemeinden für eine gewerbliche Fortnutzung vorgesehen. Für Flächen mit noch ansässigen Betrieben in Kernbereichen oder Mischgebieten wurde vorerst aus Gründen des Bestandsschutzes eine Ausweisung als gewerbliche Baufläche gewählt.

22 von 29 Gemeinden des Landkreises haben an 26 Standorten Gewerbeflächenneuaufschlüsse mit 862 ha ausgewiesen und in die Bauleitplanung aufgenommen. Dabei handelt es sich ausschließlich um ehemalige landwirtschaftliche Nutzflächen. Ein Großteil der Flächen wird bereits erschlossen. Über 44 v. H. der Neuaufschlüsse sind in kleinen Gemeinden und ohne direkte Anbindung an die künftige Hauptverkehrs- und Entwicklungsachse entlang der A 14 Magdeburg–Halle vorgesehen. An sechs Standorten mit einer Gewerbefläche von 354 ha bestehen Nutzungskonkurrenzen und Einschränkungen (Biosphären-Reservat; Trinkwasserschutzgebiet; Landschaftsschutzgebiet). Die Gewerbegebiete sind z. T. weit überdimensioniert ausgewiesen (Sachsendorf – 70 ha – 370 E; Lödderitz – 150 ha – 265 E; Welsleben – 150 ha – 1 670 E).

Eine Analyse des Erschließungs- und Besetzungsstandes vom März/April 1993 auf 17 Standorten ergab, daß lediglich an vier Standorten alle planungs- und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, die Erschließung abgeschlossen und damit sofortige Besatzfähigkeit gegeben waren. Etwa zwei Drittel der untersuchten Gewerbegebiete mußten als schwer vermarktungsfähig bzw. vorläufig oder längerfristig nicht verfügbar – z. B. aufgrund zunächst nicht beachteter planungsrechtlicher Restriktionen – eingeschätzt werden.

Angesichts der angespannten Finanzlage, der geringen Nachfrage durch Investoren sowie des bereits vorhandenen Angebots an vollständig erschlossenen Gewerbegebieten in zentraler bzw. verkehrsgünstiger Lage reduzieren sich die Erschließungsaktivitäten in den kleinen Gemeinden. In den Flächennutzungsplänen festgelegte Industrie- und Gewerbeflächen sollen gegebenenfalls unter Nutzung der §§ 34 und 35 BauGB bzw. über Vorhaben- und Erschließungspläne durch mögliche Investoren selbst erschlossen werden.

9.2.3 Ungleichgewichte zwischen Gewerbeflächenangebot und Gewerbeflächenbedarf im Landkreis Schönebeck

Vorhandenes Flächenpotential im Bestand und derzeitig vorgesehener Neuaufschluß kollidieren in ihrer Summe langfristig mit dem realen Gewerbeflächenbedarf. Eine geschlossene Strategie zur Gewerbeflächenentwicklung fehlt. Häufig kommt es zu einer einseitigen Favorisierung von Neuaufschlüssen, wohingegen die Aufwertung und Umnutzung von Industriebestandsflächen vernachlässigt wird. Für den Landkreis Schönebeck ergeben sich folgende Ungleichgewichte:

- Bei einem nicht annähernd kompensierbaren drastischen Rückgang der Industriearbeitsplätze in den letzten vier Jahren um etwa 70 v. H. verdoppelt sich langfristig das Industrie- und Gewerbeflächenangebot.
- Der längerfristig abschätzbare Industrie- und Gewerbeflächenbedarf wird pla-

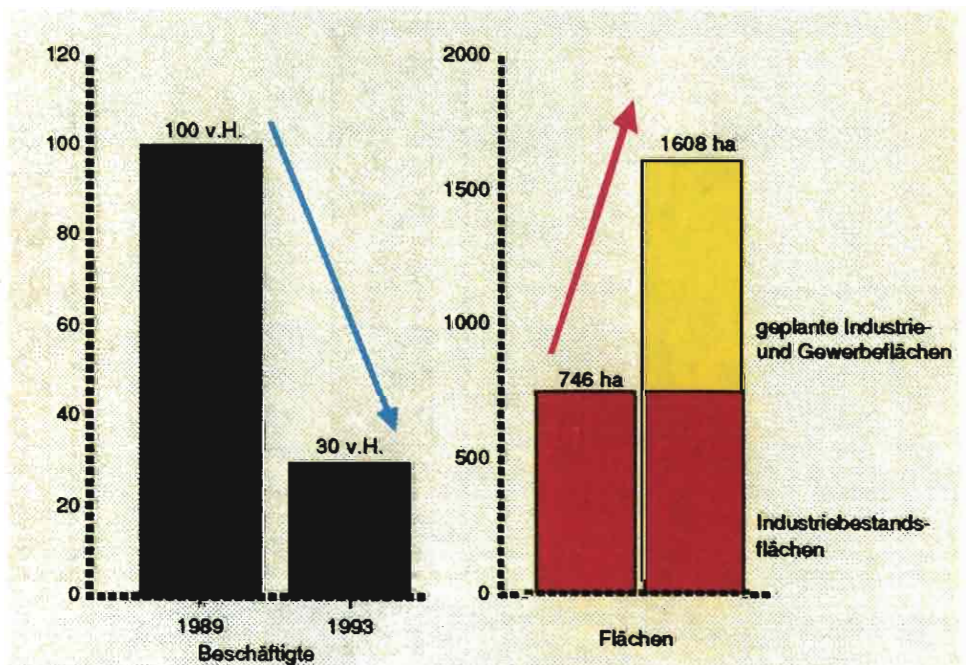
nungsseitig um ca. 300 v. H. überschritten.

- Auch eine differenzierte Betrachtungsweise, die gewisse „Normalisierungstendenzen“ in der Planung in Rechnung stellt, gelangt zu einem Gewerbeflächenangebot, das den Bedarf immer noch um ca. 140 v. H. übersteigt.

Auch für die Kreisstadt Schönebeck sind ähnliche Entwicklungen zu erwarten:

- Begleitend zum dramatischen Abbau von Industriearbeitsplätzen (von ehemals 16 000 auf ca. 3 000) erfolgen Flächenfreisetzungen, und es entstehen Industriebrachen. Auch wenn zur Zeit nur zwei neue Gewerbegebiete erschlossen werden (17 ha), erhöht sich das Gewerbeflächenangebot und liegt um etwa 78 v. H. über dem längerfristig abschätzbaren Bedarf der Stadt.
- Vorrangiger Neuaufschluß und langfristige Gewerbeflächenreservierung laut Flächennutzungsplan überschreiten in ihrer Summe den abgeschätzten Gewerbeflächenbedarf in der Stadt Schönebeck um ca. 160 v. H.

Abb. 9.1 Industriebeschäftigte und -flächen im Landkreis Schönebeck



Quelle: BMBau, Expertise Röder 1993

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Tabelle 9.1 Gewerbeflächenbedarf im Landkreis Schönebeck

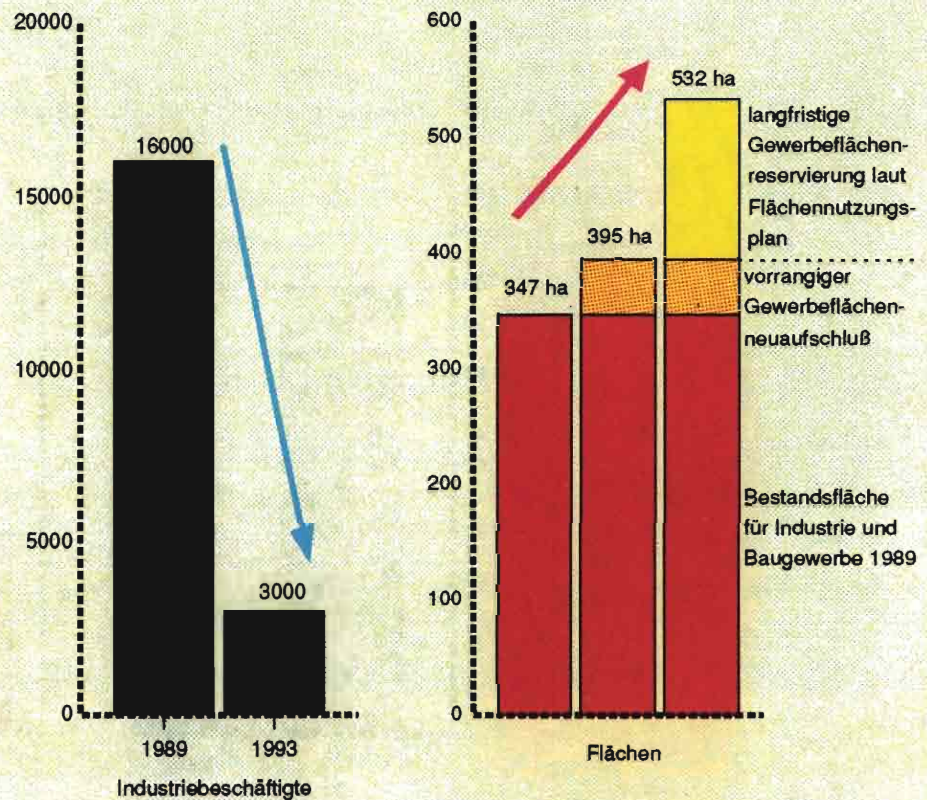
Raumbezug	geplante, z. T. ge- nehmigte und er- schlos- sene Ge- werbege- biete ha	altindu- striali- sierte Be- standsflä- chen ha	gesamt ha	Einwoh- ner 1991	Gewer- beflä- chenbe- darf ¹⁾ ha
Stadt Schönebeck	48	347 ²⁾ 269	395 ²⁾ 317	41 250	205
Stadt Calbe	144	299	443	13 700	69
übrige Gemeinden	670	178	848	26 100	131
Landkreis Schönebeck	862	746	1 608	81 050	405

1) unterstellt wurde ein Gewerbeflächenbedarf von 5 ha/1 000 Einwohner.

2) mit Bauindustrie

Quelle: BMBau, Expertise Röder 1993

Abb. 9.2 Industriebeschäftigte und -flächen in der Kreisstadt Schönebeck

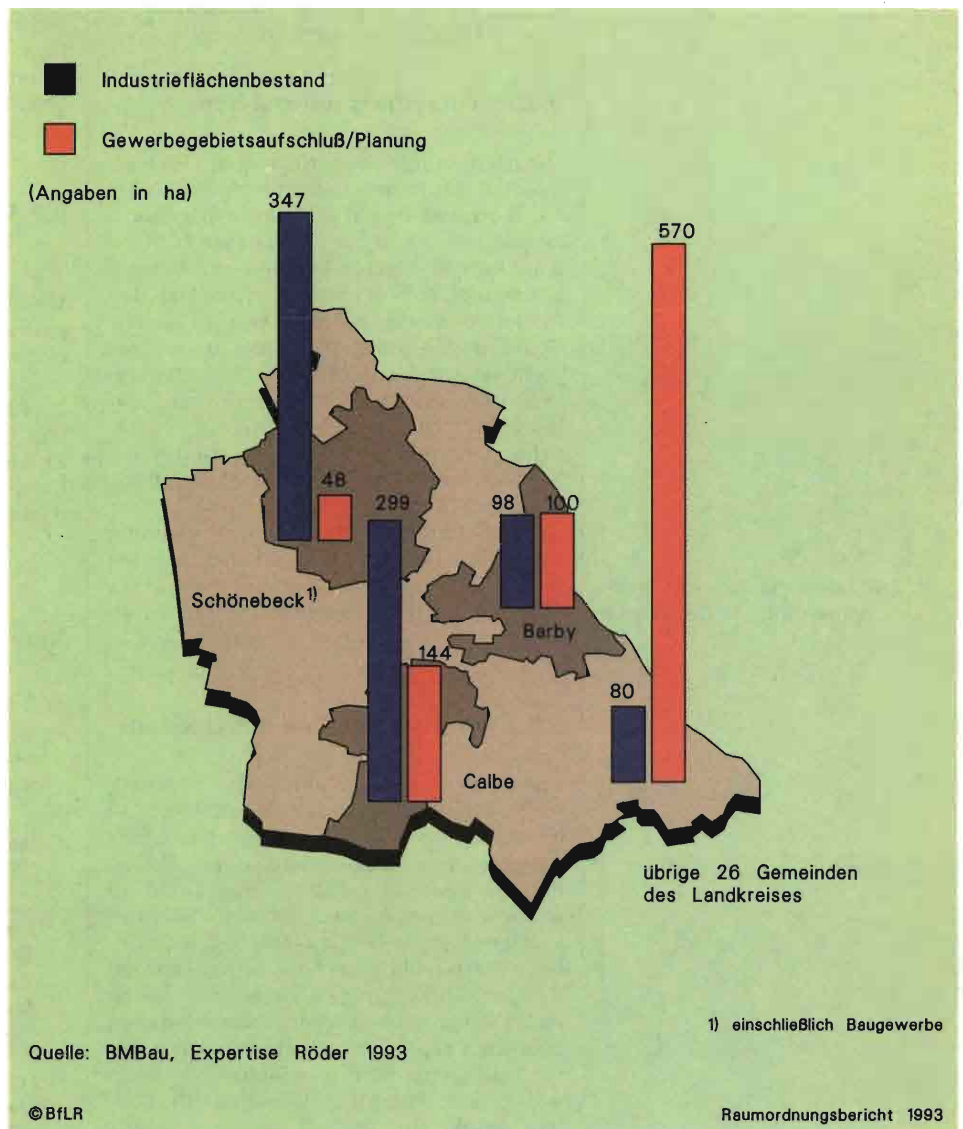


Quelle: BMBau, Expertise Röder 1993

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Abb. 9.3 Gewerbeflächen im Landkreis Schönebeck



9.2.4 Schlußfolgerungen und Lösungsansätze

Bisherige Maßnahmen räumlicher Planung und Förderung zur Steuerung einer ausgewogenen, am tatsächlichen Bedarf orientierten Gewerbeflächenentwicklung greifen nicht umfassend genug. Sie schränken das entstehende Überangebot nur wenig ein. Auch tragen diese Maßnahmen im Prinzip nicht zur Aufwertung der Bestandsflächen bei.

Die Vernachlässigung der Bestandspflege ehemals industriell geprägter Mittelstädte behindert Ansiedlungen in zentraler Lage, lenkt Gewerbeansiedlung schlechtestenfalls auf kleine Gemeinden und führt insgesamt zur Zersiedlung des Raumes.

Für die Erhaltung wie auch für die Gewerbeflächenaufwertung ist aktive Standortsicherung dringend notwendig. Deshalb wur-

den in der Stadt Schönebeck als Reaktion auf die sich abzeichnende Problematik Standortsicherungsprogramme erarbeitet. Die darin enthaltenen Maßnahmen zielen auf eine Verbesserung der Standortbedingungen, eingeschlossen die qualitative Aufwertung der infrastrukturellen Ver- und Entsorgung, die Verkehrsanbindung, die Beseitigung von Gemengelagekonflikten sowie die Vorbereitung verfügbarer Gewerbeflächen für Ansiedlungen.

Probleme gibt es z. Z., weil kein einheitlicher Fördertatbestand besteht, um betriebliche Aktivitäten (innere Erschließung, Aufwertung) und kommunale Aktivitäten (äußere Erschließung, Flächenerwerb, Sanierung) im Rahmen eines einvernehmlichen Entwicklungsprogramms zu bündeln. Der Finanzrahmen der Kommunen allein sowie auch der Unternehmen ist zu eng, um die erforderlichen Maßnahmen zu konzipieren und zu realisieren.

9.3 Tourismusentwicklung im Bereich des Naturparks Usedom-Oderhaff

9.3.1 Tourismus auf Usedom

Die nach Rügen zweitgrößte deutsche Insel Usedom war bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein exklusives Erholungsziel und wurde in der ehemaligen DDR für Zwecke des Massentourismus ausgebaut. Usedom steht heute vor der Aufgabe, den Fremdenverkehr an marktwirtschaftliche Bedingungen anzupassen und umweltgerecht auszugestalten. Für Fremdenverkehrsentwicklung stellt die Erhaltung der landschaftlichen Reize der Insel ein wesentliches Potential dar. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hat Usedom als doppelten Vorrangraum ausgewiesen: sowohl als Raum mit besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege als auch als Raum mit besonderer natürlicher Eignung für Fremdenverkehr und Erholung.

9.3.2. Naturpotentiale auf Usedom

Trotz der konsequenten massentouristischen Erschließung in der ehemaligen DDR ist es gelungen, die Schönheit der Landschaft, und damit das grundlegende Potential der Insel, zu erhalten. Dies kann auf mehrere günstige Umstände zurückgeführt werden: Erstens kam die Masse der Urlauber ausschließlich im Sommerhalbjahr, so daß der Natur wichtige Regenerationszeiten im Winter erhalten blieben. Zweitens gab es bisweilen rigide Zugangsbeschränkungen für Teilräume, die u. a. militärisch bedingt waren (z. B. Flugplatz Peenemünde). Drittens wurde ein Großteil der Insel bereits

Landschaft als Entwicklungspotential und Schutzgut

Karte 9.2 Natur- und Landschaftsschutz auf Usedom

- Landschaftsschutzgebiet
- davon Gewässer
- Naturpark*
- davon Gewässer
- Naturschutzgebiet
- davon Gewässer



*Der gesamte Naturpark Usedom-Oderhaff ist Landschaftsschutzgebiet

Quelle: Landesvermessungsamt Mecklenburg-Vorpommern 1991 DWIF, 1993

1966 zum Landschaftsschutzgebiet erklärt. Zudem existierten auf der Insel immerhin sechs Naturschutzgebiete, die zwischen 1925 und 1971 ausgewiesen wurden und zusammen 2868,5 ha umfaßten. Im Jahr 1990 kamen drei weitere Gebiete mit zusammen 385 ha hinzu.

9.3.3 Chancen der Tourismusentwicklung

1990 legte die für Usedom zuständige Kommunale Kreisverwaltung Wolgast Grundlinien einer Tourismuskonzeption vor. Ferner vergab sie ein Gutachten, das 1992 als „Leitkonzept für die Tourismusentwicklung im Landkreis Wolgast“ Perspektiven für die Zukunft des Fremdenverkehrs auf der Insel Usedom entwickelte. Kerngedanken waren dabei, an die traditionellen touristischen

Abb. 9.4 Besucherpotential für Reisen zur Insel Usedom



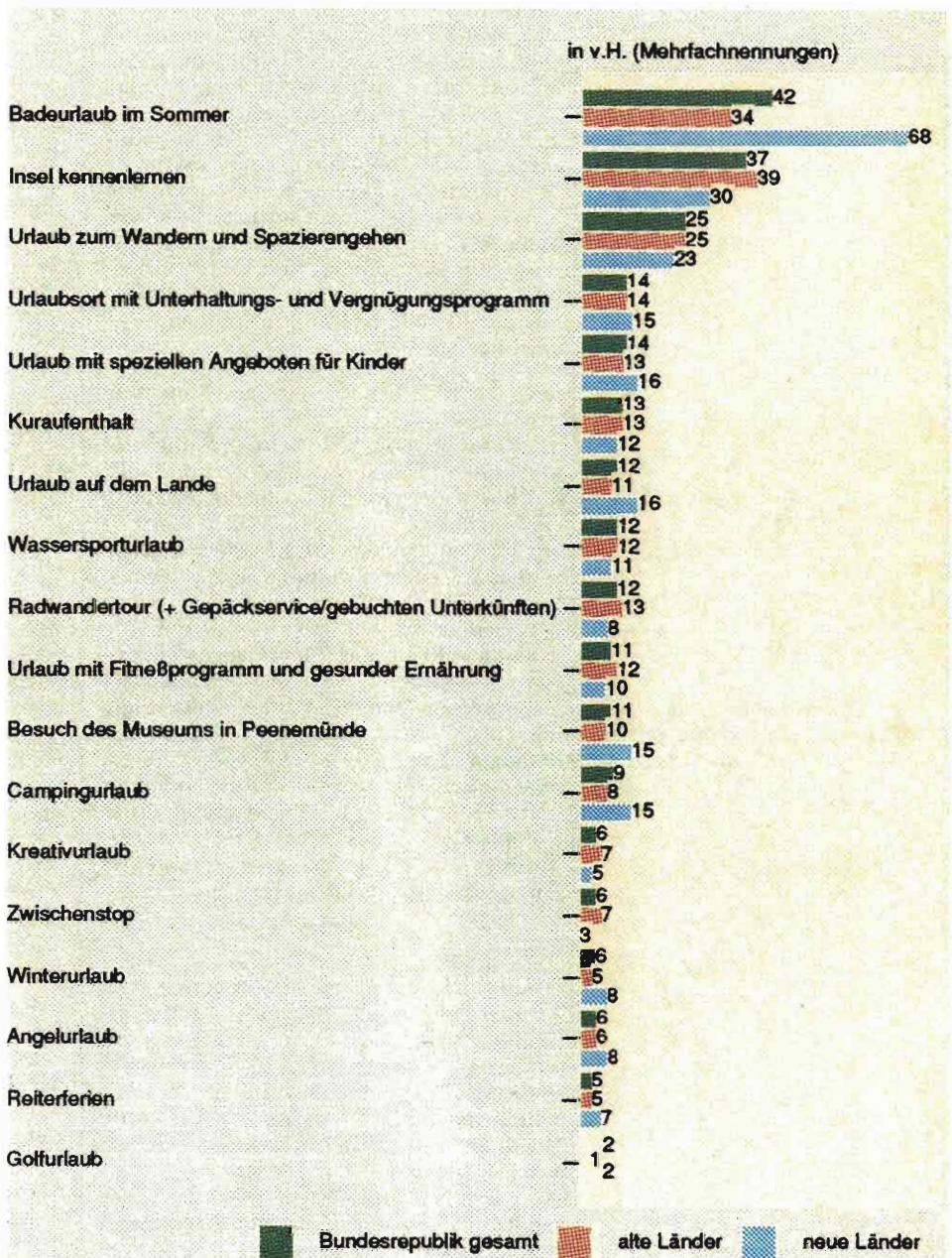
Ursprünge anzuknüpfen, jedoch nicht das vom Marktvolumen her quantitativ vielleicht Mögliche auszuschöpfen, sondern eine sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch aus der Perspektive des Naturschutzes tragfähige, qualitative Entwicklung zu initiieren.

Zunächst galt es zu ermitteln, inwieweit das angebotsseitig hohe touristische Entwicklungspotential der Insel auf Interesse stößt. Nachfrageanalysen ergaben zum einen,

daß der Bekanntheitsgrad Usedom in den alten Ländern im Gegensatz zu den neuen (noch) sehr gering ist. Zum anderen ist durchaus ein großes prinzipielles Interesse insbesondere im nord- und mitteldeutschen Raum an einem Aufenthalt auf Usedom vorhanden.

Eine weitere wichtige Erkenntnis war, daß zwar einem naturorientierten Erholungsurlaub auf Usedom ein großes Interesse entgegengebracht wird, daß für eine Reiseent-

Abb. 9.5 Bevorzugte Motive für eine Reise nach Usedom



Quelle: BMBau, Expertise Feige 1992

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

scheidung zugunsten dieser Insel gleichwohl die Ausstattung der Region mit einer reichhaltigen und differenzierten Freizeit- und sonstigen Infrastruktur erforderlich ist.

Als zentrale Imagekomponenten kristallisierten sich demgemäß auf der einen Seite Begriffe wie Wasser – Landschaft – Erholung, auf der anderen Seite „Spiel und Spaß“ heraus, die im bisherigen Slogan der Insel „Weiter Ostseestrand – stilles Achterland“ ihr werbemäßiges Pendant fanden. Das Leitkonzept geht dementsprechend davon aus, daß das Gros der touristischen Infrastruktur wie Hotels, Sanatorien, Gastronomie, Freizeit-, Unterhaltungs- und Sporteinrichtungen in den ohnehin bereits flächenintensiv entwickelten Gemeinden der „Bäderkette“ an der Ostsee konzentriert und an deren historisches Profil angelehnt werden sollte. Das „stille Achterland“ sollte demgegenüber von größeren Anlagen weitgehend freigehalten werden, um eine Zersiedelung der Insel und den Verlust ökologisch wertvoller Flächen zu verhindern. Für eine geordnete Erschließung und geschickte Besucherlenkung ist schließlich ein sorgfältig konzipiertes Netz aus Wander-, Rad- und Reitwegen sowie kleineren Beherbergungs- und Freizeiteinrichtungen erforderlich.

Eine besondere Rolle spielt die Steuerung des Verkehrs. Wegen der peripheren Lage der Insel wird der Pkw bei der Anreise für die Masse der Besucher unverzichtbar sein, auch wenn es gelingen sollte, die Inselbahn sowohl im Norden Usedom bei Wolgast als auch im Süden durch Brückenneubauten in Zukunft wieder umsteigefrei an das überregionale Streckennetz anzubinden. Zudem ist Usedom mit 373 km² zu groß, um vollständig autofrei zu werden. Gleichwohl existieren eine Reihe von Möglichkeiten zur umweltfreundlichen Verkehrsgestaltung. Hierzu gehören Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in den größeren Badeorten ebenso wie eine bereits erfolgte Verbesserung der Fahrthäufigkeit der Inselbahn oder auch das Angebot an Leihfahrrädern. Darüber hinaus ist über eine völlige Verbannung des Pkws aus besonders sensiblen Bereichen nachzudenken.

Entscheidend für die Realisierung einer Tourismusedwicklung, die auch aus Naturschutzsicht akzeptiert werden kann, ist neben der Entwicklung planerischer Konzepte eine funktionierende Kommunikation zwischen den Interessenvertretern aus Wirtschaft und Naturschutz. Auf Usedom wurde zu diesem Zweck ein Arbeitskreis ins Leben gerufen, der die beteiligten Interessengruppen an einen Tisch bringen und die Gelegenheit bieten soll, Konfliktpunkte rechtzeitig anzusprechen.

Grundsätzlich ist mittlerweile auf allen Seiten die Einsicht in die Notwendigkeit einer koordinierten und an die Naturpotentiale angepaßten Tourismusedwicklung vor-

handen. Inwieweit diese Einsicht im Einzelfall jedoch tatsächlich zu naturschutzorientierten Entscheidungen führen kann, hängt vom Willen jedes einzelnen Beteiligten ab.

Für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung Usedom wird der Tourismus auch künftig einen erheblichen Teil (etwa 40 v. H.) beitragen können. Notwendig ist aber, ergänzend andere Erwerbsquellen im nichttouristischen Gewerbe oder auch der Landwirtschaft zu erschließen. Der Tourismus kann nicht isoliert von der Gesamtentwicklung der Insel betrachtet werden, sondern ist als deren integrativer Bestandteil zu werten.

9.4 Interkommunale Kooperation in der Region „Südlicher Geiseltalsee“

Innovative, kooperative Verfahrensansätze, denen generell ein entscheidender Stellenwert in der räumlichen Planung und Entwicklung beizumessen ist, gewinnen für die neuen Länder aufgrund noch fehlender regionalplanerischer Zielvorstellungen, einer kleinteiligen Gemeindestruktur und des außergewöhnlichen Handlungsdrucks eine noch darüber hinausgehende spezielle Bedeutung.

Im Rahmen des Experimentiellen Wohnungs- und Städtebaus fördert das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in einem Forschungsfeld die Einbindung städtebaulicher Aktivitäten im ländlichen Raum in überörtliche Handlungskonzepte.

Dem Modellvorhaben „Südlicher Geiseltalsee“ in Sachsen-Anhalt liegt eine verhältnismäßig komplexe Problematik zugrunde: Es geht um die Erarbeitung eines überörtlichen Handlungskonzeptes zur Umstrukturierung und Renaturierung bzw. um die völlige Neustrukturierung eines durch Braunkohlentagebau, chemische Industrie und Intensiv-Landwirtschaft geprägten Raumes. Allerdings hat sich im bisherigen Verlauf des Modellvorhabens vorerst eine Konzentration auf die Frage der gewerblichen Standortentwicklung, vor allem unter Berücksichtigung der Altstandorte, ergeben.

Beteiligt sind an dem Kooperationsmodell die Gemeinden Braunsbedra, Frankleben, Großkayna, Gröst, Krumpa, Roßbach sowie die Stadt Mückeln. Zur Durchführung des Modellvorhabens haben sich die beteiligten Kommunen zur Planungsgemeinschaft „Südlicher Geiseltalsee“ zusammengeschlossen. Die geplante Gründung eines Zweckverbandes, der mit der Durchführung des Modellvorhabens betraut werden soll, ist zunächst verschoben worden, da mit einem schnellen Inkrafttreten der erforderlichen, im Entwurf bereits vorliegenden Verbandssatzung nicht gerechnet werden konnte.

Dauerhaft tragfähige Tourismusedwicklung als Ziel

▷

Überörtliche Handlungskonzepte zur regionalen Umstrukturierung

▷▷

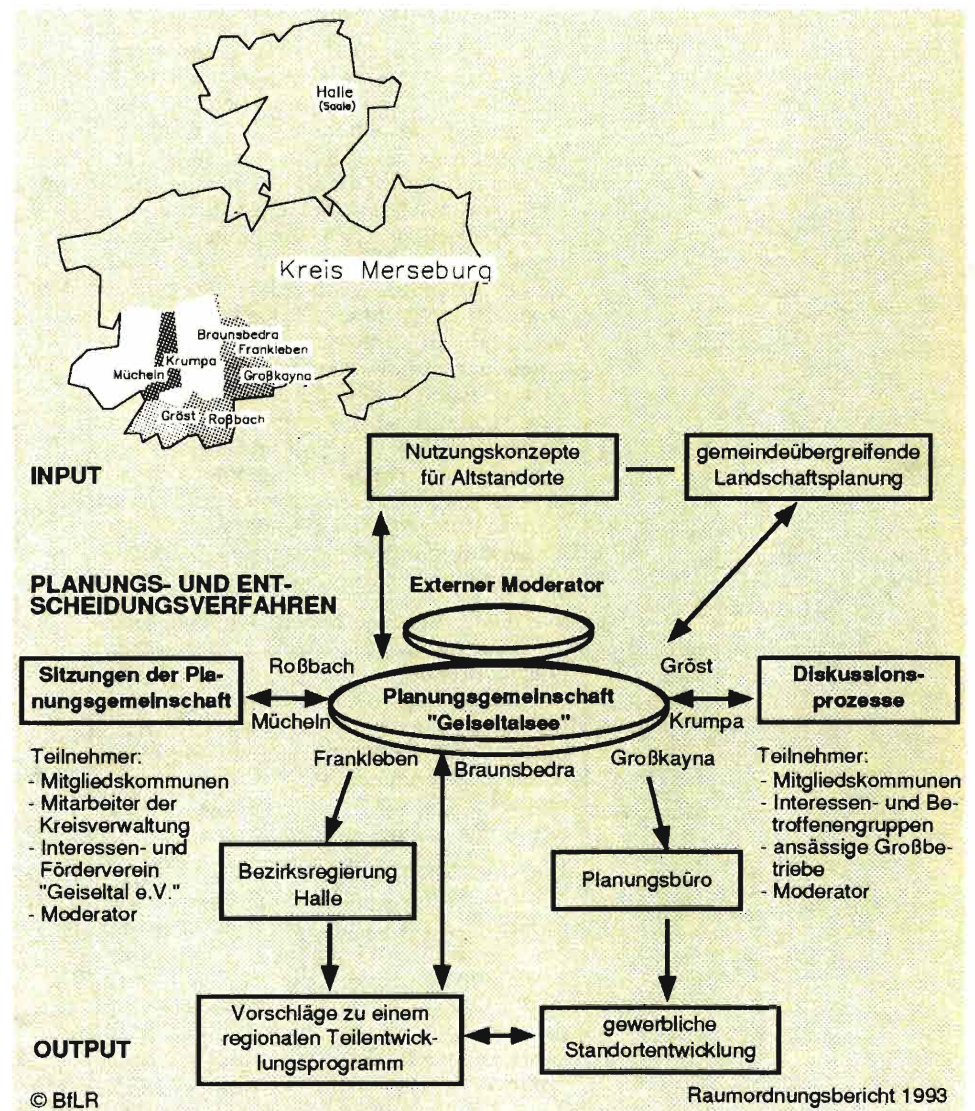
Die Moderation des Planungs- und Entscheidungsprozesses übernimmt ein externer Moderator, der durch gebietspezifische Kenntnisse ausgewiesen ist. Verfahrensmäßige Eckpunkte des Kooperationsmodells sind Sitzungen der Planungsgemeinschaft (ungefähr einmal im Monat), Abstimmungsgespräche mit der Bezirksregierung Halle und anderen übergeordneten Behörden. An den Sitzungen der Planungsgemeinschaft nehmen neben den Mitgliedskommunen die Mitarbeiter der Kreisverwaltung als ständige Gäste teil. Als Gäste nehmen außerdem Vertreter des Interessen- und Fördervereins Geiseltal e. V. teil. Angesichts der häufigen „nachträglichen“ Akzeptanzprobleme und der Nutzung des Informationspotentials ist eine frühzeitige Beteiligung von Interessen- bzw. Betroffengruppen über die formalen Planungs- und Entscheidungsträger hinaus sehr sinnvoll. Besonders hervorzuheben ist der inten-

sive Diskussionsprozeß zwischen der Planungsgemeinschaft und Vertretern im Modellraum ansässiger Großbetriebe (unter Treuhandverwaltung).

Im Mittelpunkt der Abstimmungsgespräche mit der Bezirksregierung Halle stehen die zu erstellenden Regionalen Raumordnungsprogramme und Regionalen Teilgebietsentwicklungsprogramme. Hierbei sind sowohl die Kommunen, Kreise und öffentlichen Planungsträger als auch Verbände und Vereinigungen aufgefordert, Vorschläge für Programmentwürfe einzubringen. Da jedoch gerade den kleinen Kommunen häufig die notwendigen Zielvorstellungen als Grundlage für eine Interessenartikulation fehlen, wird im Rahmen des Modellvorhabens versucht, eine gemeinsame Position und abgestimmte Zielvorstellungen zu formulieren. Bisher ist der Auftrag zur Erstellung einer gemeindeübergreifenden Land-

Regionale Kooperationsverfahren
▷

Abb. 9.6 Modellvorhaben Geiseltal



schaftsplanung für den gesamten Modellraum an ein externes Planungsbüro vergeben; die Auftragsbeschreibung für die Entwicklung von „Nutzungskonzepten für die im Modellraum vorhandenen Altstandorte“ ist in Erarbeitung. Inhaltliches Bindeglied zwischen den beiden Untersuchungs- und Planungsgegenständen sind beispielsweise Vorschläge für die Begrünung und Gestaltung der Grenzbereiche zwischen Wohnbau und Altindustriestandorten, die die Landschaftsplanung liefern soll.

9.5 Strukturprobleme und Entwicklungsperspektiven der mitteldeutschen Chemieregion

Die mitteldeutsche Chemieregion besteht aus dem Großraum Halle und umfaßt neben der Stadt Halle die Landkreise Merseburg und Bitterfeld sowie den Saalkreis. In ihrer räumlichen Ausdehnung umfaßt die Region 1 680 km². Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte betrug 1991 356 E/km². Die Chemieregion hat einen Flächenanteil von 8,2 v. H. und einen Bevölkerungsanteil von 21 v. H. am Land Sachsen-Anhalt.

Von den rund 336 000 Beschäftigten in der chemischen Industrie der ehemaligen DDR im Jahre 1989 konzentrierte sich rund ein Viertel auf die mitteldeutsche Chemieregion. Insbesondere die Landkreise Merseburg und Bitterfeld weisen eine monostrukturierte Ausrichtung auf die Chemie aus. Die fünf chemischen Großunternehmen Leuna-Werke AG, BUNA AG, Chemie AG Bitterfeld/Wolfen, Filmfabrik Wolfen GmbH sowie ADDINOL Mineralöl GmbH Lützenkendorf sind dort ansässig. Der Beschäftigtenanteil der chemischen Industrie an allen Erwerbstätigen lag 1989 zwischen 44 und 52 v. H. In den nahegelegenen Landkreisen Wittenberg, Zeitz, Roßlau und Dessau haben weitere wichtige Chemieunternehmen ihren Standort. Die in der Region ansässigen Wirtschaftszweige sind traditionell durch Vorleistungsverflechtungen mit der chemischen Industrie verbunden.

Regionale Besonderheiten ergeben sich insofern, als der Stadtkreis Halle stärker dienstleistungsorientiert ist, im eher ländlich geprägten Saalkreis hingegen die Landwirtschaft einen relativ hohen Beschäftigtenanteil (1990: 28 v. H. aller Erwerbstätigen) besitzt. Zudem ist die Industriestruktur dieses Kreises stärker diversifiziert als in der übrigen Chemieregion.

Die chemische Industrie und auch der Bergbau sind trotz einiger Neuansiedlungen nach wie vor die wichtigsten Arbeitgeber in der Region, allerdings auf einem stark geschrumpften Niveau. Nur etwa ein Viertel der 1989 im Landkreis Bitterfeld vorhandenen Arbeitsplätze blieb bis Dezember 1992 erhalten. Der Beschäftigtenanteil der chemischen Industrie liegt bei rund 47 v. H. Ähnlich stellt sich die Situation im Land-

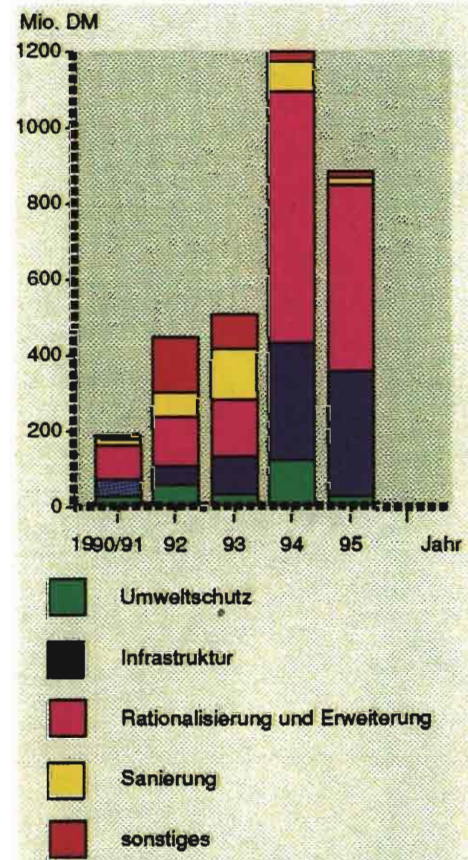
kreis Merseburg dar. Die Freisetzung von Arbeitskräften wurde durch den Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente flankiert. Dabei kam es auch zur Schaffung von ABS-Gesellschaften, die als Trägereinrichtungen vieler ABM-Maßnahmen fungieren.

Die chemische Industrie zählt zu den besonderen Problembereichen. Dies zeigt sich auch bei den Privatisierungsversuchen der Treuhandanstalt. Eine positive Bilanz läßt sich bisher wohl nur für die zur Pharmasperte zählenden Unternehmen ziehen. In den anderen Bereichen hielten insbesondere ökologische Altlasten, hohe Altschulden, eine zu geringe Produktivität und der hohe Verschleißgrad der Anlagen sowie ein überhöhter Personalbestand private Investoren von einem Engagement ab. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Großchemie, die die mitteldeutsche Chemieregion prägt. Die Großchemie bildet daher einen Schwerpunkt der Unternehmenssanierung durch die Treuhand. Bisher wurden rund 10 Mrd. DM für die Sanierung aufgewendet. Zur Erhaltung traditioneller Chemiestandorte hat die Treuhandanstalt verschiedene

Sektorale Umstrukturierung als regionales Problem



Abb. 9.7 Sanierungsmittel für die mitteldeutsche Chemieregion



Quelle: BMBau, Expertise Pfeiffer 1993

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Konzepte entwickelt. Neben der Privatisierung kommen die Ausgliederung nicht betriebsnotwendiger Unternehmensteile und die Konzentration auf überlebensfähige Segmente des Kerngeschäfts in Frage.

Die Sanierung der chemischen Industrie in der mitteldeutschen Chemieregion wird sicherlich mit weiteren Personalfreisetzen einhergehen. Offen ist dabei, ob die Arbeitsplatzverluste durch Neuansiedlungen ausgeglichen werden können. Immerhin fragen private Investoren zunehmend Gewerbeflächen in der Region nach. Die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Region werden zudem auch durch die Gewerbeparkkonzepte „Chemiepark Bitterfeld“ und „Industriepark Wolfen“ gestärkt.

Standortgunst und Standortnachteile
▷

Die Standortgunst der mitteldeutschen Chemieregion wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinträchtigt:

- hohe Konzentration eines veralteten und verschlissenen Kapitalstocks;
- die technologische Rückständigkeit und Innovationsschwäche der Großbetriebe;
- Defizite im Dienstleistungssektor sowie
- ein hohes Maß an Umweltbelastungen (z. B. Belastung des Grundwassers, Altlasten) und die daraus resultierenden Imaprobleme.

Andererseits verfügt die Region auch über ein gewisses Entwicklungspotential, das wesentlich die künftige wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Zu nennen sind hier vor allem

- Lage- und Agglomerationsvorteile;
- die Verfügbarkeit von Flächen (z. B. Errichtung von Industrieparks);
- ein Mindestmaß an infrastruktureller Erschließung, die jedoch in vielen Bereichen einer technischen Erneuerung und Erweiterung bedarf;
- eine gewisse regionale Konzentration von Wissenschafts-, Bildungs-, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen.

Bisher liegt noch kein geschlossenes regionales Entwicklungsprogramm für die mitteldeutsche Chemieregion vor. Eine wichtige Grundlage hierfür könnten die im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft geförderten Beratungsprogramms erstellten Gutachten und Konzeptionen sein. Diese beinhalten Stärken-/Schwächen-Analysen, regional abgestimmte Konzepte zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung sowie einen Handlungsrahmen. Für den Landkreis Bitterfeld liegt z. B. ein Konzept „Wirtschaftsentwicklung im Landkreis Bitterfeld – Tendenzen und Perspektiven“ vor. Überlegenswert erscheint es, ein regionales Entwicklungskonzept für die mitteldeutsche Chemieregion in ein länderübergreifendes Konzept für den Großraum Halle-Leipzig zu integrieren. Ein wichtiger Schritt dazu ist

der am 27. August 1993 abgeschlossene Staatsvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Sachsen-Anhalt über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Landesplanung im Raum Halle-Leipzig.

10 Regionale Planungsprobleme des Raumes Berlin-Brandenburg

Der Deutsche Bundestag hat am 20. Juni 1991 entschieden, seinen Sitz und den Kernbereich der Regierungsfunktionen nach Berlin zu verlegen. Zur Umsetzung dieses Beschlusses ist am 25. August 1992 zwischen dem Bund und den Ländern Berlin und Brandenburg ein sogenannter Hauptstadtvertrag geschlossen worden, der die Einzelheiten der Zusammenarbeit beim Ausbau Berlins zur Bundeshauptstadt regelt. Zugleich hat die Gemeinsame Regierungskommission zur Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg dem Senat von Berlin und der Regierung des Landes Brandenburg 1992 empfohlen, einer Vereinigung beider Länder bis zum Jahre 1999 zuzustimmen und dazu die notwendigen Voraussetzungen über einen Zusammenschluß durch einen Staatsvertrag zu schaffen. In der Zwischenzeit bedarf es einer engen Kooperation beider Länder, um die vielfältigen Maßnahmen und Planungen mit- und aufeinander verbindlich abzustimmen, damit räumliche Fehlentwicklungen im Verflechtungsbereich des Großraums Berlin vermieden werden. Dieser Ausbau Berlins zur Bundeshauptstadt und zugleich zur europäischen Metropole sowie die angestrebte Vereinigung beider Länder, Berlin und Brandenburg, haben als wichtige raumordnungspolitische Aufgaben:

- Die weitere forcierte Integration der zwei über vier Jahrzehnte getrennten Stadthälften von Berlin mit gegenwärtig noch recht unterschiedlichem wirtschaftlichem, infrastrukturellem, städtebaulichem und soziokulturellem Entwicklungsstand.
- Der Großraum Berlin stellt aus raumstrukturellen, ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Gründen einen dynamischen Verflechtungsbereich dar. Deshalb bedarf es der engen Koordination von Planungen und Maßnahmen, um die vielfältigen Verflechtungsaspekte zwischen Berlin und dem Umland angemessen zu berücksichtigen und geordnet weiterzuentwickeln.
- Die Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels sowohl in Berlin als auch im Raum Berlin-Brandenburg.
- Die funktionale Einordnung von Berlin in die dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes sowie in das euro-

Kooperationsnotwendigkeiten im Raum Berlin-Brandenburg
▷▷

päische Stadtenetz als Metropole und wichtiger wirtschaftlicher und kultureller Vermittler zwischen West- und Osteuropa.

Die Umsetzung dieser Aufgaben erfolgt unter räumlichen Ausgangsbedingungen, die sich wesentlich von anderen wachstumsstarken Verdichtungsregionen unterscheiden.

10.1 Räumliche Ausgangssituation der Bundeshauptstadt Berlin und des engeren Verflechtungsraumes Berlin-Brandenburg

Berlin ist mit rund 3,44 Mio. Einwohnern die größte Stadt Deutschlands. 1991 lebten 2,16 Mio. im Westteil und 1,28 Mio. im Ostteil der Stadt. Berlin hat gegenwärtig rund 367 000 ansässige Ausländer, von denen 90,2 v. H. im Westteil der Stadt wohnen.

Im Ergebnis von Außen- und Binnenwanderungsgewinnen hat die Bundeshauptstadt in beiden Teilen seit Mitte der 80er Jahre steigende Bevölkerungszahlen. Dabei konzentrieren sich auch seit der staatlichen Einheit Deutschlands Zuzüge nach Berlin aus den neuen Ländern auf den Ostteil der Stadt, die Zuzüge aus den alten Ländern auf den Westteil.

Die raumstrukturellen Besonderheiten liegen in der bisherigen „Insellage“ der Stadt begründet. Deshalb ist auch ein Suburbanisierungsprozeß wie in anderen großen Verdichtungsregionen nicht erfolgt. Der engere Verflechtungsraum, der neben der Stadt Potsdam vor allem die an Berlin grenzenden Landkreise umfaßt, ist relativ dünn besiedelt (131 E/km²).

Ein hervorzuhebender Standortvorteil der Stadt Berlin ist die für europäische Verdichtungsregionen beispielhafte Verbindung von Stadt und Natur. Ein besonderes Kennzeichen des betrachteten Landschaftsraumes ist dabei das ausgedehnte Fluß-, Kanal- und Seensystem mit seinen Qualitäten für Naturschutz und Erholung, wie es im Umfeld vergleichbarer Großstädte kaum anzutreffen ist. Zu seiner Erhaltung sind umfangreiche Schutz- und Steuerungsmaßnahmen notwendig. Das Rückgrat der weiteren Entwicklung von Natur und Landschaft ist dabei das System der Großschutzgebiete, das zu erhalten und zu entwickeln und der Freizeit- und Erholungsnutzung in angemessener Weise zu öffnen ist.

Ein leistungsfähiges Netz von zentralen Orten ist im Raum Berlin-Brandenburg noch nicht vorhanden. Zwischen der „Kernstadt“ Berlin und dem Umland besteht ein starkes Gefälle in der infrastrukturellen Ausstattung und der wirtschaftlichen Leistungskraft.

Trotz dieser noch vorhandenen Defizite raumstruktureller Entwicklung weist der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg eine regionale Eigendynamik auf, die sich vom übrigen Land Brandenburg wesentlich unterscheidet. Kennzeichen dafür sind für den engeren Verflechtungsraum gegenüber dem übrigen Land Brandenburg:

- erheblich geringere Wanderungsverluste;
- hohe Konzentration von Hochschulbildungs- und Forschungseinrichtungen;
- überdurchschnittlich hohes Volumen bei Investitionsabsichten, verbunden mit hohen Zielstellungen bei Neuschaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen;
- überdurchschnittliche Aktivitäten im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung und hoher Anteil bei Raumordnungsverfahren.

Die Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsmarkt Berlins sind noch durch die Besonderheiten der Entwicklung der geteilten Stadt in den letzten 40 Jahren geprägt und weisen bisher gegenüber solchen wachstumsstarken Verdichtungsregionen wie München, Frankfurt, Düsseldorf, Stuttgart erkennbare Defizite auf: Es fehlen die Zentralen sowie die Forschungs-, Entwicklungs- und Marketingabteilungen großer Unternehmen. In der Industrie ist wegen des hohen Anteils der weniger qualifizierten Massenfertigung die Bruttowertschöpfung relativ gering. Der Dienstleistungssektor ist nur schwach entwickelt; der Anteil der Beschäftigten z. B. bei Banken, Versicherungen, Unternehmensberatungen und anderen hochwertigen Dienstleistungen ist weniger als halb so groß wie in vergleichbaren Städten.

Im Ostteil der Stadt sind durch die Einbrüche im industriellen Sektor und den zwischenzeitlichen Wegfall der früheren zentralen Funktionen viele Arbeitsplätze verlorengegangen. Die Arbeitsproduktivität ist noch vergleichsweise gering.

Die Arbeitslosenquote für die Gesamtstadt liegt mit ca. 12 v. H. deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg ist gekennzeichnet durch einen relativ geringen Anteil an Erwerbstätigen im Gewerbe und im Dienstleistungsbereich. Im Unterschied zu anderen großen Verdichtungsregionen hat im Raum Berlin-Brandenburg die gewerbliche Suburbanisierung noch nicht stattgefunden. Ursachen sind u. a. die ehemaligen politischen Rahmenbedingungen, die eine Verdrängung der gewerblichen Standorte aus der Kernstadt in das Umland nicht zuließen bzw. im Falle von Berlin (Ostteil) nicht erforderlich machten.

Da sowohl Berlin als auch der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg noch ein Nachholwachstum an Dienstleistungen mit zentralörtlicher Funktion und bei wich-

Struktur des Standorts Berlin



tigen Head-quarter-Funktionen von Großunternehmen haben, dürften Interessenkonflikte bei der Ansiedlung dieser Dienstleistungen zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg auftreten. Das wird insbesondere so lange gelten, bis die dringlich erforderliche gemeinsame Landesentwicklungsplanung für den Raum Berlin-Brandenburg herbeigeführt ist.

Nach dem Mauerfall haben sich sehr rasch völlig neue Wohnort-Arbeitsplatz-Beziehungen ergeben, die das Pendlerverhalten in der Bundeshauptstadt Berlin und seinem engeren Verflechtungsraum wesentlich beeinflussen. Insbesondere der drastische Arbeitsplatzabbau im Ostteil der Stadt führte im Westteil Berlins – gefördert durch das höhere Lohnniveau – zu einem Einpendleranteil, der auf eine Größenordnung von 100 000 Personen geschätzt wird (40 v. H. aus Berlin (Ostteil) und 60 v. H. aus dem Umland und weiter entfernt liegenden Gemeinden). Langfristig gesehen ist zu erwarten, daß ein Teil dieser Beziehungen mit dem Angleichen des Lohnniveaus und der Bereitstellung neuer Arbeitsplätze im Umland wieder aufgegeben wird. Andererseits wird das Pendeln mit dem Ausbau der Verkehrsanlagen weitere Räume erfassen. Auch durch das Nachholen von Suburbanisierungsprozessen könnte die Pendelwanderung in die Kernstadt wiederum ansteigen, z. B. durch Verlagerung des Wohnsitzes aus Berlin in das Umland bei Beibehaltung des Arbeitsplatzes. Gleichwohl bleibt festzustellen, daß das Pendlervolumen mit entscheidend vom zukünftigen Arbeitsmarktangebot und den Wanderungsgewinnen der Bundeshauptstadt bestimmt wird.

Berlin und sein engerer Verflechtungsraum verfügen über eine Verkehrsinfrastruktur, die gute Ausgangsvoraussetzungen, aber auch deutliche Mängel aufweist.

Zu den günstigen Voraussetzungen gehört ein gut strukturiertes Grundgerüst der Verkehrswege im Großraum Berlin. Das betrifft das Eisenbahnnetz sowie das Schnellbahnverkehrsnetz, das von Berlin ausgehende Autobahnradialnetz sowie das verzweigte Wasserstraßennetz.

Dem gegenüber stehen noch fehlende Verknüpfungen der durch die Mauer bislang unterbrochenen Verkehrsstrassen, erhebliche Modernisierungsdefizite bei den einzelnen Verkehrsträgern vorrangig im Ostteil der Stadt Berlin, Kapazitätsengpässe, Umwelt-Unverträglichkeiten sowie eine in Teilbereichen noch zu stark radial ausgerichtete Netzstruktur.

Dem künftigen Versorgungssystem für den Großraum Berlin-Brandenburg liegt die weitestgehende Nutzung der bestehenden verkehrlichen Infrastrukturen zugrunde. Dabei wird unter besonderer Beachtung des öffentlichen Personenverkehrs und des Wirtschaftsverkehrs ein alle Verkehrsmittel und -wege umfassender, integrierter Lösungsansatz verfolgt.

Die Rekonstruktion, Modernisierung und Erweiterung des schienengebundenen Verkehrsnetzes hat dabei Vorrang vor dem Ausbau des Straßennetzes. Straßenbau dient der besseren Verknüpfung und der funktionalen Ergänzung der Netze, insbesondere für die Bedürfnisse des Wirtschafts-, Dienstleistungs- und Versorgungsverkehrs.

Die Lösung der Standortfrage für den neuen internationalen Flughafen, unter Beachtung der verkehrlichen Einbindung und der siedlungsstrukturellen Konsequenzen, hat wegen der erheblichen raumstrukturellen Bedeutung ein besonderes Gewicht.

Die weitere Siedlungsentwicklung im Raum Berlin-Brandenburg konzentriert sich vorrangig auf erschlossene Flächen und Standorte, wobei eine ausgewogene Verteilung und räumliche Zuordnung der Nutzungen Wohnen und Arbeiten sowie der dazugehörigen Versorgungs- und Erholungseinrichtungen – auch im Interesse der Reduzierung des Verkehrsaufkommens – anzustreben ist.

Eine Umsetzung dieser Siedlungspolitik setzt zugleich die Verständigung der Länder Berlin und Brandenburg auf Grundlinien einer gemeinsamen Bodenvorratspolitik voraus.

Mit der Bildung eines gemeinsamen Bodenfonds zwischen Berlin und dem Land Brandenburg könnte zugleich verstärkter Einfluß auf die Steuerung dieses Prozesses genommen und damit eine Zersiedlung dieses Raumes in Grenzen gehalten werden. Im Land Brandenburg einschließlich des engeren Verflechtungsraumes sind wie in kaum einer anderen Region in Deutschland militärische Liegenschaften der Westgruppe der russischen Streitkräfte sowie der ehemaligen DDR konzentriert, die als gewaltiges Flächen- und Immobilienpotential für eine künftige zivile Nutzung zur Verfügung stehen. Städte des engeren Verflechtungsraumes wie Potsdam, Strausberg, Oranienburg und Wünsdorf waren vorrangig durch das Militär geprägt. Allein mit dem Abzug des Oberkommandos der Westgruppe der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte ist in Wünsdorf das Potential einer mittleren Stadt für mehrere zehntausend Einwohner verfügbar.

10.2 Regionale Planungsaufgaben bei der weiteren Entwicklung des Raumes Berlin-Brandenburg

Der weitere Ausbau Berlins zur Bundeshauptstadt und zugleich zur europäischen Metropole sowie die angestrebte Vereinigung beider Länder Berlin und Brandenburg berühren aufgrund ihrer länderübergreifenden Bedeutung sowie der Hauptstadtfunktion von Berlin unmittelbar Bundesinteresse.

Dezentrale Konzentration im Raum Berlin-Brandenburg



Das Interesse der Bundesraumordnung ist es, die Entwicklung von Berlin und seinem engeren Verflechtungsraum einzubinden in die bewährte polyzentrische Städtelandschaft der Bundesrepublik Deutschland und sie zugleich zu nutzen für eine Stabilisierung der Siedlungsstruktur des Landes Brandenburg. Raumordnerisches Instrument zur Umsetzung dieser Aufgabenstellungen ist das im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vertretene räumliche Leitbild der dezentralen Konzentration.

Das räumliche Leitbild der dezentralen Konzentration vereint in sich zwei raumordnungspolitische Grundforderungen für den Raum Berlin-Brandenburg:

- Den Abbau der übernommenen räumlich-strukturellen Disparitäten zwischen der Metropole Berlin und peripheren Räumen des Landes Brandenburg sowie die damit verbundene Ausrichtung auf eine zukünftig polyzentrale Entwicklung des Gesamt- raumes.
- Die Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landestei-

len unter Nutzung vorhandener Ressourcen und räumlicher Entwicklungspotentiale.

Das räumliche Leitbild der dezentralen Konzentration ist gekennzeichnet durch die Stärkung eines Kranzes von regionalen Entwicklungszentren in ausreichender räumlicher Distanz, aber dennoch besonderer Lagegunst zu Berlin (sog. genannter Dritter Ring), durch einzelne regionale Entwicklungszentren in den peripheren Räumen des Landes Brandenburg sowie durch Zentren im engeren Verflechtungsraum.

Die regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes (Brandenburg, Neuruppin, Eberswalde-Finow, Frankfurt/Oder, Lübben/Lübbenau, Luckenwalde/Jüterbog und Cottbus) sollen nach diesem Konzept durch leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur mit ihrem Umland, untereinander und mit Berlin, aber auch mit den angrenzenden Ländern verbunden werden.

Die Umsetzung der Grundsätze des räumlichen Leitbildes der dezentralen Konzentration im Raum Berlin-Brandenburg verlangt unabhängig von der Entscheidung über

Karte 10.1

Leitbild Dezentrale Konzentration

Darstellung der Regionalen Entwicklungszentren auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung
Stand: August 1993

Raumkategorien

engerer Verflechtungsraum
Brandenburg-Berlin

äußerer Entwicklungsraum

Entwicklungszentren

Regionales Entwicklungszentrum des Städtekranzes

Regionales Entwicklungszentrum des äußeren Entwicklungsraumes

Zentralörtliche Gliederung

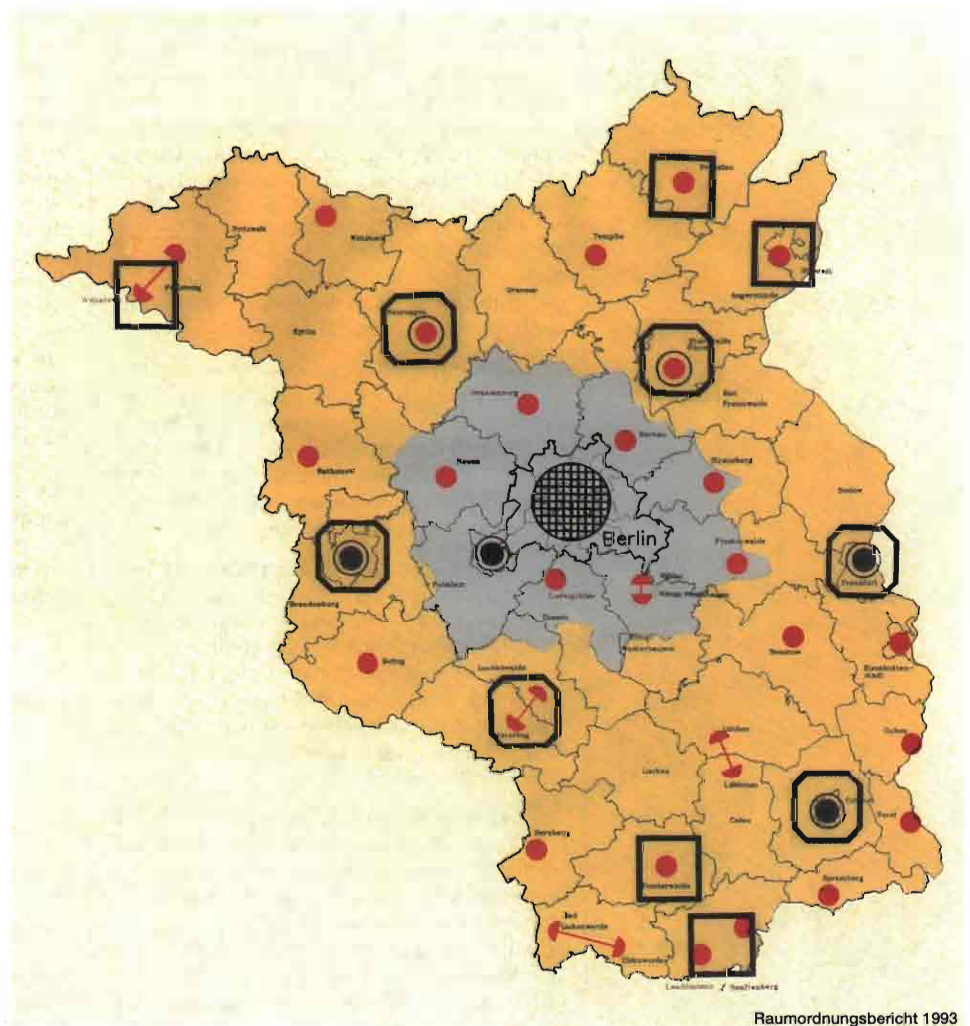
Oberzentrum

Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums

Mittelzentrum

Mittelzentrum in Funktionsteilung

Metropole mit zentralörtlicher Bedeutung im europäischen Maßstab



Quelle: MUNR Brandenburg 1993

Raumordnungsbericht 1993

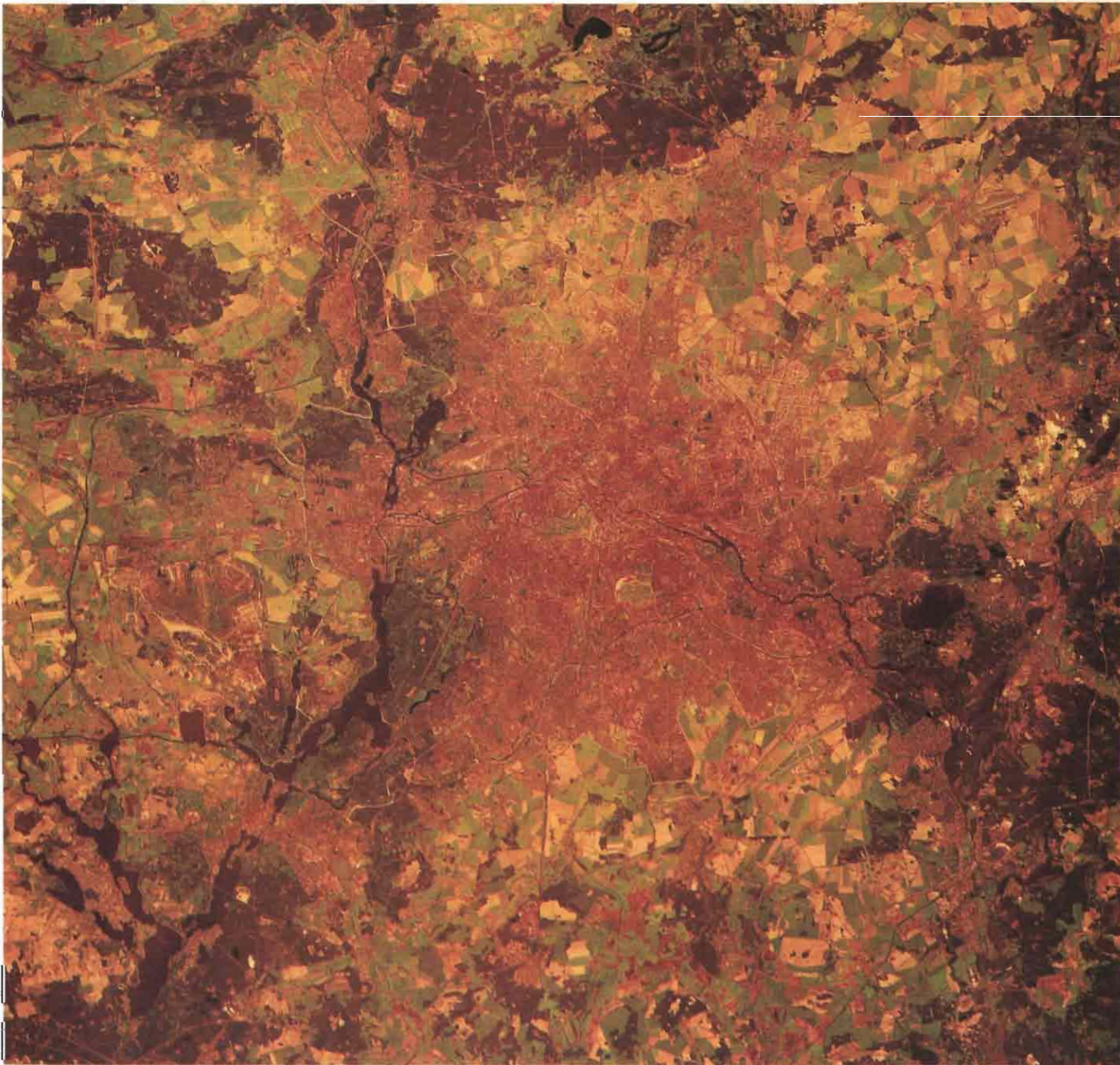
eine Vereinigung beider Länder die kontinuierliche länderübergreifende Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Landes- und Regionalplanung sowie in der Bauleitplanung zwischen Berlin und seinen Umlandgemeinden.

Auf der Grundlage des Hauptstadtvertrags ist zugleich der Bund an der Kooperation dieser beiden Länder beteiligt. Das vorgesehene Landesentwicklungsprogramm zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg ist für diese länderübergreifende Raumordnungspolitik ein notwendiger Rahmen. Es ist die Voraussetzung dafür, daß verlässliche Grundlagen für die notwendige räumliche

Abstimmung der Vielzahl anstehender Bauleitplanungs- und Infrastrukturinvestitionsentscheidungen im Raum Berlin-Brandenburg geschaffen werden können. Ein wichtiger Schritt seiner Realisierung ist der am 11. August 1993 erfolgte Abschluß der Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg über die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsstelle und Planungskonferenz zur Vorbereitung und Fortschreibung der gemeinsamen Landesplanung.

Bereits am 11. November 1992 hat auch der Beirat für Raumordnung auf die gesamtstaatliche Bedeutung der grenzüberschrei-

Karte 10.2 Berlin im Satellitenbild 1989



tenden räumlichen Entwicklung im Raum Berlin-Brandenburg hingewiesen. Sie ist ein wichtiger erster Schritt auf dem Weg zum vorgesehenen notwendigen gemeinsamen Landesentwicklungsplan für Berlin und den engeren Verflechtungsraum (LEP e. V.).

In der seitherigen Entwicklung ragen die Beschlüsse der „Gemeinsamen Regierungskommission“ vom 5. Dezember 1992 heraus, die Absicht und Grundsätze einer aufeinander und miteinander abgestimmten räumlichen Entwicklung in Berlin und dem engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg festlegen.

Auf diese seitherige Entwicklung beziehend kommt der Beirat für Raumordnung am 1. Juli 1993 in seiner Empfehlung zur Entwicklung des Raumes Berlin-Brandenburg zu der Einschätzung, daß die Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Absichten aber bisher nicht der Notwendigkeit und der Dringlichkeit der Abstimmungsaufgabe entsprechen. Besorgt vermerkt er zugleich: „Falls es nicht bald zu einer grundlegenden Änderung im Verhalten der Beteiligten und zu konkreten Vereinbarungen über gemeinsame Verfahren kommt, muß befürchtet werden, daß sich die längerfristigen Entwicklungsvoraussetzungen im Gesamt- raum eher verschlechtern als verbessern.“

Im gemeinsamen Verflechtungsbereich von Berlin und Brandenburg wächst die Notwendigkeit enger Abstimmung und z. T. sogar grenzüberschreitender Bauleitplanung. Auf der Grundlage der Verträge, die der Bund mit Berlin und mit Brandenburg zur Planung der Hauptstadtfunction geschlossen hat, sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Hilfe für das Zustandekommen und Verbindlichwerden ge-

meinsamer Planungskonzepte für den Großraum Berlin zu leisten. Dies ist eine große Aufgabe auch der Motivation. Über die nationalen Anforderungen hinaus muß dabei auch bedacht werden, daß es zur Inanspruchnahme europäischer Hilfen dringlich regionaler Entwicklungsprogramme bedarf, die gerade im Falle Berlin-Brandenburg grenzüberschreitend angelegt und abgestimmt sein müssen.“

Der Landtag von Brandenburg hat am 28. April 1993 das Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg beschlossen. Danach wird das Land in fünf Regionen gegliedert, die sich jeweils von der Stadtgrenze Berlins fächerförmig bis zur äußersten Landesgrenze von Brandenburg erstrecken.

Diese fünf Planungsregionen sowie auch die Bildung der neuen 14 Großkreise im Land Brandenburg sind innerhalb ihrer Gliederung gekennzeichnet durch eine heterogene räumliche Struktur und Interessenslage. Daraus ergeben sich zweifellos komplizierte Ausgangsbedingungen für die gemeinsame Landes- und Regionalplanung.

Diese Unterschiedlichkeit der Interessenslage läßt es unabhängig von der Bildung regionaler Planungsräume im Land Brandenburg als ratsam erscheinen, für Berlin und den engeren Verflechtungsraum über die Regionalverbände hinaus die interkommunale Zusammenarbeit zu verstärken. Sie kann durch Zweckverbände für einzelne Aufgaben oder im Rahmen eines kommunalen Umlandverbandes erfolgen. Hier sind vor allem jene Aufgaben wahrzunehmen, die von Berlin oder den angrenzenden Umlandgemeinden nicht allein gelöst werden können.

Notwendigkeit gemeinsamer
Planungen
▷

Teil IV: Raumwirksame Politikbereiche

Vorbemerkung

In diesem Teil stehen ausgewählte raumwirksame Maßnahmen der Bundesressorts im Mittelpunkt. Nach einer knappen Skizzierung der Ausgangslage der jeweiligen Politikbereiche werden die Förderschwerpunkte und die ergriffenen bzw. geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen dargestellt.

tumsförderung in die veränderten nationalen und internationalen Bedingungen einzubetten. Die tiefe Rezession, in der sich die europäische Wirtschaft 1993 befindet, erschwert die Lage.

Wichtigstes Ziel ist die Überwindung der Rezession und die Stärkung des Vertrauens der wirtschaftlichen Akteure durch eine glaubwürdige Finanzpolitik. Mit der Defizitauseitung auf rund 68 Mrd. DM im Nachtragshaushalt 1993 wird die Nachfrage stabilisiert und eine Verschärfung der Rezession vermieden. Gleichzeitig wird mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm und dem Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm der mittelfristige Weg zur Haushaltskonsolidierung aufgezeigt.

11 Finanzpolitische Ausgangslage — Gesamtüberblick

Die vorrangige Aufgabe der deutschen Finanzpolitik besteht darin, die deutsche Integration und die mittelfristige Wachs-

Tabelle 11.1 Regionalisierung ausgewählter raumwirksamer Mittel (neue Länder)

Land	Städtebau-förderung	Städtebau-licher Denkmal-schutz	Städtebau-liche Modellvorhaben	Städtebau-liche Pla-nungs-leistungen	KIW: Wohn-raum-moderni-sierungs-pro-gramm	Gemein-schafts-aufgabe „Ver-besse-rung der regionalen Wirt-schafts-struktur“; Gewer-liche Wirt-schaft	Gemein-schafts-aufgabe: „Ver-besse-rung der Agrar-struktur und des Küsten-schutzes“	ERP-Existenz-grün-dungs-kredite:	KfW-Programmgruppen Kreditzusagen				Forschungs-förderung ⁵⁾		Umweltschutz-sofort-maßnahmen-pro-gramm	
									Investi-tions-pro-gramm	Mittel-stands-/Umwelt-pro-gramm	Kommunal-pro-gramm	Anschub-pro-gramm	Gemein-same Zu-wendungen des Bundes und der Länder an die Ein-richtungen der blauen Liste	Direkte Pro-jektför-derung des BMFT an die gewerb-liche Wirt-schaft	1. Ver-gabe-runde	2. Ver-gabe-runde
	Z ¹⁾	Z	Z	Z	D ²⁾	Z	A ³⁾	I ⁴⁾		D			Z	Z		Z
	1991	1993	1993	1991	1991	1990-91	1992	1991		1991			1992	1991		1992
Mio. DM																
Berlin (Ostteil) ...	0	17	0	0	159	361	4	422	209	32	0	0	199	0	13	0
Brandenburg	47	32	56	9	789	1751	465	1579	862	71	813	0	101	11	53	1
Mecklenburg-Vorpom-mern	73	23	56	6	780	459	439	1328	688	111	398	471	46	4	41	4
Sachsen ...	95	61	56	17	1930	975	304	3165	1699	213	865	0	85	41	50	36
Sachsen-Anhalt	50	36	56	10	1251	1478	288	1787	1109	197	697	383	32	14	54	2
Thüringen .	48	32	56	9	1219	1115	289	2345	1102	214	381	0	27	23	52	2
Neue Länder	313	200	280	50	6128	6133	1789	10626	5069	838	3153	854	489	93	262	46

1) Z Zuschüsse, Erstattungen, Zuweisungen
 2) D Zinsvergünstigte Darlehen
 3) A Ist-Ausgaben
 4) I Geförderte Investitionssumme
 5) Forschungsförderung: Werte für Berlin (Gesamt)

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung der BfLR

Das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm umfaßt ein Haushaltsentlastungsvolumen bei Einnahmen und Ausgaben von rund 21 Mrd. DM für den Bund im Jahre 1994, ansteigend auf über 28 Mrd. DM im Jahre 1996. Die unmittelbare Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts beträgt 25 bis 35 Mrd. DM jährlich und schafft die Voraussetzung dafür, die Zunahme der Ausgaben in diesem Bereich auf die Hälfte des nominalen Anstiegs des Bruttosozialprodukts zu begrenzen und die Defizite zu reduzieren.

Im Föderalen Konsolidierungsprogramm als Teil des von der Bundesregierung initiierten sogenannten Solidarpakts werden die Erblastschulden sowie die Finanzausgleichsprobleme zwischen Ost und West geregelt.

Grundlage des Solidarpakts ist ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben, die jetzt in Deutschland vorrangig gelöst werden

müssen. Im Westen geht es darum, die gegenwärtige konjunkturelle Schwächephase baldmöglichst zu überwinden und wieder an die Beschäftigungsdynamik der achtziger Jahre anzuknüpfen. Im Osten gilt es, die in einigen Bereichen erkennbare Aufwärtsentwicklung zu festigen und auf eine breitere Basis zu stellen. Beide Aufgaben sind eng miteinander verbunden. Ein Erfolg hierbei ist zugleich Voraussetzung, um dem Standort Deutschland im europäischen und weltweiten Wettbewerb auch künftig einen Spitzenplatz zu sichern.

11.1 Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Das neue Finanzausgleichsgesetz für die Zeit ab 1995 soll unter anderem den Fonds „Deutsche Einheit“ ersetzen. Für die Jahre 1993 und 1994 wird der Fonds „Deutsche

Föderales
Konsolidierungsprogramm



Tabelle 11.2 Regionalisierung ausgewählter raumwirksamer Mittel (alte Länder)

Land	Städtebau- förderung	KfW: Wohnungs- bauprogramm	Gemeinschaftsauf- gabe „Verbesserung der regionalen Wirtschafts- struktur“:	Gemeinschaftsauf- gabe: „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	ERP-Exi- stenzgrün- dungskredite:	Struktur- hilfe	Forschungsförderung ⁵⁾	
			Gewerbliche Wirtschaft	GA-Mittel insgesamt			Gemeinsame Zuwendungen des Bundes und der Länder an die Einrichtungen der blauen Liste	Direkte Projekt- förderung des BMFT an die gewerbliche Wirtschaft
	Z ¹⁾	D ²⁾	Z	A ³⁾	I ⁴⁾	Z	Z	Z
	1991	1989-92	1990-91	1992	1991	1990	1992	1991
Mio. DM								
Schleswig- Holstein	19	334	126	212	149	426	79	30
Hamburg . . .	11	63	0	25	33	62	52	42
Niedersach- sen	44	832	568	525	320	720	57	56
Bremen	6	15	7	10	15	58	3	83
Nordrhein- Westfalen . . .	100	1 163	489	246	709	1 501	95	333
Hessen	34	561	83	165	325	0	36	94
Rheinland- Pfalz	24	331	167	197	269	289	11	21
Baden- Württemberg	54	606	0	367	726	0	77	219
Bayern	65	813	202	689	675	285	52	432
Saarland . . .	7	45	115	26	45	128	0	2
Berlin (Westteil) . . .	17	9	0	0	5)	160	5)	5)
Alte Länder .	380	4 771	1 756	2 462	3 265	3 631	469	1 312

1) Z Zuschüsse, Erstattungen, Zuweisungen

2) D Zinsvergünstigte Darlehen

3) A Ist-Ausgaben

4) I Geförderte Investitionssumme

5) Forschungsförderung: Werte für Berlin (Gesamt)

Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR

Einheit“ noch einmal aufgestockt: für 1993 um rund 3,7 Mrd. DM und für 1994 um 10,7 Mrd. DM. Das Gesamtvolumen der öffentlichen Leistungen an die neuen Länder beträgt damit 1993 voraussichtlich rund 177 Mrd. DM.

Das gesamte Transfervolumen im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms in die Gebietskörperschaften der neuen Länder wird ca. 56 Mrd. DM betragen. Es speist sich aus zwei Quellen: Finanzausgleich und Finanzhilfen.

11.1.1 Finanzausgleich

Im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems lassen sich die Stufen der Umsatzsteuerverteilung, des Länderfinanzausgleichs sowie der Bundesergänzungszuweisungen unterscheiden. Das Föderale Konsolidierungsprogramm enthält für diese einzelnen Stufen des Ausgleichssystems die folgenden Festlegungen für die Zeit ab 1995:

- Der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen wird - zu Lasten des Bun-

des - von 37 v. H. auf 44 v. H. angehoben. Nach der Steuerschätzung vom Mai 1993 führt dies zu einer Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von rund 16,6 Mrd. DM.

- Nach dieser Steuerschätzung beträgt der Transferbeitrag der alten in die neuen Länder jährlich rund 15,6 Mrd. DM. Dies führt zwischen den einzelnen Ländern zu folgenden Umschichtungen:

Die bedeutsamsten Beiträge zum Länderfinanzausgleich liefern Baden-Württemberg (4 320 Mio. DM), Nordrhein-Westfalen (3 893 Mio. DM), Hessen (3 345 Mio. DM) sowie Bayern (2 360 Mio. DM). Demgegenüber erhalten die neuen Länder beträchtliche Zuweisungen: Sachsen (2 818 Mio. DM), Sachsen-Anhalt (1 667 Mio. DM), Thüringen (1 517 Mio. DM), Brandenburg (1 451 Mio. DM) und Mecklenburg-Vorpommern (1 167 Mio. DM). Berlin erhält insgesamt 4 162 Mio. DM.

Die genannten Beträge stellen nicht die Endsummen des im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms entwickelten Modells des Länderfinanzausgleichs dar, dieser wird vielmehr durch weitere Ausgleichsmaßnahmen noch modifiziert.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich und Finanzhilfen für die neuen Länder



Tabelle 11.3 Öffentliche Finanztransfers für die neuen Länder¹⁾

	1991	1992	1993
	— Mrd. DM —		
I. Bruttotransfers			
Bundeshaushalt ²⁾	75	89	117
Fonds „Deutsche Einheit“ ³⁾	31	24	15
EG	4	5	5
Rentenversicherung	—	5	12
Bundesanstalt für Arbeit ⁴⁾	24	24	18
Länder/Gemeinden West	5	5	10 ⁵⁾
Gesamt:⁶⁾	140	152	177
II. Rückflüsse			
Steuermehrereinnahmen Bund	31	35	37
Verwaltungsmehrereinnahmen Bund	2	2	2
Gesamt:	33	37	39
III. Nettotransfer⁷⁾	107	115	138

Erläuterungen:

- ¹⁾ einschließlich Sozialversicherungen
- ²⁾ Zahlungen an die Länder und Gemeinden-Ost sowie sonstige Ausgaben des Bundes in den neuen Ländern; 1992 geschätztes Ist; 1993 Soll einschl. Nachtrag.
- ³⁾ Ohne die Zuschüsse von Bund und Ländern, um Doppelzählungen zu vermeiden.
- ⁴⁾ Nur beitragsfinanzierter Defizitausgleich.
- ⁵⁾ Einschl. Föderales Konsolidierungsprogramm (Zuschuß Fonds Deutsche Einheit).
- ⁶⁾ Leistungen für die neuen Länder sind darüber hinaus die Steuermindereinnahmen beim Bund und den alten Ländern aufgrund der Steuervergünstigungen für Ostdeutschland.
- ⁷⁾ Von den Transferleistungen zu unterscheiden sind die finanziellen Gesamtbelastungen der öffentlichen Haushalte aus der Vereinigung. Dazu gehören neben den Transfers z. B. einigungsbedingte Zinsaufwendungen und die Zahlungen für die Truppen der Westgruppe. In einer Belastungsrechnung sind einigungsinduzierte Steuermehrereinnahmen im Westen und der Abbau teilungsbedingter Ausgaben gegenzurechnen. Mit wachsendem zeitlichen Abstand lassen sich diese Effekte nicht mehr quantifizieren.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die nach dem horizontalen Finanzausgleich verbleibenden Finanzkraftunterschiede der Länder werden durch Bundesergänzungszuweisungen weiter vermindert:

- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen von rund 5,3 Mrd. DM jährlich in Abhängigkeit von den Finanzkraftverhältnissen der Länder;
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder in Höhe von jährlich 14 Mrd. DM; davon entfallen auf Sachsen 3,658 Mrd. DM, auf Berlin 2,662 Mrd. DM, auf Sachsen-Anhalt 2,208 Mrd. DM, auf Thüringen 2,008

Mrd. DM, auf Brandenburg 1,985 Mrd. DM und auf Mecklenburg-Vorpommern 1,479 Mrd. DM;

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache kleine Länder für überproportionale „Kosten politischer Führung“ in Höhe von rund 1,5 Mrd. DM.

Finanzschwächere alte Länder erhalten für zehn Jahre degressive Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen, um ihnen den Übergang in das neue Finanzausgleichssystem zu erleichtern. 1995 beträgt die Höhe dieser Bundesergänzungszuweisungen

Tabelle 11.4 Finanzielle Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Jahre 1995

	Bund	Alte Länder	Neue Länder
	— in Mrd. DM —		
I. Primärbelastungen			
1. Erblasten	-37,5		
2. Finanzausstattung neue Länder			
davon			
— Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich	-16,6	-15,6	32,2
Einzelelemente			
— USt-Anteile nach Einwohnern gegenüber geltendem Recht ¹⁾ .		- 3,0	- 0,9
— USt-Anteile nach Steuerkraft (Ergänzungsanteile) gegenüber geltendem Recht		0,2	20,3
— Länderfinanzausgleich		-12,8	12,8
— Übernahme zusätzlicher FDE-Annuitäten durch alte Länder ²⁾	2,1	- 2,1	
— Fehlbetrags-BEZ ³⁾	- 5,3	1,5	3,8
— Kosten politischer Führung	- 1,5	0,6	0,9
— Sonderbedarfs-BEZ neue Länder	-14,0		14,0
— Finanzhilfen neue Länder	- 6,6		6,6
3. Sonstiges			
davon			
— Treuhand	- 3,0		
— Wohnungsbauschulden	- 1,2		- 1,2
— Übergangs-BEZ (alte Länder) ..	- 1,4	1,4	
— Sanierung Bremen/Saarland ..	- 3,4	3,4	
Primärwirkungen	-88,4	-10,8	56,3
II. Finanzierung durch Föderales Konsolidierungsprogramm			
Ausgabenkürzungen	4,7	4,8	0,5—1,2
Abbau Steuersubventionen	4,8	1,8	0,1
Solidaritätszuschlag	26,0		
Insgesamt	35,5	6,6	0,6—1,3
Wirkung nach Finanzierungsmaßnahmen	-52,9	- 4,2	56,9—57,6

¹⁾ USt = Umsatzsteuer

²⁾ FDE = Fonds Deutsche Einheit

³⁾ BEZ = Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Karte 11.1

Bundesstaatlicher Finanzausgleich und Finanzhilfen für die neuen Länder 1995

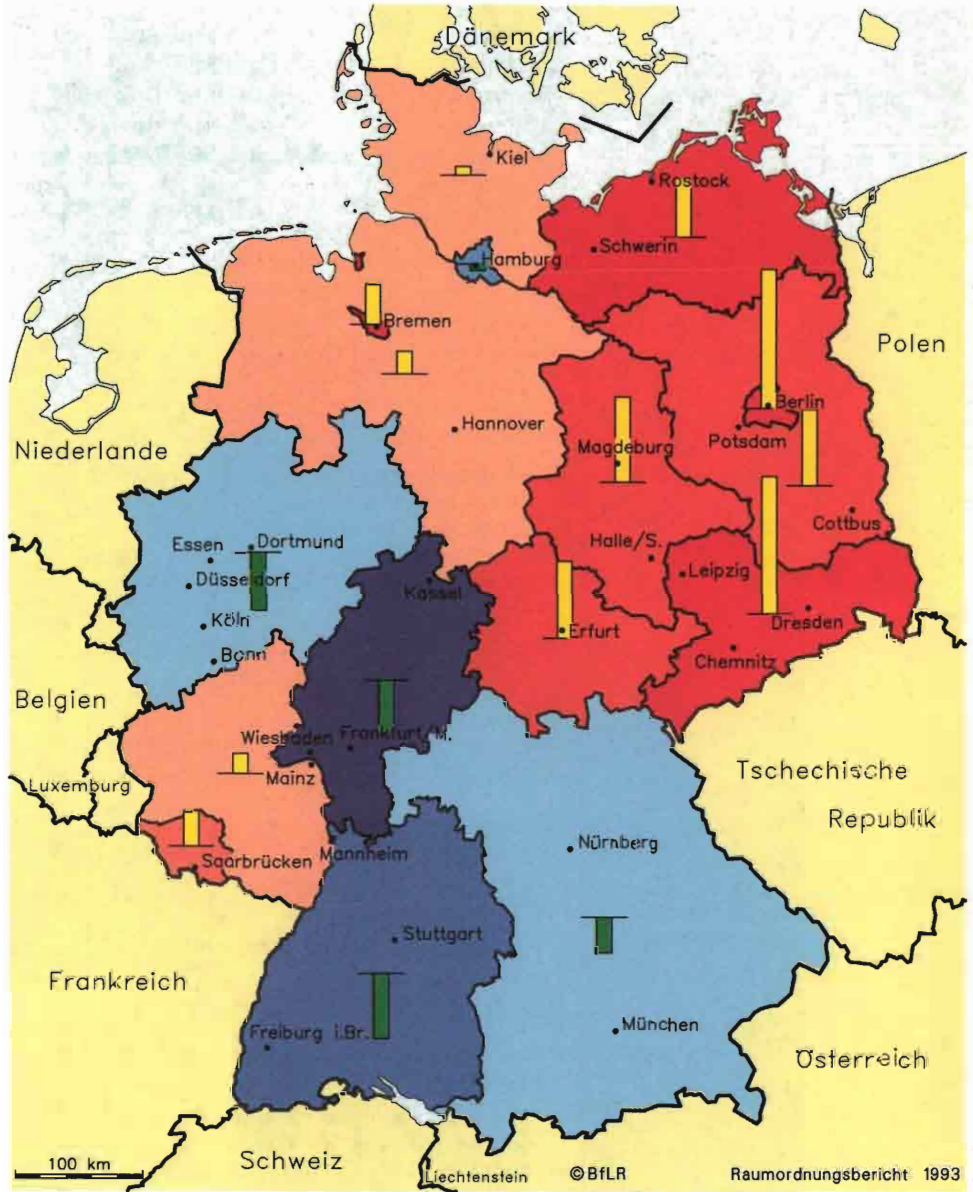
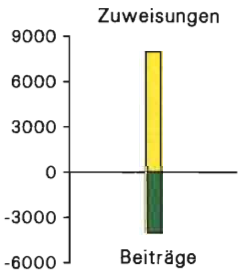
Beiträge im Länderfinanzausgleich in DM je Einwohner

- 450 und mehr
- 350 bis unter 450
- 250 bis unter 350
- bis unter 250

Zuweisungen im Länderfinanzausgleich in DM je Einwohner

- bis unter 100
- 100 bis unter 300
- 300 bis unter 600
- 600 und mehr

Summe der Zuweisungen bzw. Beiträge im Länderfinanzausgleich und von Bundesleistungen 1993 in Mio. DM



Quelle: Steuerschätzung 1995 vom Mai 1993 - Länder

rund 1,4 Mrd. DM. Den Ländern Bremen und Saarland werden schon ab 1994 aus dem Bundeshaushalt fünf Jahre lang Beträge von je 1,8 und 1,6 Mrd. DM jährlich zur Verfügung gestellt. Diese Zahlungen sind jedoch mit der Auflage versehen, daß sie für die Schuldentilgung verwendet werden müssen.

11.1.2 Finanzhilfen an die neuen Länder

Durch das Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) erhalten die neuen Länder

für einen Zeitraum von zehn Jahren Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes in Höhe von 6,6 Mrd. DM im Jahr.

Durch die Finanzhilfen sollen folgende strukturverbessernde Investitionen gefördert werden:

- Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur (insbes. Umweltschutz, Energie, Trinkwasser, Verkehr, Gewerbeflächenerschließung, Fremdenverkehr);
- Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus;
- Maßnahmen zur Förderung des Städtebaus;

**Tabelle 11.5 Investitionsförderungs-
gesetz Aufbau Ost**

Sachsen	1 725 Mio. DM
Berlin	1 255 Mio. DM
Sachsen-Anhalt	1 041 Mio. DM
Thüringen	946 Mio. DM
Brandenburg	936 Mio. DM
Mecklenburg- Vorpommern	697 Mio. DM

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

- Maßnahmen zur Förderung des Aus- und Weiterbaus im beruflichen Bereich unter Einschluß der Hochschulen und Fachhochschulen;
- für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Maßnahmen zur Förderung kommunaler Investitionen, insbesondere Investitionen zum Aufbau und zur Erneuerung sozialer Einrichtungen;
- Maßnahmen zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung.

Die neuen Länder und das Land Berlin beteiligen sich in Höhe von 10 v. H. an der Finanzierung der vorgesehenen Investitionen mit Komplementärmitteln.

11.2 Finanzierung der Maßnahmen durch Einsparungen und Erhebung eines Solidaritätszuschlags

Den mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbundenen Belastungen stehen unter anderem folgende Entlastungen gegenüber:

- Ab 1995 entfallen für Bund und alte Länder die Direktbeiträge zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“.
- Die im bisherigen Finanzausgleichssystem von den alten Ländern erbrachten Beiträge sowie die bisherigen Bundesergänzungszuweisungen an alte Länder werden durch die Leistungen nach dem neuen System ersetzt.
- Im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms sind für Bund, Länder und Gemeinden Haushaltsentlastungen und der Abbau von Steuersubventionen in erheblichem Umfang vorgesehen.
- Mit Beginn des Jahres 1995 wird ein Solidaritätszuschlag in Höhe von 7,5 v. H. auf die Körperschaft- und Einkommensteuerschuld erhoben.

Die dadurch eingesparten Beträge und die verschiedenen steuerlichen Maßnahmen dienen u. a. der Finanzierung der Maßnahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms.

11.3 Kommunale Finanzen

Angesichts der bestehenden und weiter zunehmenden Belastungen aller öffentlichen Haushalte müssen auch die Kommunen einen Beitrag zum Abbau des Finanzierungsdefizites des öffentlichen Gesamthaushaltes leisten. Dabei müssen die Kommunen vor allen Dingen – soweit disponibel – die konsumtiven Ausgaben kritisch überprüfen. Das betrifft neben dem laufenden Sachaufwand auch die Personalhaushalte. Nur so kann verhindert werden, daß die erforderlichen Konsolidierungsbemühungen der Kommunen – wie zu Beginn der achtziger Jahre – fast ausschließlich zu Lasten der Investitionen gehen.

11.3.1 Kommunale Finanzen im Vergleich der alten und neuen Länder

Generell sind die Unterschiede der kommunalen Finanzen in den alten und in den neuen Ländern immer noch so ausgeprägt, daß eine zusammenfassende Bewertung nicht sinnvoll erscheint.

In den alten Ländern haben sich die gesamten kommunalen Einnahmen 1992 noch günstig entwickelt (+8,6 v. H.). Für 1993 ist nach den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen eine Verlangsamung der Steuereinnahmeentwicklung der Kommunen in den alten Ländern zu erwarten. Bei den gemeindlichen Steuereinnahmen sind nach wie vor starke regionale Unterschiede gegeben. So zeigt der Gemeindefinanzbericht 1993 des Deutschen Städtetages insbesondere bei der Gewerbesteuer überdurchschnittliche Zuwächse im Norden der alten Länder und unterdurchschnittliche Entwicklungen im Süden, vor allem in Baden-Württemberg, auf. Ein wichtiges Standbein der Kommunalfinanzen ist der gemeindliche Anteil an der Einkommensteuer. In den alten Ländern kam es hier 1992 zu einem Zuwachs von 9,3 v. H. Demgegenüber ist bei der Gewerbesteuer für 1992 nur ein Zuwachs von 5,7 v. H. festzustellen, für 1993 wird ein deutlicher Rückgang erwartet.

Zunehmendes Gewicht kommt den kommunalen Gebühren zu, ihr Anstieg betrug 1992 13,1 v. H. Gestiegene Kosten in Verbindung mit höheren Anforderungen an die umwelttechnischen Standards sowie das Gebot der Kostendeckung sind dafür verantwortlich. Insbesondere im Bereich der Benutzungsgebühren bei Abwasser- und Abfallbeseitigung entwickelten sich die kommunalen Gebühreneinnahmen 1992 außerordentlich dynamisch. Diese beiden Bereiche stellen zusammen über 80 v. H. aller kommunalen Gebühreneinnahmen dar. Nach Angaben des Gemeindefinanzberichts 1993 entfallen davon auf die Abwasserbeseitigung 47,1 v. H. und auf die Abfallbeseitigung 34,1 v. H.

Tabelle 11.6 Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	Alte Länder		Neue Länder		Neue Länder	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
	DM je Einwohner				Alte Länder = 100	
I. Verwaltungshaushalt						
Einnahmen	2 842,72	3 084,10	2 340,31	2 606,56	82,33	84,52
davon:						
— Steuern	1 263,39	1 357,57	152,83	278,04	12,10	20,48
— Allgemeine Zuweisungen des Landes	525,69	552,38	1 023,40	966,76	194,68	175,02
— Gebühren	435,89	492,85	197,97	290,68	45,42	58,98
Ausgaben	2 508,51	2 773,73	2 105,32	2 589,74	83,93	93,37
davon:						
— Personal	902,82	969,58	1 058,64	1 375,17	117,26	141,83
— Sachaufwand	610,40	665,80	653,02	709,30	106,98	106,53
— Erstattungen, Zuschüsse	118,09	157,93	194,08	140,86	164,35	89,19
— Soziale Leistungen	578,90	651,74	133,96	282,41	23,14	43,33
— Zinsen	145,41	157,89	13,65	37,11	9,39	23,50
Saldo des Verwaltungshaushalts	334,21	310,37	234,98	16,82	70,31	5,42
II. Vermögenshaushalt						
Einnahmen	411,99	450,20	746,78	793,77	181,26	176,32
davon:						
— Vermögensveräußerungen	112,14	128,65	34,21	92,04	30,51	71,54
— Investitionszuweisungen von Bund und Land ..	196,54	208,59	690,34	649,69	351,25	311,47
Ausgaben	838,46	921,99	879,08	1 323,75	104,85	143,57
davon:						
— Vermögenserwerb	182,17	202,40	124,31	189,18	68,24	93,46
— Baumaßnahmen	552,14	605,94	714,78	1 083,85	129,46	178,87
Finanzierungssaldo insgesamt	-92,26	-161,42	102,68	-513,15	—	—
nachrichtlich Nettokreditaufnahme	94,33	128,17	424,13	405,73	—	—

¹⁾ einschließlich Gemeindeverbände

Quelle: Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Struktur der Kommunalfinanzen



In den neuen Ländern ist die Struktur der kommunalen Einnahmen nach wie vor grundlegend anders: Insbesondere der außerordentlich hohe Anteil allgemeiner staatlicher Zuweisungen und Investitionszuweisungen – mit 47,5 v. H. Haupteinnahmequelle der Kommunen in den neuen Ländern – ist als sehr problematisch für eine ausgewogene Entwicklung der Kommunalfinanzen zu bewerten. Das Gesamtvolumen kommunaler Einnahmen hat sich mittlerweile zwar nahezu ausgeglichen (alte Länder: 3 534 DM/Einwohner; neue Länder: 3 400 DM/Einwohner), dies gilt aber nicht für den Teilbereich gemeindlicher Steuereinnahmen.

Bei den kommunalen Ausgaben weisen in den alten Ländern wiederum die sozialen Leistungen, darunter vorrangig die Sozialhilfeausgaben, die größten Zuwachsraten auf. Auch der laufende Sachaufwand hat sich 1992 in den alten Ländern überdurchschnittlich stark entwickelt. Generell einen sehr bedeutsamen Ausgabenposten stellen die kommunalen Personalausgaben dar.

In den neuen Ländern ist der Anteil der Personalausgaben noch erheblich ausgeprägter: Trotz niedrigerer Löhne und Gehälter liegt dieser Anteil wesentlich höher als in

den alten Ländern. Dies ist jedoch auch auf den höheren Staatsanteil bei der Aufgabenerfüllung zurückzuführen: Viele Aktivitäten, die in den alten Ländern privat oder durch Parafisci ausgeführt werden, sind in den neuen Ländern staatlich organisiert. Zu denken ist hier etwa an die von den Kirchen und den Wohlfahrtsverbänden erbrachten Leistungen, z. B. im Bereich der Kinderbetreuung.

Besonderes Gewicht kommt der Erneuerung und dem Ausbau kommunaler Infrastruktur zu. Bemerkenswert ist der derzeit noch relativ geringe Anteil sozialer Leistungen an den kommunalen Ausgaben: Zur Zeit liegt dieser Anteil noch deutlich unter dem Niveau der alten Länder, mit Auslaufen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist aber eine deutliche Steigerung zu erwarten. Der generelle Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte führt auf kommunaler Ebene zu einer ausgeprägten Aufgabenüberprüfung: Wenn Einnahmen nicht mehr steigerungsfähig sind bzw. aus sozial-, konjunktur- und wettbewerbspolitischen Gründen nicht gesteigert werden können, müssen zwangsläufig Ausgaben gesenkt werden. Auch der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages fordert daher, daß „bestehende Aufgaben überprüft, Prioritä-

Tabelle 11.7 Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

	Alte Länder 1993		Neue Länder 1993		Neue Länder DM/E Alte Länder = 100
	Mrd. DM	DM/E	Mrd. DM	DM/E	
Einnahmen					
— Steuern	82,0	1 367,41	4,5	310,16	22,7
— Sonstige	166,0	2 768,17	51,0	3 515,13	127,0
Einnahmen insgesamt	248,0	4 135,58	56,0	3 859,75	93,3
Ausgaben					
— Personalausgaben	79,0	1 317,38	25,0	1 723,10	130,8
— Laufender Sachaufwand	54,5	908,83	13,5	930,48	102,4
— Zinsausgaben an andere Bereiche	10,0	166,76	0,5	34,46	20,7
— Sachinvestitionen	50,5	842,12	20,5	1 412,95	167,8
— Zahlungen an Verwaltungen	7,5	125,07	0,5	34,46	27,6
— Sonstige Ausgaben	57,5	958,85	7,5	516,93	53,9
Ausgaben insgesamt	259,0	4 319,01	67,5	4 652,38	107,7
Finanzierungssaldo	-11,0	-183,43	-11,5	-792,63	—

Quelle: Projektion Finanzplanungsrat, Mai 1993 (einschl. Krankenhäuser)

ten gesetzt und teilweise kommunale Leistungen eingeschränkt werden" müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung nach einer Reform des Gemeindesteuersystems zu sehen. Dabei steht die Gewerbesteuer im Mittelpunkt der Überlegungen. Die bisher zwischen ortsansässiger Wirtschaft und Kommunen existierenden Interessengegensätze sind durch den Vorschlag des Deutschen Städtetages zur unmittelbaren Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen bei entsprechender Reduzierung des Volumens der Gewerbesteuer entschärft worden. Diese neue Entwicklung eröffnet Perspektiven für eine Gemeindesteuerreform und zugleich für die weitere Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen am Standort Deutschland.

11.3.2 Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auf die Kommunen

Das Föderale Konsolidierungsprogramm führt für die Kommunen in den alten Ländern zu Belastungen, zugleich sind aber auch Ausgabenentlastungen vorgesehen, die z. T. bereits 1993 wirksam werden. Der quantifizierbare Teil dieser Haushaltsentlastungen wird – unter Einbeziehung der steuerlichen Regelungen – für die Kommunen in den alten Ländern auf 1,3 Mrd. DM geschätzt.

Ab 1995 werden die Kommunen in den alten Ländern über die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs an den Be- und Entlastungen aus dem Länderfinanzaus-

gleich und der geänderten Umsatzsteuer-Verteilung beteiligt. Darüber hinaus sind die Kommunen in den alten Ländern – auf ausdrücklichen Wunsch der Länder – direkt an den höheren Länderlasten beteiligt; dazu wird die Gewerbesteuerumlage erhöht.

Die Kommunen sollen entsprechend ihrem Anteil an den Steuereinnahmen sowie an den Einnahmen aus dem Steuerverbund des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt 40 v. H. der Finanzierungslasten der alten Länder tragen. Die kommunalen Minder-einnahmen und Mehrausgaben werden 1995 gegenüber 1994 voraussichtlich ca. 4 Mrd. DM betragen.

Neben der Beteiligung an der Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit (Zugewinn für die Kommunen: 1993 ca. 1,4 Mrd. DM, 1994 ca. 3,9 Mrd. DM) werden sich für die Kommunen in den neuen Ländern ab 1995 Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich ergeben, da anzunehmen ist, daß die Länder ihre Kommunen an dem gesamten Transfervolumen in Höhe von 56 Mrd. DM angemessen beteiligen werden.

12 Wirtschaftspolitik

12.1 Regionalwirtschaftliche Ausgangssituation

Die nach wie vor großen Ungleichgewichte zwischen alten und neuen Ländern sind in Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsent-

Tabelle 12.1 Ausgewählte volkswirtschaftliche Ergebnisse

	1991		1992		1991	1992
	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Neue Länder Alte Länder = 100	
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	89 400	25 900	94 100	37 100	29	39
Bruttosozialprodukt je Einwohner	41 100	12 300	42 900	15 700	30	37
Durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme je inländisch Beschäftigten	3 710	1 910	3 910	2 520	49	64

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Strukturwandel und wirtschaftliche Problemgebiete



wicklung besonders stark ausgeprägt. Das Bild der deutschen Volkswirtschaft läßt sich durch ein gravierendes wirtschaftliches West-Ost-Gefälle kennzeichnen: Die derzeitige Lage der am weitesten entwickelten Regionen in den neuen Ländern stellt sich vergleichsweise schlechter dar als die Lage der Regionen mit den größten Strukturproblemen in den alten Ländern. Im Ostteil Deutschlands selbst bestehen wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen dem industrialisierten Süden und dem stark ländlich geprägten Norden, die wesentlich stärker ausgeprägt sind als in den alten Ländern.

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in den neuen Ländern wird in den Jahren seit Herstellung der deutschen Einheit bestimmt durch einen dramatischen wirtschaftlichen Umbruch, einen schwierigen Privatisierungsprozeß und die Anpassung der planwirtschaftlich geführten Unternehmen an die Bedingungen der Marktwirtschaft. Insgesamt ist eine gewisse Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung auf einem im Vergleich zum Westen niedrigeren Niveau in einzelnen Bereichen erkennbar. Es gibt auch Anzeichen für eine deutliche wirtschaftliche Belebung in der Bauwirtschaft und im Dienstleistungssektor und für eine Aufwärtsentwicklung einzelner Regionen. Es ist jedoch festzustellen, daß sich in den neuen Ländern viele Bereiche der Industrie noch in einer tiefen Umstrukturierungs- und Kostenkrise befinden und viele Regionen mit erheblichen wirtschaftlichen Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen haben. Die Standortbedingungen in Ostdeutschland entsprechen in vielen Fällen noch nicht den derzeitigen Anforderungen von Wirtschaftsunternehmen. Die Standortqualität wird beeinträchtigt vor allem durch Infrastrukturdefizite in den Bereichen Kommunikation, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Wohnen, durch die Altlastenproblematik und durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse.

Was das kleinräumige Disparitätenmuster betrifft, sind es in den neuen wie in den alten Ländern vor allem die peripheren, dünn besiedelten ländlichen Gebiete und die sogenannten altindustriellen Regionen, die bei der Bewältigung des Strukturwandels vor besonders große Probleme gestellt sind. Staatliche Hilfen stellen hierbei vor allem eine flankierende Unterstützung dar.

In den neuen Ländern sind als wirtschaftliche Problemgebiete hervorzuheben:

- dünn besiedelte, ländlich geprägte Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg mit weit unterdurchschnittlichem Industrialisierungsgrad, schwach ausgeprägtem Dienstleistungsbereich, hohem Beschäftigungsanteil bzw. hohem Freisetzungspotential in der Landwirtschaft, Mangel an gewerblich-industriellen Arbeitsplätzen;
- industriell geprägte Regionen mit einseitiger oder wenig differenzierter Wirtschaftsstruktur in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen;
- Grenzregionen zu Polen und zur Tschechischen Republik.

Auch in den alten Ländern gibt es Problemgebiete mit erheblichen strukturellen Anpassungsschwierigkeiten:

- altindustrialisierte Gebiete, deren spezifische strukturelle Anpassungsprobleme aus der regionalen Konzentration von Krisenbranchen (Kohle, Stahl, Schiffbau) resultieren;
- strukturschwache, überwiegend gering verdichtete Regionen ohne ausreichende gewerbliche Basis oder mit Konversionsproblemen.

Zur Beurteilung wirtschaftlicher Förderbedürftigkeit werden in der Bund-Länder-Regionalförderung Regionalindikatoren verwendet, mit denen Beschäftigungspro-

bleme und Arbeitsplatzentwicklung, Einkommenssituation sowie Infrastrukturausstattung in Arbeitsmarktregionen gemessen werden können. Auf dieser Grundlage werden die räumlichen Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung festgelegt.

12.2 Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung im Überblick

Aufgrund der skizzierten Ausgangssituation wird deutlich, daß der Abbau des wirtschaftlichen West-Ost-Gefälles vorrangiges Ziel der Wirtschaftsförderung sein muß. Daher lag die Priorität der Wirtschaftsförderung in den vergangenen Jahren in den neuen Ländern. An dieser Prioritätensetzung wird sich auch auf absehbare Zeit nichts ändern.

Gegenwärtige und künftige Schwerpunktaufgabe ist die strukturelle Erneuerung in den neuen Ländern, in denen veraltete unrentable Produktionsanlagen, hohe Arbeitslosigkeit, Umweltlasten und unzureichende Infrastruktur massiert vorliegen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe und zur Verbesserung der regionalen Standortbedingungen bedarf es besonderer Anstrengungen nicht nur in der regionalen Wirtschaftsförderung, sondern bei einem ganzen Bündel strukturwirksamer Maßnahmen.

Die Bundesregierung hat mit dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost 1991 und 1992 ein Zeichen für den wirtschaftlichen Neubeginn in Ostdeutschland gesetzt. Mit einem finanziellen Volumen von 24 Mrd. DM wurden vor allem öffentliche und private Investitionen als Schlüssel für den wirtschaftlichen Neuaufbau nachhaltig gefördert.

Mit dem im Mai 1993 vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat beschlossenen Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms werden weitere wichtige Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufbau der neuen Länder geschaffen. Unter anderem wird durch ein Investitionsförderungsprogramm Aufbau Ost geholfen, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums Investitionen der Länder und Gemeinden voranzubringen und vor allem den Nachholbedarf im Infrastrukturbereich zu beseitigen. Hierzu werden ab 1995 über einen Zeitraum von zehn Jahren jährlich 6,6 Mrd. DM bereitgestellt.

Eine zentrale Rolle bei der Förderung privater Investitionen spielen die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die ERP-Kredite sowie die steuerlichen Hilfen in Form von Investitionszulagen und Sonderabschreibungen. Von diesen Instrumenten gehen die größten Investitions- und Arbeitplatzeffekte aus.

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe als wichtiges Instrument der regionalen Strukturpolitik zielt auf Verbesserung der wirtschaftlichen Standortbedingungen und Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze durch Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und von wirtschaftsnaher kommunaler Infrastruktur in strukturschwachen Regionen. Angesichts der durchweg schwierigen Verhältnisse im Osten liegt hier der eindeutige Schwerpunkt der Förderung. Mit den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe konnten in den neuen Ländern bis Ende 1992 Investitionen von über 80 Mrd. DM angeschoben und ca. 576 000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert werden.

12.3 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die Förderung privater gewerblicher Investitionen und kommunaler Investitionen in die wirtschaftsnaher Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wurde auf der Basis des von Bund und Ländern 1991 beschlossenen 20. Rahmenplanes mit den Rahmenplänen Nr. 21 – 1992 und Nr. 22 – 1993 fortgeführt. Im Vordergrund der regionalen Wirtschaftsförderung steht die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit mit dem Ziel, Einkommen und Beschäftigung in Problemgebieten zu erhöhen.

Mit den neuen Rahmenplänen wurde die 1991 festgelegte Linie konsequent weiterverfolgt:

- Das Schwergewicht der Förderung liegt in den neuen Ländern.
- In den alten Ländern besteht Handlungsbedarf in Regionen mit besonderen Anpassungsschwierigkeiten im Strukturwandel.
- Angesichts begrenzter Fördermittel ist eine stärkere sachliche und räumliche Schwerpunktbildung erforderlich.

12.3.1 Neue Länder

Die neuen Länder sind insgesamt Fördergebiet geblieben. Dabei gelten Förderhöchsätze von bis zu 23 v. H. für Investitionen zur Errichtung einer Betriebsstätte, 20 v. H. für Erweiterungsinvestitionen und 15 v. H. für Rationalisierungsinvestitionen. In den alten Ländern liegen die entsprechenden Förderhöchsätze bei 18 v. H., 15 v. H., 10 v. H. Eine deutliche Förderpräferenz für die neuen Länder ergibt sich dadurch, daß hier die Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe mit Beihilfen ohne regionale Zielsetzung, wie z. B. die Investitionszulage, bis zu 35 v. H. der Gesamtkosten eines Investitionsvorhabens kumuliert werden können.

Mit dem geltenden 22. Rahmenplan haben Bund und Länder zur weiteren Verbesserung des bestehenden Präferenzgefälles die Möglichkeit geschaffen, daß die Höchstfördersätze in Regionen der neuen Länder mit außergewöhnlich hoher Arbeitsmarktbelastung von bisher 23 v. H. künftig in dem Maß noch überschritten werden können, in dem die Subventionsobergrenze von 35 v. H. durch nichtregionale Zuschüsse nicht ausgeschöpft wird. Damit werden auch die Fördermöglichkeiten für Regionen in Grenzlagen zu Polen und zur Tschechischen Republik verstärkt.

Darüber hinaus wurde Spielraum dafür geschaffen, daß die zusätzlichen Investitionsanreize der auf 20 v. H. erhöhten Investitionszulage in den neuen Ländern auch in Kombination mit Zuschüssen der Gemeinschaftsaufgabe voll zum Tragen kommen. Hierbei wird die Investitionszulage auf die erhöhten Förderhöchstsätze mit bis zu 8 v. H. angerechnet.

Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“
▷

Als gezielte Hilfe für Krisenregionen in den neuen Länder fördert die Gemeinschaftsaufgabe seit 1992 befristet (bis 1994) spezifische Beratungsmaßnahmen zur Ansiedlungsförderung und zur Projektdurchführung, z. B. bei der Ansiedlung privater Investoren.

Die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe, die von Bund und Ländern je zur Hälfte aufgebracht werden, wurden in den Jahren 1992 und 1993 für die neuen Länder kräftig aufgestockt. An der Förderung 1991 bis 1993 beteiligte sich die EG jährlich mit 1 Mrd. DM. Außerdem konnten 1991 und 1992 zusätzliche Finanzmittel von jährlich 1,2 Mrd. DM (Bund und Länder je zur Hälfte) aus einem Sonderprogramm der Gemeinschaftsaufgabe im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost in Regionen der neuen Länder eingesetzt werden, die in besonderem Maße von Arbeitsplatzverlusten betroffen sind. Somit stand 1991 für die Bewilligung von Förderanträgen ein Finanzrahmen in Höhe von 10,7 Mrd. DM zur Verfügung (davon 5,2 Mrd. DM Barmittel). 1992 betrug der Bewilligungsrahmen 11,6 Mrd. DM (davon 6,6 Mrd. DM Barmittel). 1993 stehen für neue Bewilligungen rund 14 Mrd. DM zur Verfügung (davon 8,9 Mrd. DM Barmittel).

Von Oktober 1990 bis Ende Dezember 1992 haben die neuen Länder für knapp 11 000 Förderanträge aus der gewerblichen Wirtschaft etwa 14 Mrd. DM Fördermittel bewilligt. Damit wurde ein Investitionsvolumen in Höhe von 73 Mrd. DM gefördert und zur Schaffung und Sicherung von mehr als 576 000 Arbeitsplätzen beigetragen. Im gleichen Zeitraum wurden 1 800 Vorhaben im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur mit einem Mitteleinsatz von rund 6 Mrd. DM und mit einem Investitionsvolumen von 9,3 Mrd. DM gefördert.

Tabelle 12.2 Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (neue Länder)

Land	absolute Beträge Mio. DM	Anteil v. H.
Berlin (Ostteil) . . .	694,2	7,8
Brandenburg	1 432,9	16,1
Mecklenburg-Vorpommern	1 059,1	11,9
Sachsen-Anhalt . . .	1 602,0	18,0
Sachsen	2 652,2	29,8
Thüringen	1 459,6	16,4
Neue Länder	8 900,0	100

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, 22. Rahmenplan 1993, Soll-Ansätze

Es hat sich gezeigt, daß die den neuen Ländern zur Verfügung stehenden Mittel der Gemeinschaftsaufgabe nicht ausreichen, um sämtliche förderfähigen Anträge zu bedienen. Deshalb und vor allem aus Gründen der Effizienzsteigerung ist es notwendig geworden, bei der Förderung zu einer Konzentration und Schwerpunktbildung zu kommen. Die neuen Länder differenzieren zunehmend die Förderung entsprechend ihrer jeweils spezifischen Situation nach regionalen und sachlichen Kriterien. Dabei ist festzustellen, daß die zulässige Höchstförderung in der Regel auf solche Regionen beschränkt bzw. konzentriert wird, die besonders große Umstrukturierungs- und Arbeitsmarktprobleme aufweisen.

Tabelle 12.3 Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (alte Länder)

Land	absolute Beträge Mio. DM	Anteil v. H.
Schleswig-Holstein	78,4	11,2
Niedersachsen . . .	176,4	25,2
Bremen	27,3	3,9
Nordrhein-Westfalen	226,1	32,3
Hessen	15,4	2,2
Rheinland-Pfalz . .	44,8	6,4
Saarland	43,4	6,2
Bayern	88,2	12,6
Alte Länder	700,0	100

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, 22. Rahmenplan 1993, Soll-Ansätze

12.3.2 Alte Länder

In den alten Ländern wurde die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe durch Reduzierung der sogenannten Normalfördergebiete weiter auf die strukturschwächsten Regionen konzentriert. Mit der Neuabgrenzung von 1991 wurde der Umfang des Fördergebietes von ca. 39 v. H. auf rund 27 v. H. der Bevölkerung in den alten Ländern zurückgenommen.

Die Barmittel von Bund und Ländern für die Gemeinschaftsaufgabe West wurden stufenweise gekürzt von 1,09 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 0,7 Mrd. DM im Jahre 1993.

In den Jahren 1993 bis 1996 werden zusätzliche Mittel für zeitlich und regional begrenzte Sonderprogramme der Gemeinschaftsaufgabe bereitgestellt:

– 400 Mio. DM für Kohlestandortprogramme in Nordrhein-Westfalen und im Saarland zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen und zum Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur (Laufzeit 1992 bis 1995);

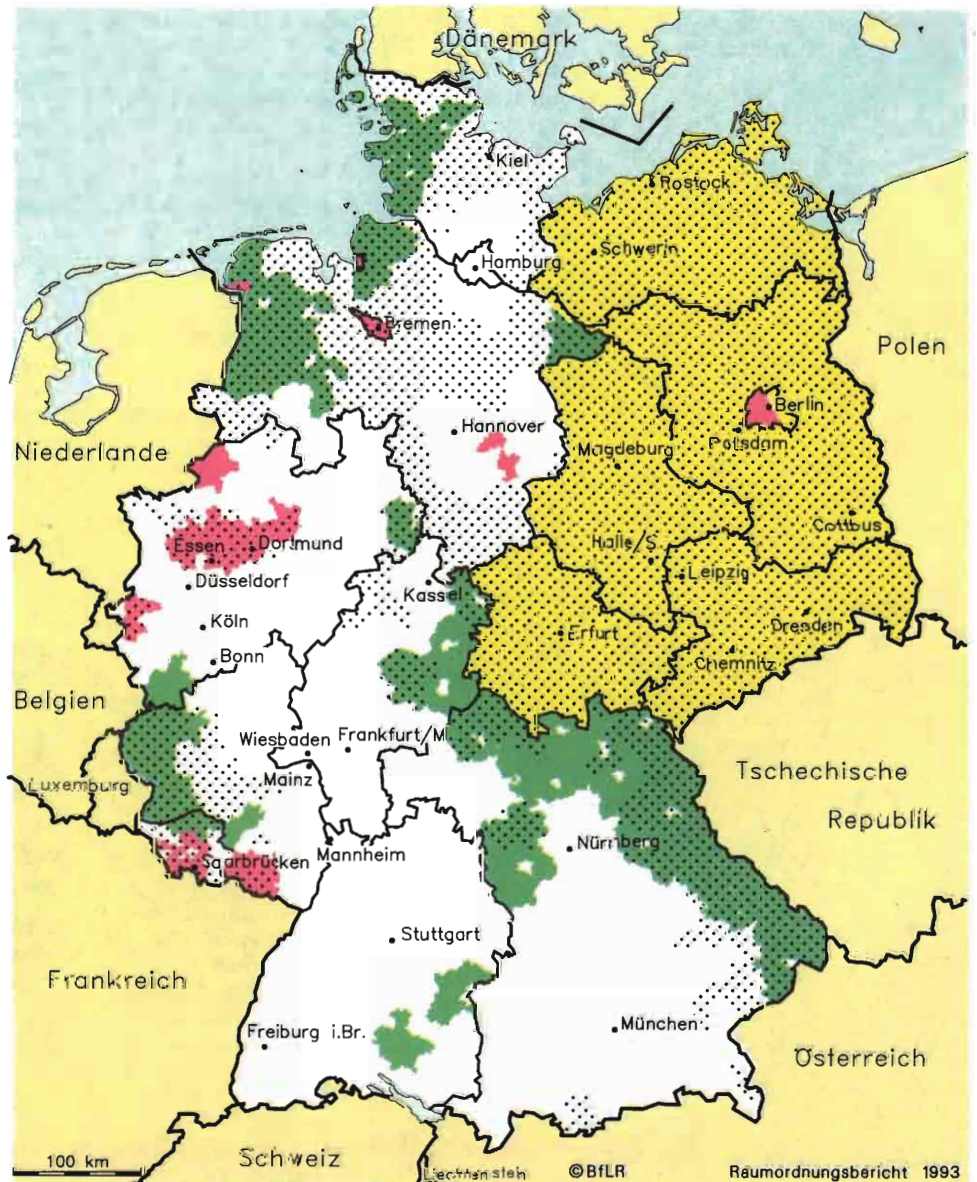
– 48 Mio. DM für die vom Arbeitsplatzabbau im produzierenden Gewerbe besonders betroffene Region Wilhelmshaven (Laufzeit 1993 bis 1996).

Der Bund-Länder-Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat auf seiner Sitzung am 1. Juli 1993 die Neuabgrenzung des Fördergebietes der Gemeinschaftsaufgabe für die Zeit vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1996 beschlossen.

Danach gehören die neuen Länder und der östliche Teil Berlins für die Laufzeit des Neuabgrenzungsbeschlusses in Gänze zum

Karte 12.1 Fördergebiete der europäischen und deutschen Strukturpolitik

- Fördergebiete der EU-Strukturpolitik
- Ziel-2-Gebiete ■
- Ziel-5b-Gebiete ■
- Fördergebiete (sui generis)
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (22. Rahmenplan)
- Normalfördergebiete und Sonderprogramme



Quelle: BMWi - Gemeinden

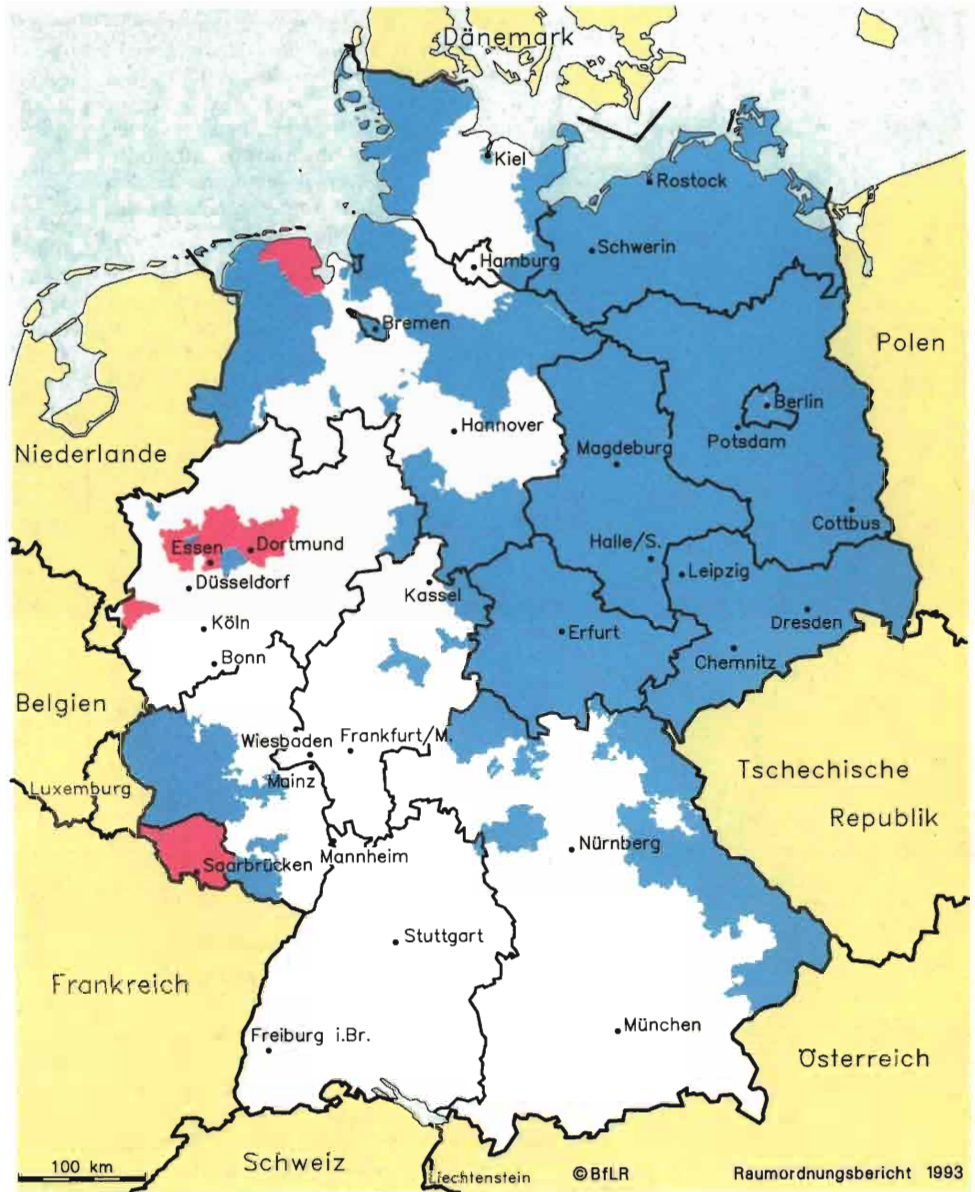
© BfLR Räumordnungsbericht 1993

Karte 12.2 Neuabgrenzung der Fördergebiete 1994

Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" 1994

- Normalfördergebiete ■
- Normalfördergebiete mit Sonderprogramm ■

Anm.: Vorgeschlagene Fördergebiete, Notifizierung durch die Europäische Kommission steht noch aus.



Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe. In den alten Ländern einschließlich Berlin (Westteil) umfaßt das Fördergebiet 22 v. H. der dortigen Wohnbevölkerung. Auf diesen Fördergebietsplafond hatten sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Vertreter der Länder mit dem für Wettbewerbsfragen zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission van Miert verständigt. Bund und Länder betrachten dieses Ergebnis als einen guten Kompromiß, der trotz der erforderlichen deutlichen Reduzierung des Fördergebiets eine weiterhin problemgerechte Regionalförderung in den alten Ländern ermöglicht.

12.4 Weitere Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung

12.4.1 Investitionszulage

Die Investitionszulage stellt eine allgemeine Grundförderung mit Rechtsanspruch dar für die Anschaffung und Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens im Fördergebiet. Die Investitionszulage beträgt bei Investitionsbeginn nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Juli 1994 8 v. H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten, nach dem 30. Juni 1994 5 v. H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Diese Investitionen müssen vor dem 1. Januar 1997 abgeschlossen sein.

Für Investitionen im verarbeitenden Gewerbe und im Handwerk beträgt die Investitionszulage 20 v. H., soweit das Investitionsvolumen pro Jahr und Betrieb nicht mehr als 1 Mio. DM beträgt. Für darüber hinausgehende Investitionen wird die Investitionszulage von 8 v. H. bzw. 5 v. H. gewährt. Diese erhöhte mittelstandsorientierte Zulage erhalten Investoren, die am 9. November 1989 ihren Wohnsitz in der ehemaligen DDR hatten.

Die Investitionszulage kann mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ kumuliert werden. Bund und Länder rechnen für 1992 aufgrund der regen Inanspruchnahme der Investitionszulage mit Steuermindermaßnahmen von etwa 4,5 Mrd. DM.

12.4.2 ERP-Sondervermögen

Aus Mitteln des ERP-Sondervermögens werden zinsgünstige Darlehen zur Verfügung gestellt zur Förderung von Investitionen, die von kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie – in den neuen Ländern – von Angehörigen der freien Berufe (mit Ausnahme der Heilberufe) vorgenommen werden. Gefördert werden schwerpunktmäßig Investitionen

- im Zusammenhang mit der Gründung einer selbständigen Existenz,
- in regionalen Fördergebieten,
- im Bereich des Umweltschutzes.

Eine Förderung nach dem ERP-Regionalprogramm ist nur in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ möglich. Eindeutiger Schwerpunkt der ERP-Förderung sind die neuen Länder, in denen besonders günstige Konditionen gelten. Eine Kontingentierung der Mittelanträge auf einzelne Länder wird nicht vorgenommen; der tatsächliche Anteil der geförderten Investitionen eines Landes entspricht in etwa dessen Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Im Jahre 1992 wurden in den neuen Ländern knapp 46 000 bankmäßige Kreditzusagen gegeben mit einem Fördervolumen von knapp 10 Mrd. DM und einer Investitionssumme von 23,8 Mrd. DM. Im gleichen Jahr wurden in den alten Ländern 21 800 Kreditzusagen gegeben mit einem Fördervolumen von 2,7 Mrd. DM und einer Investitionssumme von 9,2 Mrd. DM.

12.4.3 Beratungshilfeprogramm

Eine weitere regionalwirtschaftliche Fördermaßnahme in den neuen Ländern stellte das inzwischen abgeschlossene Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft zur Beratung von Regionen beim Aufbau wirtschaftsnaher Infrastrukturen und bei der

Erstellung regionalwirtschaftlicher Konzepte dar mit dem Ziel, die Voraussetzungen für private Investitionen zu verbessern. Aus Bundes- und EU-Mitteln wurden für diesen Zweck im Zeitraum 1990 bis 1993 insgesamt 43,5 Mio. DM zur Verfügung gestellt.

Mit dem Beratungsprogramm wurden ca. 80 Regionen gefördert und damit eine flächendeckende Beratung der Landkreise ermöglicht. Mit Hilfe dieses Programms erfolgte in den Kreisen der Aufbau der regionalen Wirtschaftsförderung. In 48 Regionen wurden regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften gegründet. Das Programm hat auch dazu beigetragen, Zweckverbände und Förderkreise einzurichten, wie z. B. zur Fremdenverkehrsentwicklung, zur Förderung traditioneller Wirtschaftszweige oder zur regionalen Ver- und Entsorgung.

12.5 Regionale Wirtschaftsförderung durch die EU-Strukturfonds

Die EU-Strukturfonds (Fonds für regionale Entwicklung – EFRE, Sozialfonds – ESF, Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – EAGFL) haben die Aufgabe, den Aufholprozeß für Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Gebiete) sowie die wirtschaftliche Umstellung in Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel-2-Gebiete) und in ländlichen Regionen (Ziel-5b-Gebiete) finanziell zu unterstützen. Die Ziel-2-Förderung betrifft die Länder Nordrhein-Westfalen, Bremen, Niedersachsen, Berlin, Rheinland-Pfalz und Saarland. Für den Zeitraum 1989 bis 1993 erhalten diese Länder aus dem EFRE 430 Mio. ECU Fördermittel, wobei auf Nordrhein-Westfalen mit EFRE: 265,6 Mio. ECU der weitaus größte Anteil entfällt.

Die operationellen Programme für den Zeitraum 1992 bis 1993 wurden im Mai bzw. September 1992 genehmigt. Diese Ziel-2-Maßnahmen werden derzeit umgesetzt.

Die Ziel-5b-Förderung erhalten acht alte Länder mit Schwerpunkt in Bayern und Niedersachsen. Hierfür wurden 1989 bis 1993 aus dem EFRE für regionale Wirtschaftsförderungsmaßnahmen 176,6 Mio. ECU bereitgestellt, wobei der Anteil von Bayern aus dem EFRE 67,1 Mio. ECU beträgt. Genehmigungen der EU liegen seit Anfang 1992 für alle beteiligten Länder vor. Die Umsetzung läuft zufriedenstellend.

Zum jetzigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, daß trotz Verzögerungen bei der Programmgenehmigung und beim Beginn der Maßnahmen die Mittelbindungen planmäßig erfolgen.

Auf der Grundlage einer Revision der EU-Strukturfondsverordnungen wird es zum 1. Januar 1994 zu einer Neuabgrenzung der Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete in den alten

Ländern und dem westlichen Teil von Berlin kommen.

Seit Herstellung der deutschen Einheit hat sich das Schwergewicht der Beteiligung der EU und insbesondere des EFRE an der deutschen regionalen Wirtschaftsförderung auf die neuen Länder verlagert. Die neuen Länder sind Fördergebiet der EU-Strukturpolitik „sui generis“. Für die neuen Länder sehen die Strukturfonds im Zeitraum 1991 bis 1993 3 Mrd. ECU vor. Die Hälfte davon setzt der EFRE für Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung im wesentlichen zur Verstärkung der Mittel ein, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vorgesehen sind.

Bisher war Deutschland an der Ziel-1-Förderung der EU nicht beteiligt. Die ost-deutschen Regionen erfüllen jedoch die von der EU für die Anerkennung als Ziel-1-Gebiet festgelegten Kriterien. Der Europäische Rat hat deshalb im Dezember 1992 beschlossen, daß die neuen Länder einschließlich Berlin (Ostteil) zum 1. Januar 1994 als Ziel-1-Gebiet und damit in die höchste Förderkategorie der europäischen Regionalförderung eingestuft werden, so daß künftig erheblich höhere EU-Mittel für die regionale Entwicklung in den neuen Ländern zu erwarten sind.

12.6 Regionale Flankierung der Konversion

Im Hinblick auf die regionalwirtschaftlichen Folgen von Abrüstung und Truppenverminderung hat die Bundesregierung im Jahre 1991 den Ländern bei Verhandlungen über ein gemeinsames Förderprogramm ein weitreichendes Angebot gemacht. Es beinhaltete ein Sonderprogramm innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie ein Städtebauförderungsprogramm zur Flankierung der Konversionsprozesse in strukturschwachen Regionen, die besonders vom Truppenabbau betroffen sind. Die Länder haben dieses Angebot nicht akzeptiert, sondern globale Mittel für einen umfassenden Konversionsfonds gefordert. Die Bundesregierung ist der Forderung der Länder im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zum Steueränderungsgesetz 1992 nachgekommen. Aufgrund der verbesserten Beteiligung der Länder am Umsatzerwerb 1993 und 1994 erhalten diese insgesamt rund 9 Mrd. DM Mehreinnahmen zur freien Verfügung. Die Bundesregierung sieht dies als finanziellen Beitrag zur regionalen Flankierung des Truppenabbaus durch die Länder.

Freiwerdende Flächen und Liegenschaften stellen ein bedeutsames Potential für die Regionalentwicklung dar, das es zu nutzen gilt. Der Bund unterstützt die zügige Verwirklichung ziviler Anschlußnutzungen in

erheblichem Maße durch den verbilligten Verkauf ehemals militärisch genutzter bundeseigener Liegenschaften. Der Bundeshaushalt 1993 brachte eine erhebliche Erweiterung der Verbilligungsregelungen u. a. für zahlreiche soziale Zwecke, wie z. B. Altenheime, Pflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Frauenhäuser, Kinder- und Jugendhilfeobjekte. In den alten Ländern betragen die Verbilligungsabschläge bis zu 50 v. H. vom vollen Wert; für die neuen Länder erhöhte sich der Verbilligungsabschlag – in den meisten Fällen – von 50 auf 80 v. H. des vollen Wertes.

Der Bundesregierung ist die Schaffung und Bereitstellung von Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung ein besonderes Anliegen. Deshalb werden

- im gesamten Bundesgebiet bundeseigene bebaut und unbebaute Grundstücke zur Schaffung neuen Wohnraums im sozialen Wohnungsbau und von Studentenwohnraum unter dem vollen Wert veräußert,
- in den neuen Ländern von der ehemaligen NVA zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke um bis zu 50 v. H. unter dem vollen Wert veräußert und von der Westgruppe der russischen Streitkräfte (WGT) freigegebene, bislang zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke sogar unentgeltlich abgegeben.

Für die Verbesserung der schwierigen sozio-ökonomischen Situation im Beitrittsgebiet ist die Förderung von Gewerbe- und Industrieansiedlungen von außerordentlicher Bedeutung. Zu diesem Zweck werden in den neuen Ländern bundeseigene Grundstücke, die als Flächen für gewerbliche und industrielle Ansiedlungen ausgewiesen sind, um bis zu 50 v. H. unter dem vollen Wert veräußert.

Den Aufbau der Verwaltungen in den neuen Ländern unterstützt der Bund durch die verbilligte Veräußerung bzw. Nutzungsüberlassung bundeseigener Grundstücke an Länder, Kreise und Gemeinden für unmittelbare Verwaltungszwecke um bis zu 75 v. H. unter dem vollen Wert bzw. vollen Entgelt.

Schließlich ermöglicht der Bund im gesamten Bundesgebiet Gemeinden den Erwerb bundeseigener Grundstücke zum entwicklungs- oder sanierungsunbeeinflussten Wert in Gebieten, die die Voraussetzungen für die Durchführung von Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen im Sinne von §§ 136, 165 ff. BauGB erfüllen.

Gebietskörperschaften und Entwicklungsgesellschaften, an denen Gebietskörperschaften beteiligt sind, wird der Erwerb bundeseigener Grundstücke zusätzlich durch Einräumung großzügiger Kaufpreisstundungen erleichtert.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium der Finanzen im Jahre 1993 weitere Maß-

nahmen zur beschleunigten Verwertung nicht mehr benötigter Bundesliegenschaften ergriffen. Hierzu gehören die verstärkte Einschaltung privater Makler- und Consultingunternehmen in das Veräußerungsgeschäft, die umfassende Übertragung des Veräußerungsmanagements auf die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH in den neuen Ländern, die vorrangige Wertfindung im Wege der Ausschreibung ohne gutachterliches Wertermittlungsverfahren sowie die Anhebung der Zuständigkeitsgrenzen für eigenverantwortliche Veräußerungen durch die Oberfinanzdirektionen und Bundesvermögensämter. Die effizientere Gestaltung der Verwertungsprozesse soll einer raschen Mobilisierung insbesondere von Konversionsliegenschaften für städtebaulich sinnvolle und vertretbare Folgenutzungen dienen.

Anfang 1993 hat der Bund den neuen Ländern ein Angebot zur Übernahme der WGT-Liegenschaften gemacht. Danach ist der Bund bereit, den Ländern die für den Bund entbehrlichen WGT-Liegenschaften als Gesamtpaket einschließlich aller etwaiger Lasten unentgeltlich zu übereignen. Bisher haben Brandenburg, Sachsen und Thüringen das Angebot angenommen.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit werden seit 1991 Altlastenverdachtsflächen auf Liegenschaften der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte im Rahmen eines 70 Mio.-DM-Untersuchungsprogramms systematisch ermittelt.

Der Bund beteiligt sich im Rahmen eines Verwaltungsabkommens mit den neuen Ländern zur Regelung der Finanzierung der Altlastensanierung, das im Oktober 1992 geschlossen wurde, im Interesse einer Beseitigung von Investitionshemmnissen an den Kosten der Altlastensanierung.

Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus leistet der Bund seit 1992 Sachbeiträge durch ein Forschungsprogramm „Städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Flächen“. Dabei geht es um die Erarbeitung übertragbarer städtebaulicher Handlungsansätze mit den Schwerpunkten städtebauliche Innenentwicklung – Konversionsprojekte in der Stadterneuerung sowie Außenentwicklung – Konversionsprojekte in der Stadterweiterung.

Die EU hat 1991 und 1992 Pilotprojekte zur Konversion in Regionen der alten und der neuen Länder, die in besonderem Maße vom Truppenabbau betroffen sind, durch das Programm PERIFRA gefördert. Hieraus hat die Bundesrepublik etwa 10 Mio. ECU erhalten, das ist ein Fünftel des Gesamtvolumens. Die EU-Initiative soll durch das mittelfristig angelegte KONVER-Programm fortgesetzt werden. Im EU-Haushalt 1993 sind dafür Mittel in Höhe von 130 Mio. ECU vorgesehen, wovon knapp 30 v. H. auf die Bundesrepublik Deutschland entfallen sol-

len. Die Länder sind aufgefordert, hierfür geeignete Konversionsprojekte zu benennen.

12.7 Verlagerung von Behördenstandorten

Standortentscheidungen für Behörden und sonstige öffentliche Einrichtungen haben für die räumliche Entwicklung Bedeutung sowohl durch ihren direkten Beschäftigungseffekt als auch durch Investitionen und laufende Sachausgaben. Behördenstandortentscheidungen können Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auch im privatwirtschaftlichen Bereich darstellen. Ferner entspricht es den Grundsätzen eines föderativen Staatsaufbaues, daß Bundeseinrichtungen über das ganze Bundesgebiet angemessen verteilt sind. Dies gilt vor allem für Institutionen mit überregionalem Charakter. Aus diesem Grund hat der Deutsche Bundestag durch seinen Beschluß vom 20. Juni 1991 die Bundestagspräsidentin gebeten, eine Kommission aus Vertretern aller Verfassungsorgane der obersten Bundesbehörden und von weiteren unabhängigen Persönlichkeiten zu berufen. Diese Kommission hat den Auftrag erhalten, Vorschläge zur Verteilung nationaler und internationaler Institutionen zu erarbeiten, die der Stärkung des Föderalismus in Deutschland auch dadurch dienen sollen, daß insbesondere die neuen Länder Berücksichtigung finden mit dem Ziel, daß in jedem der neuen Länder Institutionen des Bundes ihren Standort finden. Auch vorhandene Institutionen des Bundes in Berlin stehen dafür zur Disposition.

Die Unabhängige Föderalismuskommission hat am 27. Mai 1992 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit Vorschläge zur Verlagerung von insgesamt 16 Bundeseinrichtungen oder Teilen davon in die neuen Länder beschlossen. Dabei wurden raumordnerische Gesichtspunkte insoweit berücksichtigt, als die zu verlagernden Bundeseinrichtungen nicht in strukturschwachen Räumen liegen. Der Deutsche Bundestag hat am 26. Juni 1992 die Vorschläge der Unabhängigen Föderalismuskommission zustimmend zur Kenntnis genommen (vgl. hierzu Anhang 4).

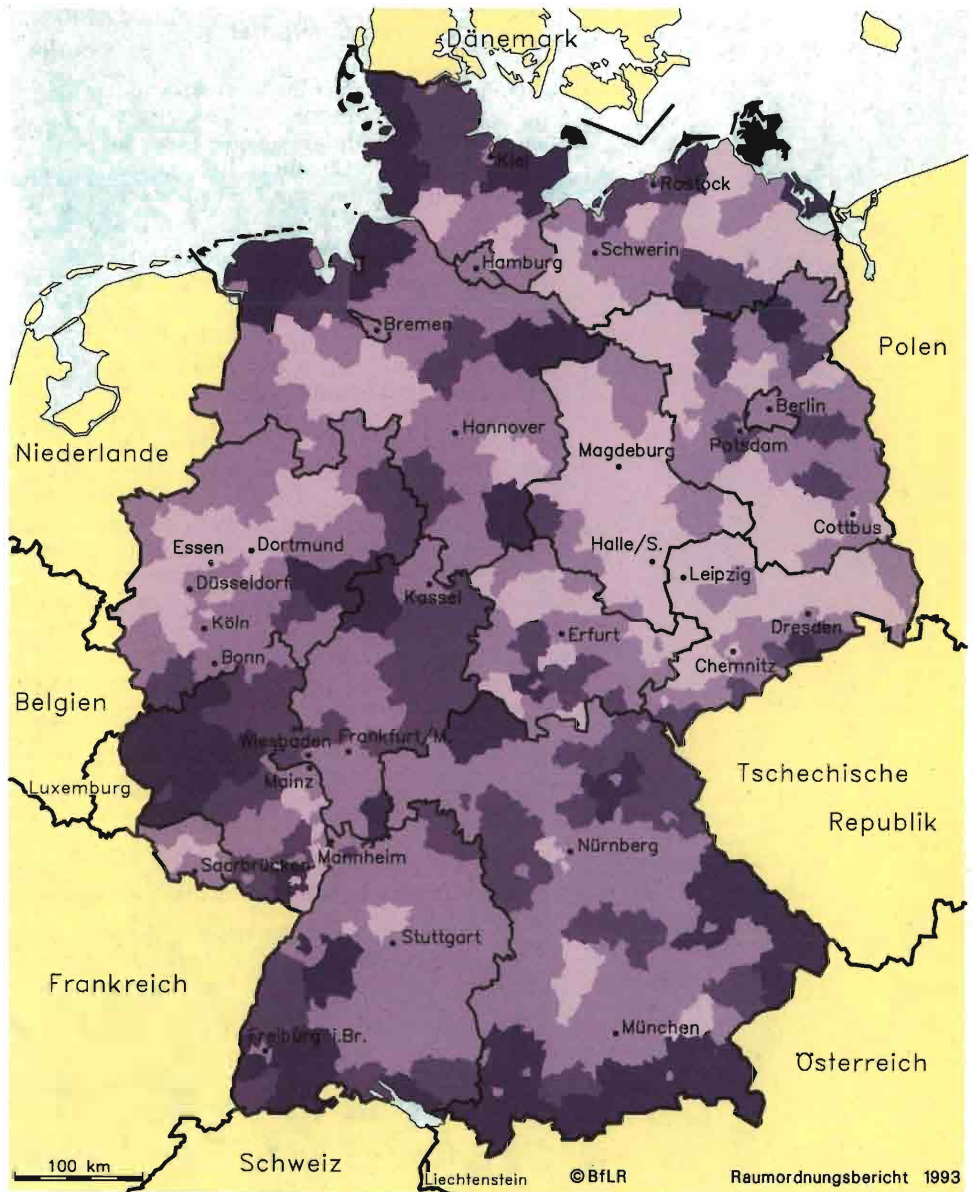
12.8 Wirtschaftsfaktor Fremdenverkehr

Im Rahmen der Fremdenverkehrsförderung und der Raumordnungspolitik werden erhebliche Anstrengungen zur Entwicklung des Fremdenverkehrs gemacht. Während in den alten Ländern überwiegend Maßnahmen zur Modernisierung von Fremdenverkehrseinrichtungen, zur Anpassung des Leistungsangebots an das veränderte Reiseverhalten sowie zur Vermeidung oder zum

Karte 12.3 Fremdenverkehr

Angebote Bettens
je 1000 Einwohner 1991

- bis unter 8
- 8 bis unter 30
- 30 bis unter 60
- 60 und mehr



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR - Kreise

Raumordnungsbericht 1993

Kapazitätswüchse im Fremdenverkehr der neuen Länder



Abbau von Belastungen durch den Fremdenverkehr erfolgen, überwiegen in den neuen Ländern Maßnahmen zum Ausbau und zur grundlegenden Sanierung der Fremdenverkehrskapazitäten und der erforderlichen Infrastruktur. Dabei kann der Fremdenverkehr auch in Räumen mit überwiegend land- oder forstwirtschaftlicher Ausrichtung wichtige zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten bieten.

Die zahlenmäßige Entwicklung des Fremdenverkehrs im Bundesgebiet ist durch einen beachtlichen Kapazitätswuchs in den neuen Ländern gekennzeichnet. Dieser erfolgte nicht nur in den traditionellen Urlaubsgebieten an der Ostseeküste, den Seenlandschaften von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie in den Ferienregionen der Mittelgebirge, sondern vor allem auch in den Städten.

Mit einem Anstieg der Bettenzahlen von rund 200 000 im Juli 1991 auf über 240 000 im Dezember 1992 (Angaben ohne Berlin) ist die Beherbergungskapazität in den neuen Ländern auf 11,4 v. H. der Beherbergungskapazität des Bundesgebietes von insgesamt 2,1 Mio. Betten angewachsen. Nach der Zahl der Übernachtungen hatten die neuen Länder 1992 mit rund 27 Mio. einen Anteil von 9 v. H. an den 294 Mio. statistisch erfaßten Übernachtungen im Bundesgebiet insgesamt. Die Auslastung lag in den neuen Ländern im Durchschnitt bei 39,4 v. H. Die regionale Differenzierung zeigt ähnliche Auslastungen wie in vergleichbaren Ländern des alten Bundesgebiets auf.

12.8.1 Maßnahmen zur Entwicklung des Fremdenverkehrs

Bund und Länder unterstützen die Entwicklung des Tourismus mit einem Bündel finanzieller Fördermaßnahmen sowie durch planerische Vorsorgemaßnahmen für eine geordnete Entwicklung des Fremdenverkehrs.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden Errichtung, Erweiterung, Umstellung und grundlegende Rationalisierung von Betriebsstätten des Fremdenverkehrs generell mit Investitionszuschüssen in Höhe von 15 v. H. in den alten Ländern verbilligt. In den neuen Ländern können bei Vorliegen eines hohen Struktureffektes Investitionszuschüsse bis zu 23 v. H. gewährt werden. Damit soll der besonderen Bedeutung des Fremdenverkehrs für die rasche Schaffung von Arbeitsplätzen Rechnung getragen werden. Außerdem stehen Mittel für den Ausbau der gewerbenahen Infrastruktur, für Geländeerschließung und öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs zur Verfügung.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschafts-

struktur“ sind 1991 500 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 897 Mio. DM durch Investitionszuschüsse in Höhe von 157 Mio. DM gefördert worden. Hierdurch wurden 3 900 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert. Diese Investitionen erfolgten zum größten Teil in den neuen Ländern. Dorthin wurden 90 v. H. der Investitionszuschüsse gewährt. Mit diesen Hilfen wurden in den neuen Ländern 3 190 Arbeitsplätze neu geschaffen und gesichert.

Darüber hinaus wurden im gleichen Zeitraum 437 Projekte der Fremdenverkehrsinfrastruktur mit einem Investitionsvolumen von rund 700 Mio. DM durch Investitionszuschüsse in Höhe von rund 470 Mio. DM bezuschußt. Hier entfielen 89 v. H. der Investitionszuschüsse auf 365 Projekte in den neuen Ländern.

Auch im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms wurden im gleichen Zeitraum in über 7 300 Fällen Darlehen in einer Gesamthöhe von 728 Mio. DM vergeben. Damit wurde in diesem Wirtschaftszweig – schneller als in anderen Bereichen der neuen Länder – eine hohe Investitionsdynamik erreicht.

Im Rahmen des ERP-Kreditprogramms wurden im Zeitraum von 1990 bis 1992 für die alten Länder im Bereich Fremdenverkehr

Tabelle 12.4 Regionale Wirtschaftsförderung im Bereich Fremdenverkehr

Land	Gewerbliche Wirtschaft					Infrastruktur		
	Investitions- volumen Mio. DM	Anzahl der Vor- haben	Zusätzl. Arbeits- plätze	gesicherte Arbeits- plätze	Bewill. Mittel Mio. DM	Investitions- volumen Mio. DM	Anzahl der Vor- haben	Bewill. Mittel Mio. DM
1991								
Schleswig-Holstein	6,65	9	15	10	0,31	25,89	15	5,61
Niedersachsen	10,32	11	14	85	0,85	39,80	30	17,27
Bremen	–	–	–	–	–	6,39	2	5,11
Nordrhein- Westfalen	58,29	32	193	30	5,90	9,61	1	5,00
Hessen	9,42	11	15	5	0,50	6,70	10	3,75
Rheinland-Pfalz	60,19	26	106	171	4,11	–	–	–
Baden- Württemberg	2,69	1	–	5	0,56	–	–	–
Bayern	32,65	11	21	58	3,20	63,44	14	16,29
Alte Länder	180,21	101	364	364	15,44	151,83	72	53,03
Berlin (Ostteil)	18,51	11	64	31	4,42	–	–	–
Brandenburg	141,11	64	673	48	28,42	14,51	7	10,90
Mecklenburg- Vorpommern	129,66	58	452	111	26,30	42,51	40	31,81
Sachsen	154,76	115	552	119	27,61	74,24	62	60,74
Sachsen-Anhalt	189,46	100	471	349	37,70	403,88	242	304,73
Thüringen	83,69	51	275	43	17,15	9,03	14	5,96
Neue Länder	717,19	399	2 487	701	141,40	544,17	365	414,14
Bundesgebiet	897,40	500	2 851	1 065	156,84	696,00	437	467,17

Quelle: Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft

Tabelle 12.5 Wirtschaftsförderung im Bereich Fremdenverkehr¹⁾

Land	Kreditvolumen		Investitions- volumen	geförderte			geförderte Arbeitsplätze	
	Mio. DM	Anteil v. H.		Beherb.- betriebe	Gast- betriebe	Betten	neuge- schaffene	beste- hende
Berlin (Ostteil) . . .	63	3	144	72	390	1 800	1 050	600
Brandenburg	357	17	816	408	2 210	10 200	5 950	3 400
Mecklenburg- Vorpommern . . .	378	18	864	432	2 340	10 800	6 300	3 600
Sachsen	504	24	1 152	576	3 120	14 400	8 400	4 800
Sachsen-Anhalt . .	336	16	768	384	2 080	9 600	5 600	3 200
Thüringen	462	22	1 056	528	2 860	13 200	7 700	4 400
Neue Länder	2 100	100	4 800	2 400	13 000	60 000	35 000	20 000

¹⁾ Mittel des ERP-Tourismusprogramms 1990 bis 1992

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft

Zusagen für Kredite im Umfang von 161 Mio. DM gemacht. Im gleichen Zeitraum wurden im Rahmen eines speziellen ERP-Tourismusprogramms für die neuen Länder (einschließlich Berlin [Ostteil]) Zusagen für ein Kreditvolumen von 2,1 Mrd. DM gegeben. Damit konnten in 15 400 Gast- und Beherbergungsbetrieben rund 55 000 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert und rund 60 000 Betten neu geschaffen und modernisiert werden. Räumliche Schwerpunkte der Förderung lagen in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Privatisierung touristischer Einrichtungen konnte zu großen Teilen bis zur Saison 1993 abgeschlossen werden. Dies betrifft alle Interhotels, die HO-Hotels und -Gaststätten, die touristisch nutzbaren Objekte des ehemaligen FDGB-Feriedienstes, über die Hälfte der Betriebsferienheime sowie die Einrichtungen und Hotelkapazitäten der beiden flächendeckenden Reiseveranstalter Europa-Reisebüro und Jugendtourist. Mit der Privatisierung der Feriedienstobjekte – eines wichtigen Marktsektors – konnten ca. 5 000 Arbeitsplätze und Investitionen in Höhe von 900 Mio. DM gesichert werden. Im Rahmen der agrarstrukturellen Maßnahmen werden zur Entwicklung des Urlaubs- und Freizeitangebots auf dem Lande seit 1990 Investitionen im Bereich Freizeit und Erholung in landwirtschaftlichen Betrieben bis zu 15 Betten im Rahmen des einzelbetrieblichen Investitionsförderprogramms und seit 1992 auch im Rahmen des Agrarkreditprogramms unterstützt. Diese Fördermaßnahmen können insbesondere in Betrieben der neuen Länder zu zusätzlichem Einkommen führen.

Um die raumbeanspruchende Entwicklung im Bereich von Freizeit und Fremdenverkehr in geordnete Bahnen zu führen, hat die Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. Februar 1992 eine Entschließung „Großflä-

chige Freizeiteinrichtungen in der Raumordnung und Landesplanung“ gefaßt. Die Planung dieser Anlagen – z. B. Golfplätze, Sportboothäfen und Erlebnisparks – soll insbesondere wegen erheblicher Eingriffe in Natur und Landschaft und der Koordinierungsbedürftigkeit mit den Fachplanungen des Verkehrs und der Ver- und Entsorgung in der Regel in einem Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Darüber hinaus haben Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt in ihren Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungsprogrammen „Räume mit besonderen Aufgaben für Fremdenverkehr und Erholung“ ausgewiesen und Ziele für eine der natürlichen Umwelt angemessene Fremdenverkehrsentwicklung verbindlich festgelegt. Die Umsetzung der in den Landesentwicklungsprogrammen für die Fremdenverkehrsentwicklung genannten Ziele in konkrete Maßnahmen und die Koordinierung mit den übrigen Fachplanungen erfolgt durch Regionalpläne und fachliche Fremdenverkehrsentwicklungspläne. Diese Umsetzungsphase läuft jetzt an. Dabei müssen mehr denn je regionale Konzepte zur Entwicklung des Fremdenverkehrs erarbeitet und mit Zielen und Maßnahmen der Landesentwicklung insgesamt koordiniert werden.

12.9 Mittelfristige Perspektiven der Regionalpolitik

In den kommenden Jahren werden vor allem die folgenden Rahmenbedingungen die Regionalpolitik im vereinten Deutschland prägen: Die strukturpolitische Situation ist durch ein deutliches wirtschaftliches West-Ost-Gefälle gekennzeichnet. Dabei wird der finanzielle Spielraum für nationale

strukturpolitische Maßnahmen auf absehbare Zeit begrenzt bleiben. Die EU wird sich auch künftig aktiv an der Regionalpolitik in Deutschland beteiligen.

Hieraus ergibt sich, daß die anstehenden Aufgaben nur zu bewältigen sind, wenn die Förderung in den neuen Ländern auf hohem Niveau fortgesetzt wird. Gleichzeitig muß die Förderung noch wirksamer werden. Dies gilt zum einen für die neuen Länder, die bei der Förderung zunehmend sachliche und räumliche Schwerpunkte setzen. Aber auch in den alten Ländern müssen die Mittel stärker konzentriert werden. Die Gemeinschaftsaufgabe soll auch in Zukunft einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der regionalen Strukturprobleme in den neuen und den alten Ländern leisten.

Um die Effizienz der regionalen Wirtschaftsförderung und der Förderpolitik insgesamt zu erhöhen, sollte eine enge Abstimmung mit anderen raumwirksamen Politikbereichen erfolgen. Dabei sind auch die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Aus Sicht der Raumordnung besteht längerfristig regionaler Entwicklungsbedarf nicht nur in strukturschwachen Problemregionen, sondern auch in Verdichtungsräumen und Zentren, deren standörtliche Gegebenheiten vergleichsweise gut sind und von denen besondere Entwicklungsimpulse zu erwarten sind. Deren wirtschaftliche Leistungskraft muß gestärkt werden, damit sie im europäischen Wettbewerb der verstärkten Regionen bestehen können. Der Aufschwung Ost basiert auf beachtlichen Transferzahlungen des Westens. Deshalb ist darauf zu achten, daß die Leistungskraft der westlichen Länder auch in einem schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Umfeld gesichert wird.

Künftig besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, daß das nationale Fördersystem und das EU-Fördersystem sinnvoll aufeinander abgestimmt werden.

13 Arbeitsmarktpolitik

13.1 Ausgangssituation

Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, der im Berichtszeitraum insgesamt gekennzeichent ist durch eine Abnahme der Beschäftigung und eine Ausweitung der Arbeitslosigkeit, zeigt ein gespaltenes Bild, das die unterschiedliche wirtschaftliche Lage widerspiegelt (vgl. Kapitel 12).

In den alten Ländern beendete die zunehmende Konjunkturschwäche eine seit 1983 anhaltende Phase des Beschäftigungswachstums, die allein in den Jahren 1990/1991 die Zahl der Erwerbstätigen um rund

1,6 Mio. erhöhte und einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit ermöglichte. Mit knapp 29 Mio. Erwerbstätigen sind nach ersten vorläufigen Schätzungen derzeit fast eine halbe Mio. Menschen weniger beschäftigt als im Vorjahr. Dabei wird die Beschäftigung in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage erheblich durch das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit gestützt. Mitte Oktober 1993 erhielten in Westdeutschland fast 700 000 Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld gegenüber rund 110 000 Anfang 1991.

Während im Verlauf des Jahres 1992 die Nachfrage nach Arbeitskräften mit zunehmender Rezession erkennbar abnahm, stieg das Arbeitskräfteangebot durch Zuwanderung weiter an. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich deshalb von rund 1,7 Mio. Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1991 auf rund 2,36 Mio. Arbeitslose im Oktober 1993.

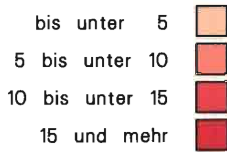
Besonders betroffen von der nachlassenden wirtschaftlichen Dynamik sind die in der Vergangenheit eher begünstigten südlichen Regionen. Gemessen am Durchschnitt des westlichen Bundesgebietes stiegen seit 1992 die Arbeitslosenzahlen überdurchschnittlich in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen, während sie in Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen nur unterdurchschnittlich zunahmen. Nach wie vor sind jedoch die regionalen Disparitäten beträchtlich. Im Oktober 1993 lag die Arbeitslosenquote in Bremen mit rund 13 v. H. doppelt so hoch wie in Bayern und in Baden-Württemberg mit Quoten um 6 v. H. Noch deutlicher zeigen sich die regionalen Unterschiede auf Arbeitsamtsbezirksebene. Hier reicht die Spanne der Arbeitslosenquoten derzeit von 4,0 v. H. in Freising/Bayern bis 14,2 v. H. in Duisburg/Nordrhein-Westfalen oder 14,4 v. H. in Wilhelmshaven/Niedersachsen.

Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern ist geprägt durch den tiefgreifenden wirtschaftlichen Umbruch, in dessen Folge es zu einem drastischen Beschäftigungsabbau kam. Die Zahl der Erwerbstätigen ging von rund 9,9 Mio. 1989 auf rund 6,3 Mio. 1992 zurück. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit sprunghaft angestiegen. Im Jahresdurchschnitt 1992 waren in den neuen Ländern rund 1,17 Mio. Menschen arbeitslos gemeldet. In jüngster Zeit ist eine Stabilisierung der Arbeitslosenzahlen festzustellen. Der im Verhältnis zum Stellenabbau begrenzte Anstieg der Arbeitslosigkeit ist hauptsächlich auf den Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen.

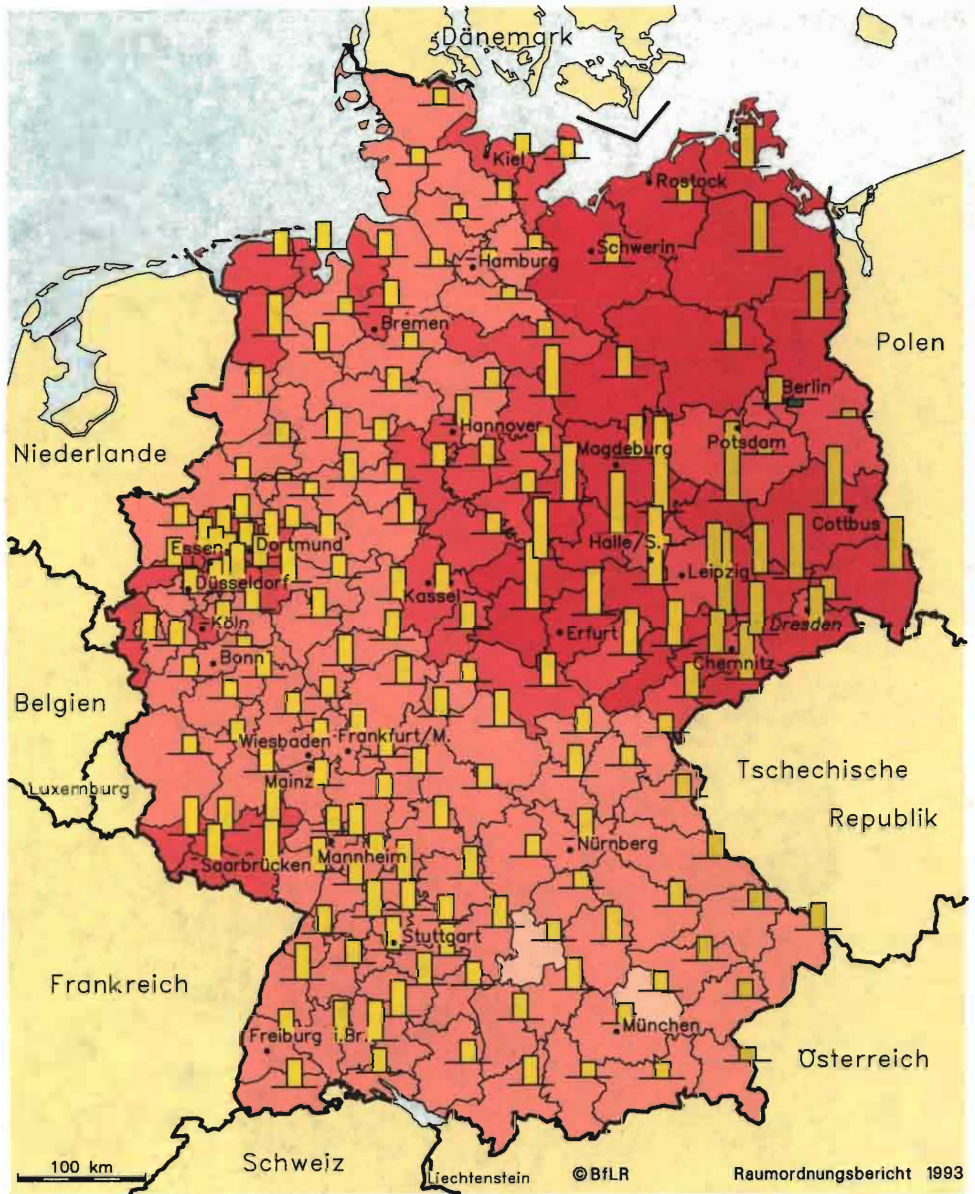
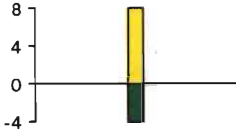
Vom Beschäftigungsabbau und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit sind alle neuen Länder gleichermaßen betroffen. Die höchste Arbeitslosenquote weist im Oktober 1993 mit knapp 18 v. H. Sachsen-Anhalt auf, die niedrigsten Berlin (Ostteil) mit 13,1 v. H. oder Sachsen und Brandenburg mit 15,4 v. H. Deutlich größere regionale Disparitäten zeigen sich wiederum auf Arbeits-

Karte 13.1 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote
November 1993



Veränderung der Arbeitslosen-
quote von 11/1991 bis 11/1993
in Prozentpunkten



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR - Arbeitsamtsbezirke

amtsbezirksebene. So weisen Altenburg/Thüringen oder Dessau/Sachsen-Anhalt mit mehr als 21 v. H. im Oktober 1993 eine fast doppelt so hohe Arbeitslosenquote auf wie die Arbeitsamtsbezirke Dresden mit 11,5 v. H. oder Potsdam mit 11,9 v. H.

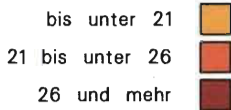
Die regionale Arbeitsmarktlage wird noch besser als durch die Arbeitslosenquote allein abgebildet durch die Gesamtquote der Arbeitnehmer, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind und derjenigen, die sich in

Kurzarbeit, in Fortbildung und Umschulung, in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befinden oder von Vorruhestandsregelungen Gebrauch machen. Auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke ist erkennbar, daß die Situation am ungünstigsten ist in einseitig landwirtschaftlich geprägten ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie in industriell geprägten Regionen des Südens der neuen Länder mit Monostrukturmerkmalen.

Karte 13.2

Betroffenheit durch Arbeitsplatzdefizite

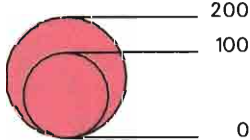
Personen in ALO, KZV, ABM und FuU je 100 abhängige Erwerbspersonen, Oktober 1993



Be- und Entlastungsfaktoren des Arbeitsmarktes, Oktober 1993

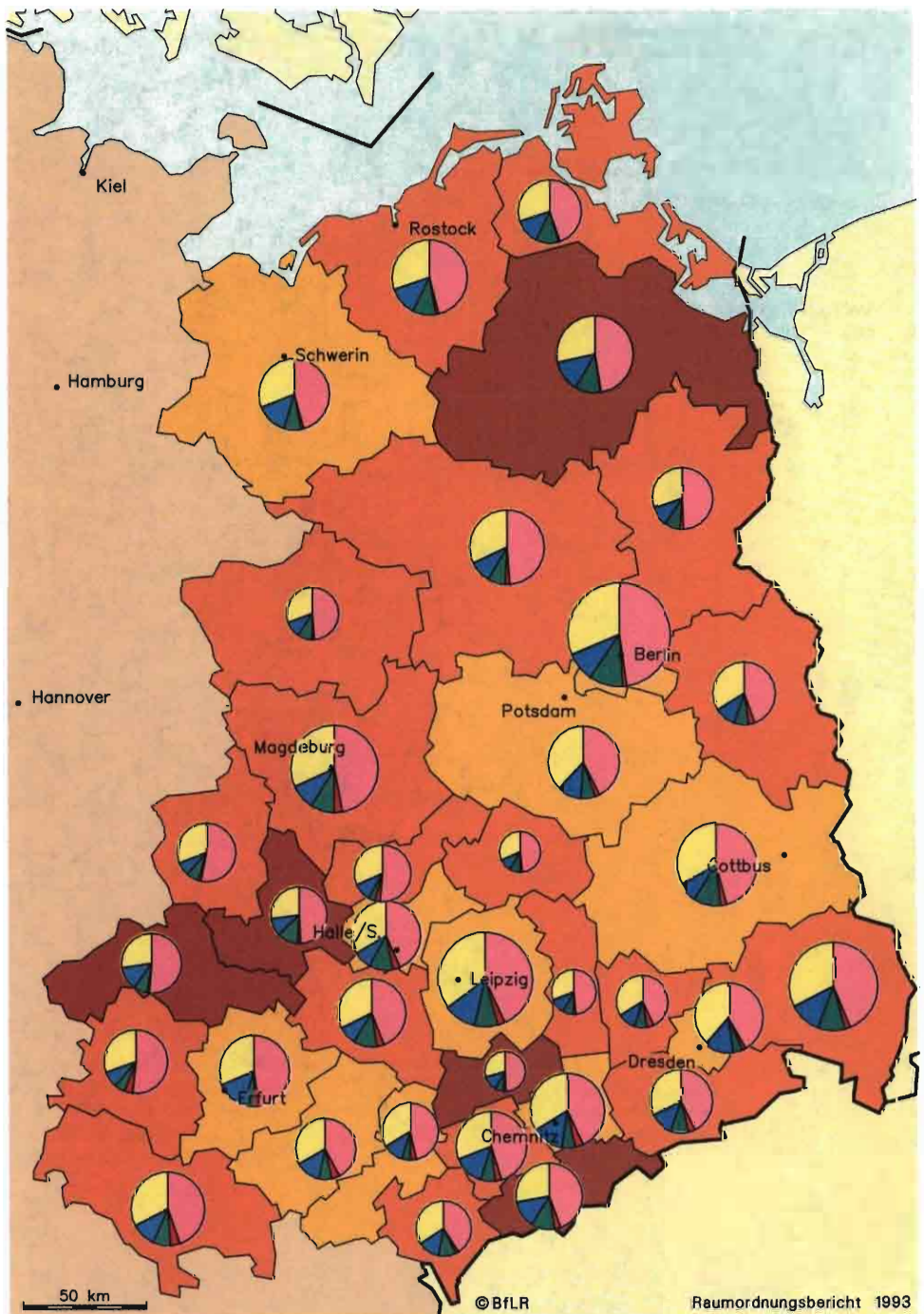


Personen (in 1000) in ALO, KZV, ABM, FuU und VAU, Oktober 1993



Anm.: Daten zu Berlin nur für Berlin (Ostteil)

Quellen: Laufende Raumeobachtung der BfLR; IAB-Werkstattbericht Nr. 1.11/15.11.1993 - Arbeitsamtsbezirke



13.2 Förderungsschwerpunkte im Überblick

Die aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt und flankiert den wirtschaftlichen Wandel und zielt global wie regional auf eine bestmögliche Anpassung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen. Sie trägt zur Realisierung eines hohen Beschäftigungsstandes und zu einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur bei. Sie erhöht die berufliche

Beweglichkeit der Erwerbstätigen und bekämpft dadurch sowohl Arbeitslosigkeit als auch einen Mangel an Arbeitskräften. Der Arbeitsmarktpolitik stehen hierfür eine Vielzahl aktiver Instrumente zur Verfügung.

In den neuen Ländern ist die Arbeitsmarktpolitik in besonderer Weise gefordert, und zwar in einer weitaus größeren Dimension als bei der Bewältigung früherer Strukturkrisen im alten Bundesgebiet. In der schwie-

Tabelle 13.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Förderungsbereich	Alte Länder		Neue Länder	
	1991		1992	
Mio. DM				
Berufliche Bildung (individuell und institutionell)	7 648,9	5 250,2	8 190,5	12 060,4
Aktive Hilfen zur Eingliederung von Aussiedlern ¹⁾	2 161,2	13,8	1 868,7	70,8
Berufliche Rehabilitation (individuell und institutionell)	3 603,3	100,9	4 035,6	324,8
Förderung der Arbeitsaufnahme (inkl. Überbrückungsgeld)	140,8	52,5	168,6	130,9
Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2 538,6	5 515,2 ²⁾	2 510,6	10 783,6 ²⁾
Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer	509,1	0,4	603,9	19,8
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Bund) ³⁾				
— Lohnkostenzuschüsse	403,0 ⁴⁾	—	335,6	55,4
— Projektförderung	83,1 ⁴⁾	—	123,2	6,4
Programm Weiterbildungseinrichtungen Ost (Bund) ⁵⁾	—	197,1	—	96,8
Modellprojekte zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen ⁶⁾	1,8	—	0,9	0,2
VRG/Altersteilzeit ⁷⁾	285,2	—	152,6	—
Altersübergangs-/Vorruhestandsgeld ⁸⁾	—	8 374,0	—	14 448,5
Kurzarbeitergeld (Krug)	478,8	10 005,9	949,9	2 652,5
Ausgaben insgesamt	17 853,8	29 510,0	18 940,1	40 650,1

1) Sprachförderung und Eingliederungsgeld während FuU- bzw. Reha-Maßnahmen; eigene Berechnungen.

2) Einschließlich Gemeinschaftswerk „Aufschung Ost“ (1991: 2 439,9 Mio. DM; 1992: 3 000,0 Mio. DM).

3) Befristete Arbeitsmarktprogramme des Bundes „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ (Lohnkostenzuschüsse) und „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwervermittelbare Arbeitslose“ (Projektförderung).

4) Wegen fehlender Aufschlüsselung zwischen Ost und West werden die Ausgaben nur West zugerechnet.

5) Institutionelles Förderprogramm des Bundes „Förderung der Einrichtung von Institutionen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern und dem Ostteil Berlins“.

6) Haushaltstitel „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ im Bundeshaushalt.

7) Vorruhestandsgesetz (VRG) ausgelaufen am 31. 12. 1988, Altersteilzeitgesetz ausgelaufen am 31. 12. 1992; für beide weiterhin Zahlungen für Altförderfälle.

8) Einschließlich Bundesmittel für Vorruhestandsgeld (1991: 5 639,8 Mio. DM; 1992: 5 118,7 Mio. DM (vorläufig)).

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

rigen wirtschaftlichen Umbruchsituation hat sie zentrale Aufgaben übernommen. Zum einen hat sie die Aufgabe, den massiven Beschäftigungsabbau sozialverträglich abzufedern. Zum anderen leistet sie einen wesentlichen Beitrag bei der Bewältigung des Strukturwandels. Durch berufliche Bildungsmaßnahmen erhalten die Arbeitnehmer die in einer modernen Wirtschaft und Verwaltung benötigten Qualifikationen, durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen der produktiven Arbeitsförderung-Ost nach dem neuen § 249h Arbeitsförderungsgesetz werden den andernfalls arbeitslosen Arbeitnehmern nicht nur sinnvolle Beschäftigungsbrücken er-

möglicht, sondern es wird gleichzeitig auch aktiv mitgeholfen, die erforderliche wirtschaftsnahe Infrastruktur aufzubauen. Zur Bewältigung dieser Aufgaben wurde das in den alten Ländern bereits bewährte Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes ergänzt um Sonderregelungen für die neuen Länder, die der besonderen Situation Rechnung tragen.

Für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden insgesamt 1991 rund 47,1 Mrd. DM aufgewendet. Hiervon entfielen auf die neuen Länder 29,5 Mrd. DM und auf die alten Länder 17,9 Mrd. DM. Im Jahr 1992 belief sich das Finanzvolumen für aktive Arbeitsmarktpo-

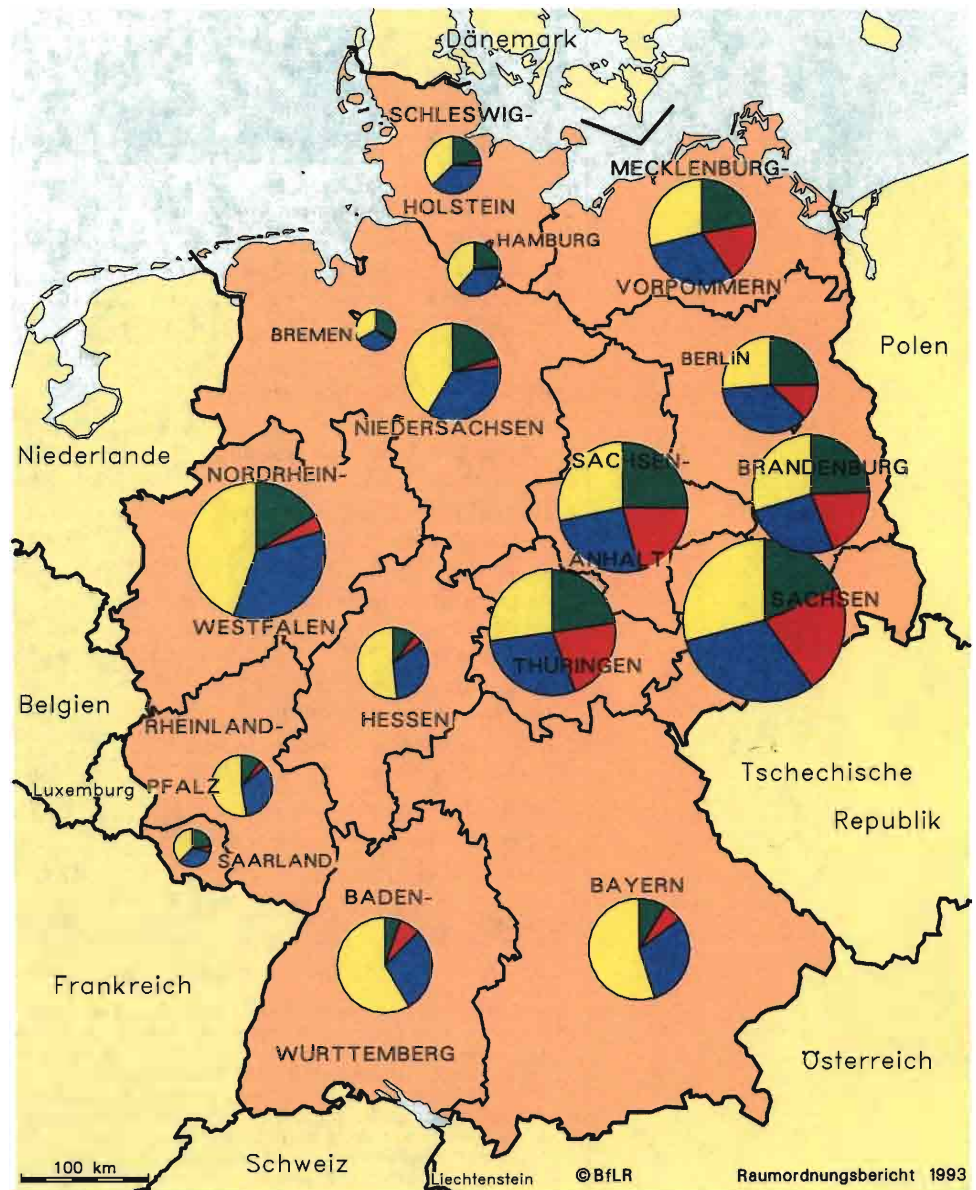
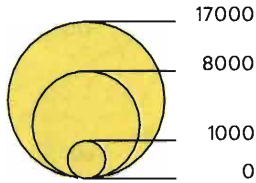
Karte 13.3

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Zweckbestimmung von Fördermitteln für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

ABM	■
Kurzarbeit	■
Fortbildung	■
sonstige	■

Fördermittel in Mio. DM
Jan. 1991 bis März 1993



Quellen: ANBA 02/92, 02/93, 05/93;
Laufende Raumbewachung
der BfLR - Länder

politik auf 59,1 Mrd. DM, davon 40,7 Mrd. DM für die neuen und 18,9 Mrd. DM für die alten Länder. Durch diesen Mitteleinsatz konnte in den neuen Ländern 1991 und 1992 Arbeitslosigkeit für jeweils fast 2 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt vermieden werden. Die Entlastungswirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den alten Ländern betrug 1992 jahresdurchschnittlich rund 390 000 Personen nach 367 000 Personen im Vorjahr.

Bei regionaler Betrachtung ist festzustellen, daß die Fördermittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen schwerpunktmäßig in die Problemgebiete mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten geflossen sind.

13.3 Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

13.3.1 Kurzarbeitergeld

In den neuen Ländern spielte das Kurzarbeitergeld in der ersten Phase des wirtschaftlichen Umbruchs eine besondere Rolle. Durch Sonderregelungen wurde der Beschäftigungsabbau zeitlich gestreckt. Die von der abrupt geänderten Nachfragesituation betroffenen Betriebe erhielten einen zeitlichen Spielraum zur Beschäftigungsanpassung und für Entscheidungen über den zukünftigen Personalbestand. Bereits in den ersten zwei Monaten nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion stieg die Zahl der Kurzarbeiter sprunghaft an. Im April 1991 wurde mit etwas über 2 Mio. Kurzar-

beitern der Höchststand erreicht. Mit dem Auslaufen der Kurzarbeitergeld-Sonderregelung zum 31. Dezember 1991 ging die Kurzarbeiterzahl wieder deutlich auf mittlerweile 140 000 Kurzarbeiter zurück.

In den alten Ländern wird gegenwärtig durch das Kurzarbeitergeld in erheblichem Umfang der konjunkturbedingte Beschäftigungseinbruch abgefedert. Den betroffenen Mitarbeitern bleiben die Arbeitsplätze, den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitskräfte für die Zeit nach Überwindung der konjunkturellen Krise erhalten. Im Oktober 1993 erhielten rund 700 000 Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld.

13.3.2 Berufliche Bildung

Technologische Innovationen und veränderte Bedarfsstrukturen machen eine permanente Anpassung der Beschäftigungsstruktur sowie der Qualifikation der Beschäftigten an neue berufliche Bedingungen notwendig. Vor allem in den neuen Ländern erfordert der wirtschaftliche Umbruch eine Anpassung der beruflichen Qualifikationen an die Erfordernisse der Marktwirtschaft.

Bereits in den alten Ländern zählte die Förderung der beruflichen Bildung zu den Hauptinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie ist besonders für die Anpassung der Arbeitskräfte an technologische und strukturelle Veränderungen geeignet, d. h. zum Abbau struktureller Diskrepanzen. Sie gilt damit als ein erfolgversprechender Weg, der aus der Arbeitslosigkeit herausführt. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung hat deshalb auch in den neuen Ländern rasch einen hohen Stand erreicht. Fortbildung und Umschulung haben darüber hinaus in erheblichem Umfang den Arbeitsmarkt in den neuen Ländern entlastet.

Seit 1990 traten in den neuen Ländern über 2 Mio. Teilnehmer in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung ein. Im Jahresdurchschnitt 1991 befanden sich 280 000 Teilnehmer in beruflichen Bildungsmaßnahmen. 1992 wurden 491 000 Personen jahresdurchschnittlich in beruflichen Bildungsmaßnahmen gefördert.

In den alten Ländern betrug die Teilnehmerzahl für 1992 372 000 Personen nach 364 000 im Vorjahr.

Die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für die berufliche Bildung (einschl. institutioneller Förderung und Förderung der beruflichen Ausbildung) betragen für die neuen Länder 1991 5,25 Mrd. DM und 1992 12 Mrd. DM, einschließlich der alten Länder waren es 1991 13 Mrd. DM und 1992 über 20 Mrd. DM.

13.3.3 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

In den neuen Ländern kam der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von Anfang an bei der Überbrückung des Beschäftigungseinbruchs eine herausragende Bedeutung zu. Im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten – Umfang und Struktur des Beschäftigungsrückgangs bzw. der Arbeitslosigkeit, Defizite im Infrastruktur- und Umweltbereich sowie bei den sonstigen im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten – werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dort vorübergehend zu günstigeren Bedingungen gefördert. Die wichtigsten Sonderregelungen der Förderung in den neuen Ländern sind der leichtere Zugang zum 100 v. H.-Lohnkostenzuschuß sowie in den Jahren 1991 und 1992 die Möglichkeit der Gewährung von Sachkostenzuschüssen aus Mitteln des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost. Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden einschließlich der Mittel aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost allein in den neuen Ländern 5,5 Mrd. DM 1991 und 10,8 Mrd. DM 1992 ausgegeben. Damit konnten zeitweilig bis zu 405 000 Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden. In den alten Ländern waren 1992 mit einem Fördervolumen von rund 2,5 Mrd. DM jahresdurchschnittlich etwa 78 000 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt.

13.3.4 Arbeitsförderungsinstrument Ost

Mit dem am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen neuen Arbeitsförderungsinstrument Ost nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz wurde der Bundesanstalt für Arbeit zeitlich befristet die Möglichkeit eröffnet, in den neuen Ländern die Beschäftigung von sonst Arbeitslosen in Projekten der Umweltsanierung, sozialen Diensten und der Jugendhilfe durch einen pauschalierten Zuschuß zu den Lohnkosten in Höhe des ersparten Arbeitslosengeldes bzw. der ersparten Arbeitslosenhilfe zu fördern. Die Bundesanstalt kann damit Haushaltsmittel, die andernfalls für Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ausgegeben werden müßten, für die produktive Beschäftigung der Zielgruppen einsetzen. Für dieses neue Arbeitsförderungsinstrument stehen 1993 770 Mio. DM zur Verfügung.

13.3.5 Vorruhestandsregelungen

Eine besonders spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern konnte mit Hilfe der Vorruhestandsregelungen „Vorruhestandsgeld“ und „Altersübergangsgeld“ erzielt werden. Durch diese

Regelungen erhielten ältere arbeitslose Personen die Möglichkeit, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Da die Integration älterer Arbeitnehmer unter angespannten Arbeitsbedingungen erfahrungsgemäß besonders schwierig ist, wird dieser Personenkreis vor lang anhaltender Arbeitslosigkeit bewahrt. Indirekt wird die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer gesichert.

Das Vorruhestandsgeld haben über 382 000 Arbeitnehmer in Anspruch genommen. Im Oktober 1993 bezogen noch rund 185 000 Personen diese Leistung. Altersübergangsgeld erhielten im Oktober 1993 rund 632 000 Personen, so daß im Oktober 1993 allein durch diese beiden Regelungen Arbeitslosigkeit von fast 820 000 Personen verhindert wurde. Für Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld wurden in den Jahren 1991 und 1992 insgesamt 22,8 Mrd. DM aufgewendet.

13.3.6 Sonderprogramm „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“

Mit Hilfe des seit Mitte 1989 laufenden Sonderprogramms des Bundes „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ wird durch Lohnkostenzuschüsse für ein Jahr die gezielte berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen gefördert. Das mehrmals verlängerte und finanziell aufgestockte Programm ist mit einem Fördervolumen von 2,15 Mrd. DM ausgestattet. Bis Ende Oktober 1993 konnten mit Unterstützung der Beschäftigungshilfen über 113 000 Langzeitarbeitslose in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden, davon zuletzt auch rund 16 000 in den neuen Ländern.

13.3.7 Sonderprogramm „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerst- vermittelbare Arbeitslose“

Mit dem zum 1. Juli 1989 von der Bundesregierung eingesetzten Sonderprogramm werden Maßnahmeträger mit Investitionskostenzuschüssen und Zuschüssen zum Betriebsmittelaufwand sowie für Anleitungs- und Betreuungspersonal gefördert, die schwerstvermittelbare Arbeitslose beschäftigen, beruflich qualifizieren und sozial betreuen. Das Programm wurde mehrmals verlängert und auf inzwischen 790 Mio. DM aufgestockt. Bis Ende September 1993 konnten 1 300 Anträge mit einem Mittelvolumen von 482 Mio. DM bewilligt

werden. Damit haben bislang über 41 000 schwerstvermittelbare Arbeitslose an dem Programm partizipiert.

13.4 Aufbau eines regionalen Netzes von Weiterbildungsstätten und Einrichtungen der beruflichen Eingliederung Behinderter

Wichtige Voraussetzung für die erforderliche Qualifizierungsoffensive in den neuen Ländern war die schnelle Verfügbarkeit einer großen Zahl von Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung. Bereits vor der staatlichen Einheit wurde deshalb von der Bundesregierung ein Sonderprogramm zur Förderung von Modelleinrichtungen der beruflichen Weiterbildung aufgelegt. Mit über 400 Mio. DM wurde der Aufbau eines Netzwerks von hochwertigen beruflichen Weiterbildungseinrichtungen gefördert, die den in Westdeutschland üblichen Qualitätsstandard der Weiterbildung gewährleisten. In 269 Einrichtungen mit Modellcharakter sind durch dieses Sonderprogramm seit 1990 in allen neuen Ländern insgesamt rund 40 000 hochwertige Weiterbildungsplätze entstanden.

Zusätzlich werden im Rahmen der institutionellen Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz Weiterbildungseinrichtungen gefördert. 1992 wurden hierfür 73,7 Mio. DM neu bewilligt, davon 64,6 Mio. DM für die neuen Länder. Die Zuwendungen wurden vorrangig für die qualitative Verbesserung von rund 14 400 Schulungsplätzen eingesetzt.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet erfordert auch hinsichtlich der beruflichen Eingliederung Behinderter in den neuen Ländern ein mit den alten Ländern vergleichbares Niveau. Deshalb werden in allen neuen Ländern auch Einrichtungen der beruflichen Eingliederung Behinderter aufgebaut, und zwar Berufsförderungswerke, Berufsbildungswerke und Werkstätten für Behinderte, die in Qualität und Angebotsdichte den in den alten Ländern bestehenden Einrichtungen entsprechen. Vorgesehen sind sieben Berufsförderungswerke für die berufliche Umschulung behinderter Erwachsener mit rund 2 500 Umschulungsplätzen an den Standorten Stralsund, Mühlenbeck, Staßfurt, Seelingstädt, Dresden und Leipzig, acht Berufsbildungswerke für die Erstausbildung jugendlicher Behinderter mit rund 1 800 Ausbildungsplätzen an den Standorten Greifswald, Potsdam, Stendal, Hettstadt, Gera, Dresden, Chemnitz und Leipzig sowie eine bedarfsgerechte Anzahl von Werkstätten für Schwerbehinderte. Im Durchschnitt sollen die Berufsförderungs-

werke jeweils 400 Umschulungsplätze, die Berufsbildungswerke 250 Erstausbildungsplätze anbieten. Neben der Umschulung und Ausbildung in modernen, arbeitsmarkt-orientierten Berufen werden pro Einrichtung etwa 100–150 hochqualifizierte Dauerarbeitsplätze für Lehr- und Betreuungspersonal geschaffen.

Inzwischen sind bereits sämtliche Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke – zum Teil in Provisorien – in Betrieb genommen worden.

Im Bereich der Werkstätten für Behinderte wird gegenwärtig davon ausgegangen, daß rund 30 000 Werkstattplätze neu geschaffen, modernisiert und angemessen ausgestattet werden müssen.

13.5 Mittelfristige Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt

Die zukünftige Situation auf dem Arbeitsmarkt in den alten Ländern hängt entscheidend von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. Eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kann nur bei einem wirtschaftlichen Aufschwung erwartet werden, der an die Wachstumsraten der Jahre 1989 bis 1991 anknüpft. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in den nächsten Jahren das Erwerbspersonenpotential weiter zunehmen dürfte. Für 1993 und 1994 muß noch mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden.

In den neuen Ländern mehren sich die Anzeichen, daß der Beschäftigungsabbau deutlich an Dynamik abgenommen hat und eine gewisse Stabilisierung der Beschäftigung eintritt. Trotz der allgemein sehr angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt kommt der Strukturwandel in den neuen Ländern auch im Bereich der Beschäftigung voran. Allmählich tragen die Kräfte des Neuaufbaus, was sich bereits in einzelnen Wirtschaftszweigen wie dem Baugewerbe und einzelnen Sparten des Dienstleistungsgewerbes positiv abzeichnet.

Die wirtschaftlichen Wachstumskräfte in den neuen Ländern sind jedoch längst noch nicht selbsttragend. Außerdem könnte eine länger anhaltende rezessive Tendenz im Westen zu einer Behinderung des Aufschwungs im Osten führen. Die aktuelle Finanzsituation der Bundesanstalt für Arbeit und die Notwendigkeit der finanzpolitischen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte machen darüber hinaus eine vertretbare Rückführung des außergewöhnlich hohen Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik erforderlich. Die Arbeitsmarktentlastung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik wird künftig niedriger anzusetzen sein. Mittelfristig dürfte bei leicht sinkenden Arbeitslosenzahlen eine deutliche Entspannung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt noch nicht zu erwarten sein.

14 Land- und Forstwirtschaft

14.1 Strukturwandel in der Landwirtschaft

Der Wettbewerb auf den nationalen und internationalen Agrarmärkten, die Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, die Reform der EU-Agrarpolitik sowie der Ablauf der Verhandlungen im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) haben den Strukturwandel der Landwirtschaft in den letzten Jahren geprägt und werden die künftige Entwicklung auch weiterhin beeinflussen.

In den neuen Ländern vollzog sich nach der staatlichen Einheit eine gewaltige Umstrukturierung der Landwirtschaft. Neben zahlreichen Einzelunternehmen (sogenannte Wiedereinrichter) entstanden Personengesellschaften, eingetragene Genossenschaften und Kapitalgesellschaften, in denen mehrere Landwirte kooperativ den größten Teil der Flächen und Viehbestände in den neuen Ländern bewirtschaften. Diese Betriebe erreichen bisher im früheren Bundesgebiet nicht gekannte Betriebsgrößen.

Im Zuge des Übergangs von einer auf Selbstversorgung ausgerichteten Planwirtschaft zur Marktwirtschaft erfolgte ein enormer Produktionsrückgang insbesondere im tierischen Bereich und damit verbunden ein nachhaltiger Abbau des überhöhten Arbeitskräftebesatzes in der Pflanzen- und Tierproduktion sowie bei den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen. Gleichzeitig änderten sich die Anbau- und Produktionsstrukturen. Flächen fielen aus der Produktion, Tierbestände wurden in erheblichem Umfang abgebaut, Futterflächen wurden frei für den Marktfruchtanbau, und die Nutzung spezifischer Standortfaktoren gewann an Bedeutung. In den neuen Ländern waren im April 1992 noch 208 000 Personen – gegenüber 850 000 Beschäftigten 1989 – in der Landwirtschaft beschäftigt.

Die im Umstrukturierungs- und Anpassungsprozeß in den neuen Ländern notwendige Konzentration der landwirtschaftlichen Betriebe auf ihre eigentlichen Funktionen stellt zugleich die Dörfer vor erhebliche raumordnerische Probleme. Durch die ehemaligen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) wurden wichtige Investitionen und Tätigkeiten in infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Bereichen der ländlichen Gemeinden wahrgenommen. Mit dem Wegfall dieser finanziellen und personellen Ressourcen erfolgten Störungen dörflicher Strukturen. Sie sind mit erheblichen wirtschaftlichen, demographischen, infrastrukturellen und sozialen Auswirkungen auf die peripher gelegenen ländlichen Räume verbunden.

Im früheren Bundesgebiet sinkt infolge des strukturellen Anpassungsprozesses auch die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft. Im April 1992 waren dort knapp 1,7 Mio. Menschen beschäftigt, 3,1 v. H. weniger als 1991. Diese Entwicklung in der Landwirtschaft der alten Länder ist verbunden mit einer Zunahme der durchschnittlichen Flächenausstattung sowie mit einem weiteren Anstieg des Anteils der Nebenerwerbsbetriebe: 1992 wurden 57,2 v. H. der Betriebe im Haupterwerb (1982: 59,8 v. H.) und 42,8 v. H. im Nebenerwerb (1982: 40,2 v. H.) bewirtschaftet.

In der Agrarstruktur der neuen Länder vollzieht sich insgesamt sowohl für die Anbaustrukturen als auch für die Tierbestände eine teilweise gegenläufige Entwicklung. Die Zahl der Unternehmen nimmt durch Neugründungen und Unternehmensteilun-

gen zu, die durchschnittlichen Tierbestandsgrößen sinken.

Aufgrund der unveränderten Überschussituation in den wichtigsten Produktionsbereichen ist die EU-Agrarreform auf Marktpreisensenkungen mit Ausgleichszahlungen und weitere Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen sowie auf extensivere Bewirtschaftungsformen gerichtet.

Zukünftig ist mit einer weiteren Abnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen zu rechnen. Die Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen wird dabei durch den erhöhten Nachholbedarf in einem stärkeren Umfang in den neuen Ländern zur Wirkung kommen. Im Durchschnitt der alten Länder betrug im Jahre 1992 gegenüber 1991 der Rückgang landwirtschaftlich genutzter Flä-

Agrarstruktureller Wandel ▷

Karte 14.1 Land- und forstwirtschaftlich genutzte Fläche

Anteil landwirtschaftlich genutzter Fläche an der Gesamtfläche in v.H. 1991

- bis unter 30
- 30 bis unter 45
- 45 bis unter 60
- 60 und mehr

Waldfläche



Quellen: Laufende Raumbeobachtung der BfLR; Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Kreise

chen nur 0,1 v. H. Anders dagegen in den neuen Ländern, wo er bei durchschnittlich 3,2 v. H. lag. Die Abnahme der landwirtschaftlich genutzten Fläche vollzieht sich – insbesondere in den neuen Ländern – sehr differenziert. Die größte Abnahme zeigt sich in Sachsen-Anhalt mit 6,8 v. H. Trotz des auch weiterhin zu erwartenden Rückgangs der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist vor allem aus raumordnerischer Sicht nicht zu übersehen, daß die Landwirtschaft mit über 50 v. H. die bei weitem dominierende Flächennutzung ist und bleibt. Betrachtet man sie zusammen mit der Forstwirtschaft, so entfallen auf diese beiden Bodennutzungen in etwa 80 v. H. der gesamten Fläche.

Die Landwirtschaft prägt aber nicht nur weite Teile des Landschaftsbildes, sie ist einschließlich der vor- und nachgelagerten Bereiche auch weiterhin ein nicht zu ver-

nachlässigender Wirtschaftsfaktor für bestimmte ländlich geprägte Regionen. Wenn auch der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei an der Wertschöpfung der Volkswirtschaft nur noch 0,9 v. H. im Jahr 1992 betrug, so liegt er doch in einzelnen Regionen weit darüber.

Der Stellenwert der Landwirtschaft liegt aus raumordnungspolitischer Sicht in ihrem Beitrag

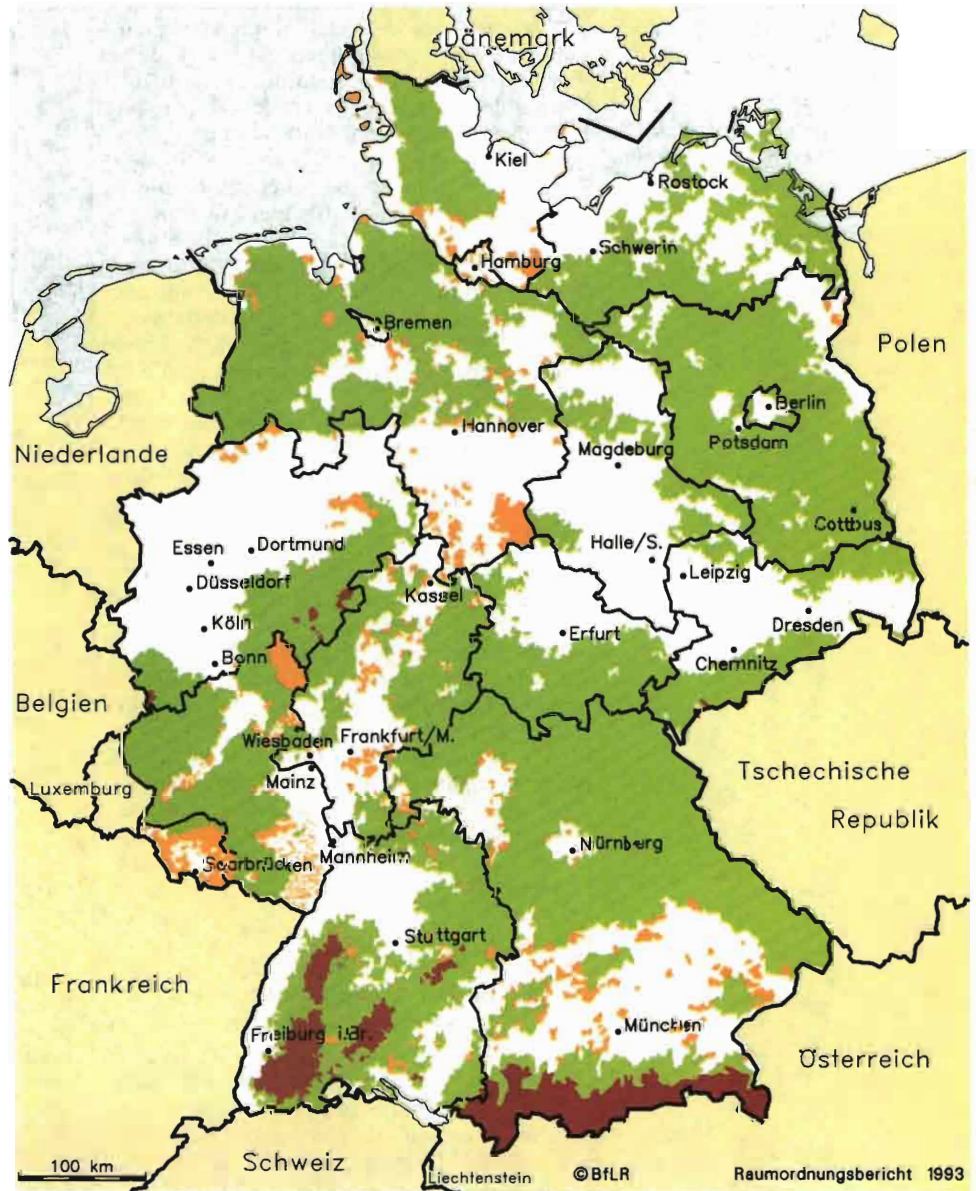
- zur Aufrechterhaltung einer tragfähigen Siedlungs- und Beschäftigungsstruktur in ländlichen Räumen;
- zur Gestaltung der Freiräume in den Verdichtungsräumen und ihren Randgebieten;
- zum Erhalt und zur weiteren Entwicklung der Kultur- und Erholungslandschaft mit vielfältigen Formen einer umweltverträg-

Raumordnerische Perspektive



Karte 14.2 Benachteiligte Gebiete

- Bergegebiete
 - Benachteiligte Agrarzonen
 - Kleine Gebiete
- Stand: 1992



Quelle: Landschaftsinformationssystem LANIS, Bundesamt für Naturschutz, Bonn

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

lichen Bodennutzung und damit Sicherung der Biotop- und Artenvielfalt;

- als Nahrungsmittelproduzent zur regionalen Marktversorgung, damit zur Verringerung des überregionalen Verkehrsaufkommens.

14.2 Räumliche Aspekte des Strukturwandels in der Landwirtschaft

Der gering verdichtete ländliche Raum ist keine einheitliche Raumkategorie (vgl. Kapitel 3.4), und der Strukturwandel in und außerhalb der Landwirtschaft beeinflusst regional sehr unterschiedlich die wirtschaftliche, demographische, infrastrukturelle und soziokulturelle Entwicklung in den verschiedenen Teilräumen. Gering verdichtete ländliche Räume in der Nähe von Verdichtungsräumen sind im Regelfall mit anderen Problemen konfrontiert als die peripher gelegenen ländlichen Räume. Folglich unterscheiden sie sich auch in ihren Möglichkeiten, den notwendigen Strukturwandel im Agrarsektor zu bewältigen. Landwirtschaftliche Betriebe in der Nähe von großen Verdichtungsräumen haben wegen ihrer günstigen Standortsituation bessere Vermarktungschancen und eher die Möglichkeit zum landwirtschaftlichen Zuverdienst. In diesen Räumen bietet auch der außerlandwirtschaftliche Arbeitsmarkt günstige Chancen. Das Interesse der Raumordnung richtet sich deshalb bei der Betrachtung des ländlichen Raumes vorrangig auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel und die zu lösenden Probleme in solchen peripher gelegenen ländlichen Räumen, die durch Lageungunst, durch eine unzureichende Infrastruktur und wenige wirtschaftliche Kristallisationspunkte gekennzeichnet sind.

Eine ausgeprägte raumstrukturelle Situation und damit spezielle Probleme des Strukturwandels in der Landwirtschaft sind in den peripheren ländlichen Räumen im Norden und Nordosten der neuen Länder zu beobachten. Das betrifft z. B. die geringe Bevölkerungsdichte, das geringe Angebot an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen und die somit geringe Tragfähigkeit notwendiger Infrastruktureinrichtungen. Der Aufbau eines funktionsfähigen Zentrale-Orte-Systems ist dadurch erheblich erschwert.

14.3 Flächenstillegungen und Extensivierungen

Flächenstillegungen sind ein mögliches Mittel, um landwirtschaftliche Angebotsmengen zu senken. Dieses Ziel wird auch durch die Förderung der Extensivierung landwirtschaftlicher Erzeugung erreicht.

Beide Maßnahmen haben zum Teil erhebliche umweltentlastende und den natürlichen Lebensraum schützende Wirkungen.

1992/93 wurden im Bundesgebiet im Rahmen des fünfjährigen Flächenstillegungsprogrammes 415 413 ha stillgelegt. Das entspricht rund 3,6 v. H. der deutschen Ackerfläche. Regionale Schwerpunkte lagen in den Ländern Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt.

Die bisherigen, freiwilligen Stilllegungsprogramme laufen jedoch aus. An ihre Stelle tritt die konjunkturelle Flächenstillegung im Rahmen der EU-Agrarreform. Sie ist quasi-obligatorisch, da nur die Landwirte Anspruch auf Ausgleichszahlungen für die Preissenkungen im Zusammenhang mit der Reform haben, die 15 v. H. ihrer Flächen stilllegen. Ausgenommen sind Kleinerzeuger unter 16 ha; dies sind immerhin über 80 v. H. der Betriebe, die zusammen mehr als 40 v. H. der Anbaufläche im früheren Bundesgebiet bewirtschaften.

In den kommenden Jahren wird der Flächenstilllegungssatz anhand der Marktentwicklung überprüft und ggf. neu festgelegt, wenn sich die Reduzierung der Überschüsse als nicht ausreichend erweisen sollte. Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen zur EU-Agrarreform werden den Landwirten außerdem gezielt Maßnahmen zur Förderung von umweltgerechten und den natürlichen Lebensraum schützenden landwirtschaftlichen Produktionsverfahren angeboten. Gleichzeitig wird verstärkt versucht, den Landwirten Anreize zu bieten, Produktionsalternativen zu nutzen: Neben der Aufzucht sind hier vor allem die nachwachsenden Rohstoffe zu nennen.

Von Extensivierungsmaßnahmen sind 1992/93 457 110 ha betroffen. Auf 95 v. H. dieser Fläche werden keine chemisch-synthetischen Produktionsmittel mehr angewendet.

Ab Herbst 1993 bieten einige Länder Extensivierungsmaßnahmen auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren an.

14.4 Nachwachsende Rohstoffe

Für die Agrarpolitik kommt bei den mengenreduzierenden Maßnahmen neben der Flächenstillegung, Extensivierung und Aufzucht der Erzeugung nachwachsender Rohstoffe für den Nichtnahrungsbereich zunehmende Bedeutung zu. Weitere wichtige Ziele sind die Entlastung der Umwelt und die Verbreiterung der Rohstoffbasis (Ressourcenschonung) für Industrie und Gewerbe. Um den im Bereich nachwach-

Regionale Unterschiede des Strukturwandels

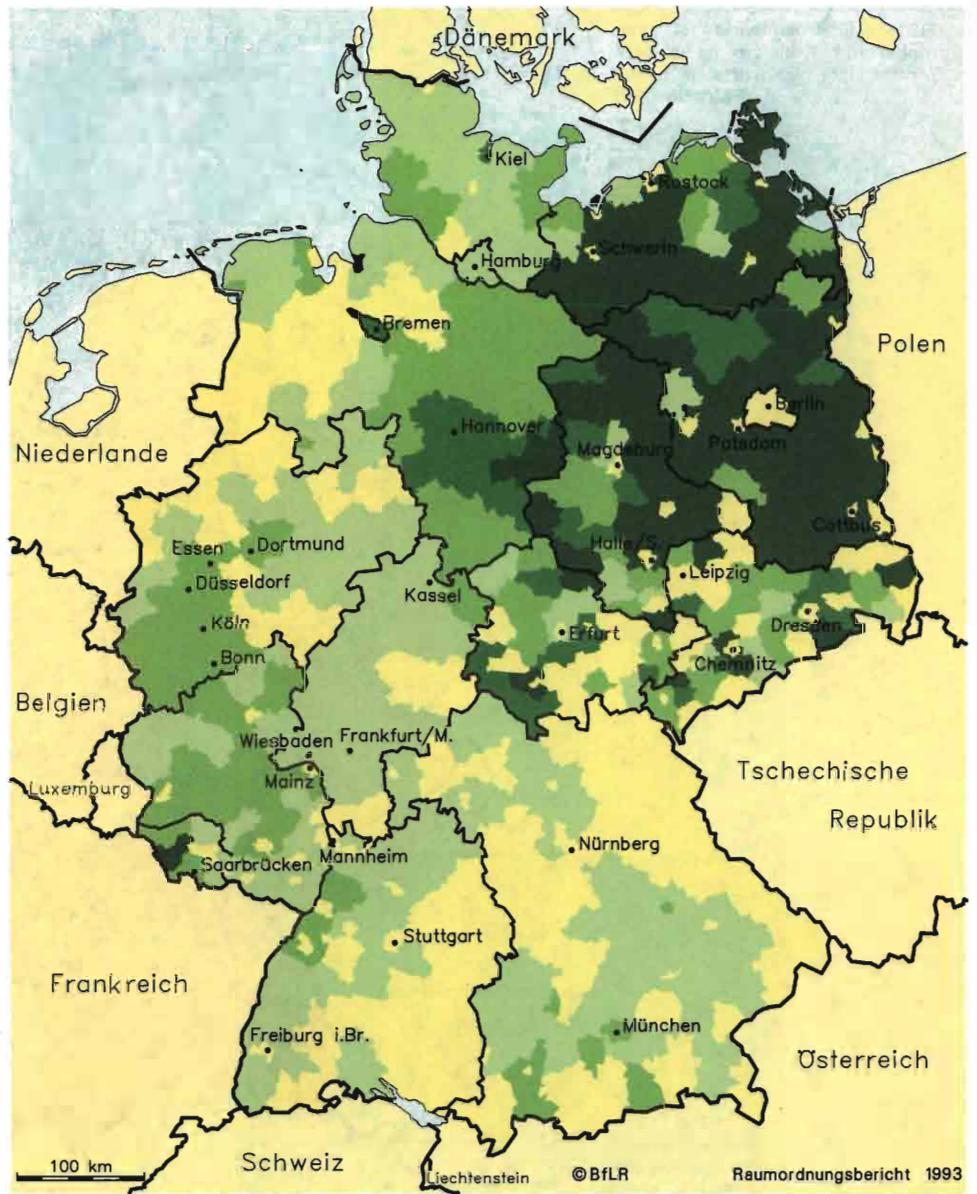


Karte 14.3

Flächenstilllegungsprogramm

Flächenstilllegung 1991/92
in v. H. der Ackerfläche

- bis unter 0.25
- 0.25 bis unter 1.00
- 1.00 bis unter 3.00
- 3.00 bis unter 5.00
- 5.00 und mehr



Karte 14.4

Kleine landwirtschaftliche Betriebe

Flächenanteil landwirtschaftlicher Betriebe von 1 bis 16 ha an der Gesamtfläche landwirtschaftlicher Betriebe 1991

- keine Daten
- bis unter 5
- 5 bis unter 15
- 15 bis unter 25
- 25 und mehr

Anm.: Aus datentechnischen Gründen konnten nicht alle von der Kleinerzeugerregelung betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe erfaßt werden.



Quelle: Laufende Raumbewachung der BfLR - Kreise

Tabelle 14.1 Fünfjährige Flächenstillegungen

Land	Stillgelegte Fläche					Anteil an AF ²⁾ 1992/93 v. H.	Anzahl der Betriebe ³⁾
	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93 ¹⁾		
Schleswig- Holstein	17 090	19 602	25 236	28 161	27 543	4,8	1 792
Hamburg	332	349	424	857	857	13,3	62
Niedersachsen . .	51 362	64 241	81 184	97 587	95 975	5,5	9 242
Bremen	13	16	19	57	57	2,9	8
Nordrhein- Westfalen	17 916	21 834	306 753	8 638	37 349	3,4	4 605
Hessen	13 245	19 275	28 770	41 170	40 658	8,0	8 689
Rheinland-Pfalz .	10 683	14 734	22 049	29 750	29 611	7,1	4 333
Baden- Württemberg	24 586	29 609	37 734	45 246	44 023	5,3	8 605
Bayern	31 417	48 676	71 872	82 499	90 955	3,9	15 453
Saarland	720	952	1 102	1 428	1 428	3,7	139
Berlin (gesamt) . .	—	—	—	—	—	—	—
Brandenburg				42 821	20 040	2,0	589
Mecklenburg- Vorpommern ⁴⁾ . .							
Sachsen				12 045	3 596	0,5	352
Sachsen-Anhalt . .				47 256	31 384	3,3	992
Thüringen				15 260	1 937	0,3	147
Bundesgebiet . . .	167 364	219 288	299 065	482 775	415 413	3,6	55 008

1) Differenz zum Vorjahr durch Kündigungen 1992/93

2) Anteil der stillgelegten Fläche 1992/93 an der Ackerfläche (1991)

3) Anzahl der an der fünfjährigen Flächenstillegung teilnehmenden Betriebe. Stand: 1991/92; außer Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen: 1992/93

4) Die Maßnahme wurde in Mecklenburg-Vorpommern nicht angeboten (Ausnahmeantrag)

Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

sende Rohstoffe anstehenden Aufgaben gerecht zu werden, wurde im Oktober 1993 die Fachagentur „Nachwachsende Rohstoffe“ in Güstrow gegründet. Wesentliche Arbeitsschwerpunkte dieser neuen Einrichtung werden sein:

- Produktionslinien von der Erzeugung bis zur Verwendung einschließlich Entsorgung von nachwachsenden Rohstoffen zu prüfen, zu konzipieren, zu begleiten und bis zur Anwendungsreife zu unterstützen;
- Fachinformationen zu sammeln und aufzubereiten;
- Bund und Länder sowie Industrie und Landwirtschaft auf dem Gebiet der nachwachsenden Rohstoffe zu beraten und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Nachwachsende Rohstoffe werden wirtschaftlich zunehmend an Bedeutung gewinnen, wenn national und EU-weit eine Verbesserung der Rahmenbedingungen – z. B. durch Verteuerung fossiler Energieträger über die Einführung einer CO₂-Energiesteuer und die Förderung der Markteinführung nachwachsender Rohstoffe – herbeigeführt wird.

14.5 Förderschwerpunkte Landwirtschaft

Der notwendige Wandel der Agrarstruktur wird durch Maßnahmen der Europäischen Union, des Bundes und der Länder unterstützt.

14.5.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Seit dem 1. Januar 1973 werden in einem jährlich aufzustellenden Rahmenplan die von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Rahmengrundsätze für die agrarstrukturelle Förderung (Fördertatbestände, -voraussetzungen und -einschränkungen) sowie die verfügbaren Fördermittel ausgewiesen.

Die Bereitstellung der Finanzmittel durch Bund und Länder erfolgt grundsätzlich im Verhältnis 60 : 40. Bei Maßnahmen des Küstenschutzes und der Abwicklung von

Tabelle 14.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Entwicklung der Mittelansätze

Land	1989	1990	1991 Mio. DM	1992	1993	1993 v. H.
Schleswig-Holstein	216	219	215	212	206	4,7
Hamburg	20	21	24	25	27	0,6
Niedersachsen	534	533	533	525	507	11,7
Bremen	11	11	11	11	12	0,3
Nordrhein- Westfalen	250	250	250	246	237	5,5
Hessen	172	172	172	169	163	3,8
Rheinland-Pfalz	200	200	200	197	190	4,4
Baden- Württemberg	373	372	372	366	354	8,1
Bayern	701	700	699	689	665	15,3
Saarland	26	26	26	25	24	0,6
Berlin (Westteil)	5	5	2	2	2	–
Alte Länder	2 510	2 509	2 501	2 469	2 386	54,9
Berlin (Ostteil)				8	3	0,1
Brandenburg			252	469	505	11,6
Mecklenburg- Vorpommern			246	437	459	10,6
Sachsen			195	307	334	7,7
Sachsen-Anhalt			207	316	346	7,9
Thüringen			178	293	316	7,3
Neue Länder			1 077	1 830	1 964	45,1
Bundesgebiet	2 510	2 509	3 579	4 299	4 350	100,0

Entwicklung der Mittelansätze (Rahmenplan) 1989–1993 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundes- und Landesmittel insgesamt)

Aufgrund teilweise unterschiedlicher statistischer Grundlagen können sich bei Quervergleichen verschiedener Tabellen Abweichungen ergeben.

Quelle: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1993, S. 12

Maßnahmen zur Anpassung an die Marktentwicklung beträgt der Bundesanteil 70 v. H.

In den 20 Jahren seit Bestehen dieser gemeinschaftlichen Rahmenplanung von Bund und Ländern haben sich die Schwerpunkte der Förderung wesentlich verschoben. Standen zunächst Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im überbetrieblichen Bereich im Vordergrund (z. B. Flurbereinigung), so rückten in der jüngsten Vergangenheit der EU-weite Abbau von Überschüssen und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit durch die einzelbetriebliche Förderung in den Mittelpunkt agrarpolitischer Bemühungen (z. B. Ausgleichszulage). Dabei fanden zunehmend auch ökologische Kriterien Eingang.

Agrarstrukturelle Vorplanung, Flurbereinigung und Dorferneuerung sind unter veränderten agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen nach wie vor bewährte Instrumente für die Erhaltung, Gestaltung und Entwicklung der ländlichen Räume.

Seit 1991 wurden auch die neuen Länder in die Agrarstrukturförderung der Gemeinschaftsaufgabe einbezogen. Mit zahlreichen Sonder- und Übergangsbestimmungen wurde dabei den Erfordernissen beim Übergang von der kollektivierten, zentralen Planwirtschaft zu einer vielfältig strukturierten, leistungsfähigen und im Binnenmarkt wettbewerbsfähigen Landwirtschaft Rechnung getragen.

Aus einem Vergleich der sachlichen Schwerpunktsetzung in den alten und neuen Ländern für das Jahr 1991 lassen sich die unterschiedlichen Verhältnisse der agrarstrukturellen Ausgangslage ableiten.

In Anbetracht der durch die Beschlüsse zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik erforderlichen Überprüfung und Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe ab 1994 und der Notwendigkeit, die einzelnen Förderungsgrundsätze übersichtlicher zu gestalten, wurden 1993 die Förderungsgrundsätze im wesentlichen unverändert belassen.

Tabelle 14.3 Gemeinschaftsaufgabe: „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Struktur des Mitteleinsatzes 1992

Land	Ist-Ausgaben							
	Mittel insgesamt	davon						
		agrар- strukturelle Vorplanung, Flurbereinigung, Dorf- erneuerung	wasserwirt- schaftliche und kultur- bautechnische Maßnahmen	einzel- betriebliche Förderung	Verbesserung der Markt- struktur	Küstenschutz	forstwirt- schaftliche Maßnahmen	weitere Maß- nahmen ¹⁾
Mio. DM								
Schleswig-Holstein . . .	212,0	15,4	30,9	72,6	3,0	77,8	5,2	7,1
Hamburg	24,5	—	0,6	1,6	0,3	21,9	—	—
Niedersachsen	525,4	76,6	113,9	201,1	20,1	87,8	18,8	7,1
Bremen	10,0	0,2	2,1	0,9	6,0	—	0,9	—
Nordrhein-Westfalen .	246,1	60,4	84,0	82,1	7,8	—	7,1	4,7
Hessen	164,9	35,3	35,8	79,6	4,4	—	6,6	3,1
Rheinland-Pfalz	196,8	44,8	42,7	76,4	9,3	—	20,6	3,0
Baden-Württemberg .	366,8	63,7	67,0	195,0	14,0	—	19,0	8,1
Bayern	689,2	166,1	54,8	405,7	25,7	—	33,8	3,1
Saarland	26,4	7,6	8,2	9,4	—	—	1,0	0,3
Berlin (Westteil)	0,3	—	—	0,3	—	—	—	—
Alte Länder	2 462,4	470,1	440,0	1 124,7	90,6	187,5	113,0	36,5
Berlin (Ostteil)	3,6	—	—	0,5	3,1	—	—	—
Brandenburg	465,3	80,8	132,1	216,9	16,3	—	11,9	7,2
Mecklenburg- Vorpommern	438,5	28,3	166,2	173,2	49,0	11,7	0,7	9,3
Sachsen	304,1	37,1	71,6	116,6	69,7	—	3,3	5,9
Sachsen-Anhalt	288,3	94,6	40,4	74,5	66,9	—	4,8	7,5
Thüringen	289,3	27,9	64,9	132,5	51,4	—	6,6	6,1
Neue Länder	1 789,1	286,7	474,8	714,2	256,4	11,7	27,3	36,0

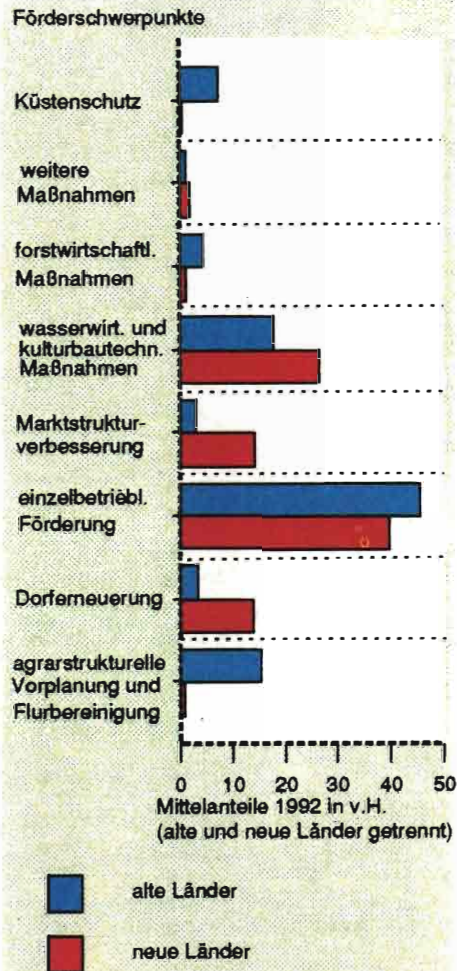
¹⁾ weitere Maßnahmen = Leistungsprüfung in der tierischen Erzeugung; Anpassungshilfe für ältere landwirtschaftliche Arbeitnehmer (einschließlich Umstellungshilfe); Landarbeiter-Wohnungsbau.

Aufgrund teilweise unterschiedlicher statistischer Grundlagen können sich bei Quervergleichen verschiedener Tabellen Abweichungen ergeben.

Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Am 30. Juni 1993 sind die auf fünf Jahre befristeten Maßnahmen des Sonderrahmenplanes 1988 – 1993 ausgelaufen (Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung/Flächenstillegung). Sie sollen neben der konjunkturellen Flächenstillegung durch Fördermaßnahmen für eine „markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung“ ersetzt werden. Hierzu wurde das GA-Gesetz entsprechend ergänzt. Aus verfassungsrechtlichen und haushaltspolitischen Gründen müssen Maßnahmen, die nicht überwiegend der Agrarstrukturverbesserung dienen, sondern primär Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes sind, in der Zuständigkeit der Länder bleiben; sie können nicht über die Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden.

**Abb. 14.1 Gemeinschaftsaufgabe
"Verbesserung der
Agrarstruktur und des
Küstenschutzes"**



Quelle: Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

14.5.2 Umsetzung der Förderprogramme der Europäischen Union

Die Arbeiten zur Umsetzung der bereits 1990 und 1991 genehmigten operationalen Programme zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (der sogenannten Ziel-5 b-Gebiete) von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg und Saarland werden wie vorgesehen durchgeführt. Dasselbe gilt für die Maßnahmen zur Umsetzung der 1991 genehmigten operationalen Programme in den neuen Ländern. Im Sonderprogramm von 1991 bis 1993 in den neuen Ländern wurden für Maßnahmen zur beschleunigten Anpassung der Agrarstrukturen, zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen und im

Fischereibereich rund 760 Mio. DM aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, vorgesehen, für Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung rund 476 Mio. DM. An den Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (Förderschwerpunkt 7/8) haben sich zusätzlich der Europäische Regionalfonds mit rund 237 Mio. DM und der Europäische Sozialfonds mit rund 103 Mio. DM beteiligt. Schwerpunkte der Entwicklungsmaßnahmen waren die Dorferneuerung, Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (Wege-netz), Flurbereinigung, wasserwirtschaftliche und landschaftspflegerische Maßnahmen sowie der ländliche Tourismus.

Zugleich hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur weiteren Umsetzung der Reform der EU-Strukturfonds in den Ziel-5 b-Gebieten ein Initiativprogramm für die ländliche Entwicklung mit der Bezeichnung LEADER beschlossen. Gefördert werden im Rahmen dieses Programms Maßnahmen zur Diversifizierung und Anpassung des landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Sektors, des ländlichen Tourismus, der Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Landschaftspflege. Diese Förderung kann von den Ländern direkt in Anspruch genommen werden.

Die Gemeinschaft beteiligt sich an den LEADER-Maßnahmen mit maximal 28 v. H. Insgesamt wurde für den Zeitraum 1991 bis 1993 ein Globalzuschuß von 23,8 Mio. ECU, davon 8,169 Mio. ECU aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, und 15,629 Mio. ECU aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE) bewilligt. Zur Unterstützung der Grenzgebiete der Gemeinschaft bei der Vorbereitung auf den gemeinsamen Binnenmarkt dient die Gemeinschaftsinitiative mit der Bezeichnung INTERREG (vgl. auch Kapitel 24). Sie gilt für Regionen, die unter die Ziele 1, 2 und 5 fallen und darüber hinaus an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft liegen. Die Förderung nach INTERREG gilt mit Genehmigung der Europäischen Kommission vom 1. Oktober 1991 auch für Grenzregionen des Freistaates Bayern. Der diesem Land gewährte Zuschuß beträgt insgesamt 14,412 Mio. ECU; 1,517 Mio. ECU kommen aus dem EAGFL (Abt. Ausrichtung) und 12,895 Mio. ECU aus dem EFRE. Maßnahmenswerpunkte sind:

- Verbesserung der lokalen Infrastruktur (Ausbau des Straßennetzes, der Wasser- und -entsorgung),
- Fremdenverkehrs- und Freizeiteinrichtungen,
- Umstrukturierung der Landwirtschaft sowie
- Studien, Ausbau von Informations-, Beratungs- und Bildungseinrichtungen mit grenzüberschreitender Wirkung.

14.6 Forstwirtschaft

Die Waldfläche der Bundesrepublik Deutschland umfaßt rund 10,38 Mio. ha und damit 29 v. H. ihrer Gesamtfläche. Davon entfallen 7,40 Mio. ha Waldfläche auf das frühere Bundesgebiet und 2,98 Mio. ha auf die neuen Länder. Sowohl zwischen den Ländern als auch regional bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Bewaldungsanteile. 442 000 Betriebe der Land- und Forstwirtschaft bewirtschafteten in Deutschland 1992 rund 9,6 Mio. ha Wald (darunter im früheren Bundesgebiet 429 000 Betriebe 6,9 Mio. ha Wald). Im früheren Bundesgebiet befinden sich 42 v. H. des Waldes in Privatbesitz. In den neuen Ländern werden zur Zeit die Besitz- und Eigentumsverhältnisse an der Waldfläche neu geordnet. Künftig wird hier der Anteil des Privatwaldes mit rund 50 v. H. den Stand des Jahres 1945 wieder erreichen.

An der Erhaltung des Waldes besteht sowohl hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Nutzfunktion als auch seiner raumbedeutsamen infrastrukturellen Funktionen (Schutz- und Erholungsfunktion) ein hohes öffentliches Interesse. Der Wald schützt die natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft sowie das Klima; seine Rolle für den CO₂-Haushalt gewinnt an Gewicht. Den Menschen dient der Wald als Raum für Erholung und Freizeitaktivitäten, für den Großteil unserer Bevölkerung besitzt er auch einen ideellen Wert. Gleichwohl werden die ökologischen und sozialen Funktionen des Waldes von der Öffentlichkeit zunehmend wie selbstverständlich in Anspruch genommen, dagegen wird die Wirtschaftlichkeit als immer weniger bedeutend eingeschätzt. Immissionsbedingte Waldschäden bedrohen sowohl die Schutz- und Erholungs- als auch die Nutzfunktion des Waldes. Die Schädigungen der Waldökosysteme haben regional ein ernstes Ausmaß angenommen. Ziel der Forstpolitik der Bundesregierung ist es, den Wald hinsichtlich seiner Ausdehnung und seiner Leistungen zu erhalten, seine Fläche, wo dies erforderlich ist, zu mehren und eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern. Entsprechend dem Auftrag des Bundeswaldgesetzes fördert die Bundesregierung die Forstwirtschaft in vielfältiger Form. Die wichtigsten Instrumente der direkten Förderung sind dabei die forstwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Von der Bundesregierung wie auch von der Europäischen Union wird eine Verstärkung der standortgerechten Erstaufforstung besonders aus agrarpolitischen, umweltpolitischen und rohstoffpolitischen Gründen befürwortet. Dies hat in der Vergangenheit bereits mehrfach zu einer Verbesserung der Förderung des Bundes und der Länder sowie der Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Erstaufforstungsförde-

rung geführt. Gemeinsam mit den Ländern fördert der Bund bereits seit Jahren die Erstaufforstung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ durch einen Zuschuß zu den Kosten der Erstinvestition (bis zu 85 v. H. der förderfähigen Kosten). Durch höhere Förderzuschüsse wird dabei ein besonderer Akzent zugunsten ökologisch hochwertiger Misch- und Laubbaumkulturen gesetzt. Seit 1991 wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zusätzlich eine Prämie zum teilweisen Ausgleich des Einkommensentgangs aus bisheriger landwirtschaftlicher Nutzung bis zu einer Dauer von 20 Jahren gezahlt. Die jährliche Aufforstungsprämie kann ab 1993 je nach Bodengüte des aufgeforsteten Acker- oder Grünlandes

- auf Ackerflächen mit bis zu 35 Bodenpunkten und auf Grünland bis zu 600 DM/ha betragen,
- auf Ackerflächen mit mehr als 35 Bodenpunkten zwischen 600 DM und 1400 DM/ha (600 DM Sockelbetrag zuzüglich bis zu 15 DM je Bodenpunkt über 35 Bodenpunkten) liegen.

Eigentümer, die ihre Flächen bisher nicht selbst bewirtschaftet haben und an einer Aufforstungsmaßnahme teilnehmen wollen, können bis zu 350 DM je ha erhalten.

Die Länder können zusätzlich ihre Förderangebote in Abhängigkeit von waldbaulichen (Baumarten), umwelt- und landesplanerischen Zielen (Bewaldungsdichte) staffeln.

Als flankierende Maßnahme zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist 1992 auch die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen beschlossen worden. Die Europäische Union wird sich künftig mit mindestens 50 v. H. an der Finanzierung der Erstaufforstungsförderung beteiligen, in den neuen Ländern ab 1994 sogar mit 75 v. H. Auf der Grundlage einer abgestimmten Zusammenarbeit zwischen Landes- und Regionalplanung mit der Land- und Forstwirtschaft sowie den Naturschutzbehörden sind die entsprechenden Aufforstungsgebiete in den regionalen Raumordnungsplänen festzulegen.

Die langjährige Herausnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen durch standortgerechte Erstaufforstung dient zugleich

- einer langfristigen Entlastung des Agrarmarktes;
- der Sicherung ländlicher Räume durch Erhaltung und Schaffung zusätzlicher Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten für bäuerliche Betriebe und einen verbesserten Erholungswert von Agrarlandschaften;
- der Steigerung des Selbstversorgungsgrades mit Holz als umweltfreundlichem, nachwachsendem Rohstoff.

Funktionen des Waldes



Ein wichtiges Instrument, um forstliche Belange gegenüber anderen Bereichen zu verdeutlichen und forstliche Maßnahmen mit anderen Planungsbereichen abzustimmen, ist die forstliche Rahmenplanung. Sie erfaßt auf einer ersten planerischen Ebene große Zusammenhänge und setzt diese in Handlungskonzepte um. Ergebnis der Planung ist ein Maßnahmenkonzept für die Sicherung der Leistungen des Waldes. Die Abstimmung der forstlichen Rahmenplanung mit der Landesplanung wird gewährleistet, indem die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der forstlichen Rahmenplanung zu beachten sind.

15 Stadt- und Dorfentwicklung

15.1 Städtebauliche Entwicklung in den Kernstädten und Umlandgemeinden – Erweiterung von Stadtregionen

15.1.1 Grenzen der Innenentwicklung in Verdichtungsräumen

Die Stadtentwicklung ist in den alten Ländern durch starkes Bevölkerungs- und Siedlungswachstum der verdichteten Stadtregionen im Süden des Bundesgebietes und im Rhein-Main-Gebiet sowie durch geringere Bevölkerungszunahme und in etwa gleichbleibende Siedlungsstruktur in den West- und Nordregionen gekennzeichnet. Insgesamt wird mit einem weiteren Wachstum der städtischen Agglomerationen gerechnet. Hierbei verlieren die Kernstädte Bevölkerungsanteile zugunsten des engeren, im Süden auch bereits des entfernteren Umlandes.

Die Stadtregionen in den neuen Ländern haben demgegenüber durchweg Wanderungsverluste, die in den Kernstädten am größten sind. Im Umland zeichnet sich kurz- und mittelfristig bei insgesamt negativer Bevölkerungsbilanz eine beginnende Suburbanisierung von Arbeitsplätzen und Wohnungen infolge einer kleinräumigen Zuwanderung aus den Kernstädten ab. Einen Sonderfall bildet der Großraum Berlin mit prognostizierter erheblicher Bevölkerungszunahme und zügiger Umlandauf siedlung.

Siedlungswachstum und fortschreitende Suburbanisierung in den alten Ländern, sich abzeichnende stadregionale Auf siedlung in Berlin und in den neuen Ländern bei gleichzeitig zunehmender räumlicher Arbeitsteilung und Nutzungsspezialisierung sind also die wesentlichen Kennzeichen der Entwicklung in den Kernstädten und ihrem

Umland. Die Kernbereiche üben weiterhin hohe Anziehungskraft auf ertragsstarke Nutzungen aus; die Boden- und Immobilienpreise steigen; ertragschwächere Nutzungen geraten unter Druck. Infrastrukturausbau und planerische Entscheidungen für weitere Neuausweisungen folgen der Nutzungsverlagerung und räumlichen Spezialisierung. In den Kernstädten entstehen durch konkurrierende Nutzungsansprüche Flächenengpässe für bestimmte Nutzungen (wie Wohnen, extensives Gewerbe) trotz erheblicher, aber z. T. schwer mobilisierbarer Innenentwicklungspotentiale. Die Folge ist eine Aufsiedlung der engeren und zunehmend der entfernteren Umlandbereiche der Kernstädte entlang der Hauptverkehrsachsen oder auch in den Achsenzwischenräumen. Häufig werden die Neubaulflächen als Arrondierung bestehender Siedlungskörper ausgewiesen. Der seit Ende der 80er Jahre wieder wachsende Flächenbedarf als Folge von Bevölkerungs-, Einkommens- und Produktionswachstum stellt nunmehr neue Anforderungen an die Stadtentwicklung und Bauleitplanung. Städte und Gemeinden insbesondere im Umland stehen vor der Herausforderung, mehr Bauland auszuweisen und insbesondere für den Wohnungsbau bereitzustellen.

15.1.2 Stadterneuerung und Innenentwicklung in den neuen Ländern

Wesentliche Potentiale zur Deckung des Wohnungsbedarfes in den neuen Ländern sind im Bestand aufgrund leerstehender Wohnungen, die allerdings vielfach Bauschäden aufweisen, sowie im Innenbereich in Baulücken und auf Brachflächen vorhanden. In den Kernstädten kann der mittelfristige Bedarf an Geschoßwohnungen weitgehend im innerstädtischen Bereich gedeckt werden.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Stadtentwicklung in den neuen Ländern gehören daher die Erhaltung der vorhandenen Gebäudesubstanz und Stadtstrukturen, insbesondere in den vor 1945 entstandenen Siedlungsbereichen, sowie die Vitalisierung der Großwohnsiedlungen, in denen nach wie vor ca. 20 v. H. der Bevölkerung der neuen Länder leben.

Im Rahmen der Stadterneuerung wurden in den letzten zwei Jahren Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, vereinzelt auch Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen durchgeführt, wobei letzteres insbesondere Gebäude mit tertiären Nutzungen betrifft. In einigen Ländern wurden in diesem Zusammenhang für Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf, z. B. in Sachsen für die Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz und Zwickau, Verordnungen über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohn-

Veränderte räumliche Ausgangssituation



raum erlassen, um Wohnraum wirksam zu sichern. In vielen Städten und Gemeinden wurden Voruntersuchungen zur Ausweisung von Sanierungsgebieten durchgeführt sowie Planungskonzeptionen entwickelt.

15.1.3 Entwicklung und Entwicklungsprobleme in Kleinstädten und Dörfern

Während sich die Lebensverhältnisse und die infrastrukturelle Ausstattung in den Verdichtungsräumen und den angrenzenden ländlichen Räumen der alten Länder in hohem Maße angenähert haben, weisen die zentrenfernen, peripher gelegenen und überwiegend ländlich-agrarisch geprägten Räume, insbesondere in den neuen Ländern, deutliche Strukturprobleme auf. Dies gilt auch für die Grenzregionen der neuen Länder. Hier führen bereits geringe Veränderungen in der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur seit 1989 in den Kleinstädten und Dörfern zur Verstärkung bereits vorhandener baulicher und funktionaler Defizite. Insbesondere hielt die Abwanderung nach 1989 an, wobei die Hauptzielorte in den alten Ländern lagen. Einige Kleinstädte verloren über 25 v. H. ihrer Bevölkerung, darunter insbesondere junge, gut qualifizierte Erwerbstätige.

Damit setzen sich Entwicklungen fort, die in der ehemaligen DDR schon seit den achtziger Jahren für zahlreiche Dörfer, Ortsteile und vor allem für Kleinstädte mit weniger als 10 000 Einwohnern typisch waren, nämlich:

- Überalterung der Bevölkerung;
- Gefährdung der Existenzhaltung und Nutzung der Siedlungssubstanz;
- ungenügende Nutzung der Potentiale der Siedlungen als zentrale Orte sowie Wohn-, Arbeits- und Erholungsorte.

Vor diesem Hintergrund ist die städtebauliche Erneuerung der Kleinstädte und Dörfer als ein Instrument der allgemeinen Strukturpolitik zur umfassenden Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu sehen. Sie ist – über bauliche und agrarspezifische Aspekte hinaus – auch auf die sozialen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Belange gerichtet.

15.2 Aufgaben und Handlungsfelder der Stadtentwicklung

15.2.1 Stadtregionale Innen- und Außenentwicklung unter Ausbau städtischer Vernetzung

Ziel der Raumordnungs- und Städtebaupolitik ist eine ausgewogene Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden, die

das Leitbild der dezentralen Konzentration berücksichtigt, damit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Regionen im europäischen Maßstab aufrechterhalten und weiterentwickelt werden kann.

Zwei sich ergänzende Strategien zur Umsetzung der siedlungsstrukturellen Leitvorstellung der dezentralen Konzentration sind die stadregionale Außenentwicklung, d. h. die Entlastung der Agglomerationen der großen Verdichtungsräume durch die Entwicklung von Städten bzw. Siedlungsschwerpunkten außerhalb der engeren Einzugsbereiche der großen Agglomerationen, sowie die stadregionale Innenentwicklung, d. h. der Ausbau von Entlastungsorten innerhalb der Einzugsbereiche der großen Agglomerationen. Durch den Ausbau städtischer Vernetzungen lassen sich die vorhandenen funktionalen Verflechtungen von Städten zu positiven infrastrukturellen und ökonomischen Effekten verstärken.

15.2.2 Arrondierende Innenentwicklung

Daneben sind die Innenentwicklungspotentiale der Agglomerationen auch weiterhin zu nutzen, insbesondere Gewerbebrach- und Konversionsflächen. Darüber hinaus kann Innenentwicklung auch behutsame Stadterweiterung bedeuten. Sie ist gekennzeichnet durch sparsame Flächeninanspruchnahme und flächensparende Siedlungsweise. Insbesondere in den neuen Ländern sollten vor einer Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich die vorhandenen, zum Teil großflächigen Baulücken und Brach- oder mindergenutzten Flächen im Innenbereich genutzt werden.

Ein für die Städte und Gemeinden sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern neues Aufgabenfeld ist die Umnutzung bislang militärisch genutzter Flächen. Während in den alten Ländern sowie den Kernstädten der Verdichtungsregionen der neuen Länder diese Flächen in der Regel als Chance für die weitere Stadtentwicklung und zum Teil als eine der wichtigsten gemeindlichen Flächenreserven angesehen werden, dürfte allerdings die Umnutzung in Regionen mit wenig oder keinem Nutzungsdruck schwieriger werden. Es ist deshalb auch unter stadtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen, welche Flächen für eine Umnutzung vorrangig in Frage kommen. Wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umnutzung ehemals militärisch genutzter Flächen sind in der Regel:

- Wertermittlung der Liegenschaften und Klärung des Eigentumüberganges an die Gemeinden oder Investoren;
- Entwicklung von Plänen über die Einbindung der Flächen in das Stadtgefüge und darauf aufbauend Erstellung geeigneter Nutzungs- und Bebauungskonzepte bis hin zur verbindlichen Bauleitplanung;

Städtebauliche Aufgaben
im regionalen Zuschnitt



- Entwicklung von Konzepten und Verfahren zur Weiternutzung bestehender Gebäude und Einrichtungen.

15.2.3 Interkommunale Kooperation im Stadt-Umland-Verflechtungsbereich

Die städtebauliche Entwicklung außerhalb der großen Städte sollte sich am Konzept der dezentralen Konzentration orientieren. Bei Siedlungserweiterungen ist auf flächensparende Erschließungs- und Bebauungskonzepte zu achten. Effektive Anschlußmöglichkeiten an den öffentlichen Personennahverkehr sind Voraussetzung bei der Planung neuer Baugebiete.

Vor allem bei größeren Baulandausweisungen ist eine Kooperation benachbarter Gemeinden vorteilhaft und eine enge interkommunale Abstimmung anzustreben, damit die Standorte optimiert, die Planungs- und Erschließungskosten reduziert, der Landschaftsverbrauch verringert und die Infrastruktur bestmöglich ausgelastet werden. Letzteres gilt insbesondere auch für Städte und Gemeinden in peripheren Räumen.

15.2.4 Städtebauliche Erneuerung und Vitalisierung von Großwohnsiedlungen in den neuen Ländern

Städtebauliche Erneuerung in den Städten und Gemeinden der neuen Länder bedeutet:

- Schaffung funktionsfähiger Kern-, Wohn- und Gewerbegebiete bei weitestgehender Beibehaltung der Nutzungsmischung;
- Erhaltung und Schaffung von Wohnraum sowie öffentlicher Infrastruktur in den Stadterneuerungsgebieten;
- Stärkung der Funktionen der Innenstädte und Entwicklung von Stadtteilzentren;
- Schaffung planerischer und baulicher Voraussetzungen für neue Arbeitsstätten und Stabilisierung von nicht störenden Handwerksbetrieben;
- Abbau von Defiziten im Bereich der technischen Infrastruktur;
- Verbesserung der Wohnverhältnisse und der ökologischen Situation durch wohnumfeldverbessernde Maßnahmen und Verkehrsberuhigung;
- Erhaltung denkmalgeschützter Ensembles und Einzelgebäude.

Ein wesentlicher Bestandteil der bestandsorientierten Stadtentwicklung ist die städte-

bauliche Weiterentwicklung großer, meist randstädtischer Neubausiedlungen, die trotz städtebaulicher Mängel langfristig für die Wohnungsversorgung unverzichtbar sind. Bei den laufenden Projekten haben sich folgende Maßnahmen als vordringlich herausgestellt:

- Weiterentwicklung und ergänzender Neubau;
- Ergänzung fehlender öffentlicher Einrichtungen;
- Sicherung der Gebäudesubstanz und der technischen Infrastruktur;
- Imageaufwertung;
- Differenzierung der Wohnungsangebote;
- Schaffung von Arbeitsplätzen, z. B. durch gezielte Umnutzung der Erdgeschoßbereiche und Ergänzungsneubau;
- Nutzung der Verdichtungs- und Ergänzungspotentiale der Gebiete.

15.3 Instrumente und Maßnahmen

15.3.1 Städtebaurecht

Zur Lösung der vielfältigen Aufgaben der Stadtentwicklung steht den Städten und Gemeinden mit dem Baugesetzbuch sowie dem Maßnahmen-gesetz zum Baugesetzbuch in der Form des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung. Neben den traditionellen Instrumenten der Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung und städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen wurden durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz weitere Instrumente eingeführt bzw. konkretisiert, die bei sachgerechter Anwendung sowohl zur Beschleunigung des Baulandbereitstellungsprozesses als auch zu einer sozial gerechten und ökologischen Entwicklung der Städte und Gemeinden beitragen.

– Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Besondere Bedeutung kommt der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu, die sowohl zur Erstentwicklung von Baugebieten als auch zur städtebaulichen Neuordnung und Umstrukturierung genutzt werden kann. Eine raschere Baulandentwicklung kommt insbesondere infolge einer zügigeren Bodenordnung sowie einer besseren Koordination der Gesamtmaßnahme zustande.

– Vorhaben- und Erschließungsplan

Durch die Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplanes wird eine zügige Realisierung von Investitionen ermöglicht. Nach seinem Verfahren und Inhalt weist der

Vorhaben- und Erschließungsplan Parallelen zum Bebauungsplan auf. Besonderheiten ergeben sich insbesondere dadurch, daß er auf ein konkretes Vorhaben bezogen ist, der Investor Planung und Erschließung auf seine Kosten übernimmt und dafür von der Gemeinde ein Baurecht mit Bauverpflichtung erhält, ohne daß die kommunale Planungshoheit eingeschränkt wird.

– Städtebauliche Verträge

Der Städtebauliche Vertrag wurde im Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch ausführlicher als bisher geregelt sowie um Vorschriften über Verträge im Vorfeld oder im Zusammenhang mit Bauleitplänen ergänzt. Vertragliche Vereinbarungen sollen insbesondere dann getroffen werden können, wenn sie das mit dem Bauleitplan verfolgte und durch § 1 Baugesetzbuch legitimierte

städtebauliche Ziel vorbereiten oder sichern, indem zum Beispiel vertragliche Bau- oder Veräußerungspflichten im Vorfeld von Bebauungsplanverfahren begründet werden. Neben dem Erschließungsvertrag ist nunmehr auch die Regelung der Kosten im Sinne von Folgekostenverträgen gesetzlich geregelt.

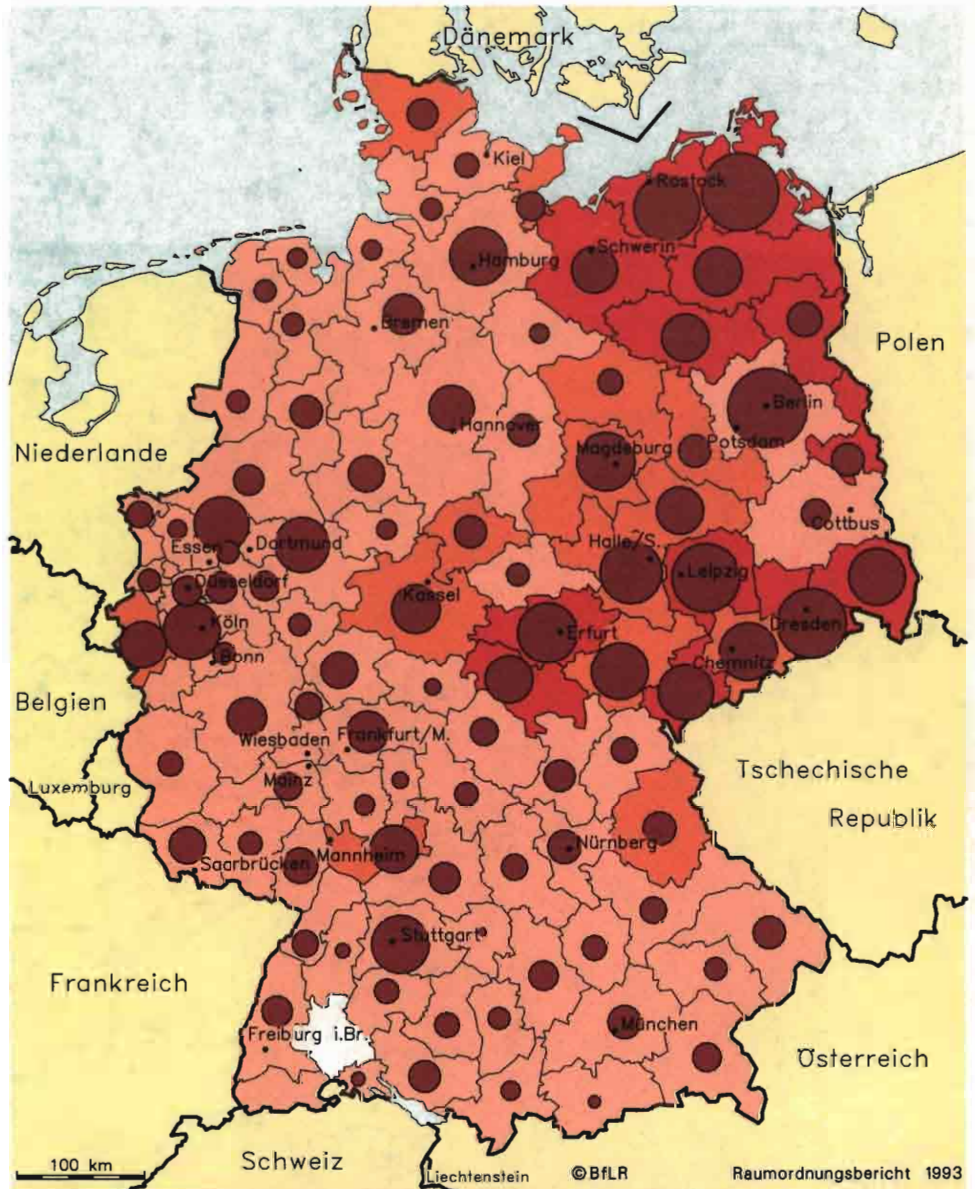
Angesichts der finanziellen Engpässe in den öffentlichen Haushalten können die Gemeinden durch städtebauliche Verträge nunmehr verstärkt auch Kostenübernahmen für städtebauliche Planungen, andere städtebauliche Maßnahmen sowie Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, auf den Bauwilligen übertragen. Auch Maßnahmen außerhalb des Gebietes können in den Vertrag eingeschlossen werden, sofern sie Voraussetzung oder Folge des vom Bauwilligen geplanten Vorhabens sind.

Karte 15.1 Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in DM je Einwohner 1991

- keine Förderung
- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 und mehr

Fördersumme insgesamt in Mio. DM 1991



Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR - Raumordnungsregionen

15.3.2 Städtebauförderung

Der Bund unterstützt die Städte und Gemeinden, insbesondere in den neuen Ländern, mit einer Reihe von Förderprogrammen bei der Lösung ihrer städtebaulichen Aufgaben. So stellt der Bund in den neuen Ländern für die Jahre 1993 und 1994 jeweils 340 Mio. DM im Rahmen des Programms „Allgemeine Städtebauförderung“, je 80 Mio. DM im Rahmen des Programms „Städtebauliche Modellvorhaben“ und je 200 Mio. DM für den „Städtebaulichen Denkmalschutz“ bereit.

Neu aufgelegt wurden ein Programm zur Förderung der „Erschließung von Wohngebieten“ (1993: 200 Mio. DM), ein Programm zur Förderung „Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen“ (1993: 100 Mio. DM) sowie ein Programm zur Förderung der „Städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ (1993: 100 Mio. DM). Daneben gibt der Bund verbilligt Grundstücke an die Städte und Gemeinden für bestimmte Nutzungen ab.

Nach dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Bundeshaushalt 1994 wer-

Karte 15.2

Förderprogramme Städtebaulicher Denkmalschutz

Teilnehmer am Bundeswettbewerb 1992 bis 1994 "Erhaltung des historischen Stadtraums"

Städte des Städtebaulichen Denkmalschutzes ●

Modellvorhaben der Stadt- und Dorferneuerung ●



Quelle: BMBau - Gemeinden

50 km

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Städtebauförderung
▷

den die Programme zur Förderung der „Erschließung von Wohngebieten“ und der „Städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ im Jahre 1994 mit den gleichen Finanzhilfen wie 1993 weitergeführt.

Der Deutsche Bundestag hat im Rahmen seiner Entscheidung über des Bundeshaushaltsplan 1994 und den Finanzplan des Bundes 1993 bis 1997 beschlossen, die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung-West ab 1994 wieder aufzunehmen, und zwar mit Bundesfinanzhilfen in Höhe von 80 Mio. DM.

Von den nach der geltenden Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung-West für 1994 vorgesehenen Bundesfinanzhilfen in Höhe von 380 Mio. DM werden 300 Mio. DM zur Finanzierung des Föderalen Konsolidierungsprogramms eingesetzt. Die in mehr als 20 Jahren betriebene Städtebauförderung

hat sich zu einer erfolgreichen Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung von Städten und Dörfern entwickelt. Aus diesem Bund-Länder-Programm wurden bis einschließlich 1992 mehr als 2 800 Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 9 Mrd. DM gefördert.

Die Städtebauförderung hat sich über die baulichen, kulturellen und sozialen Wirkungen hinaus als wirksames wirtschafts- und strukturpolitisches Instrument für die Sicherung von Beschäftigung und Erhaltung von Infrastruktur bewährt.

Für die verschiedenen Planungs-, Ordnungs- und Baumaßnahmen zur Verbesserung der dörflichen Siedlungs- und Infrastruktur stehen auf Bundes- und Länderebene vielfältige Fördermöglichkeiten zur Verfügung:

Tabelle 15.1 Städtebauliche Finanzhilfen des Bundes für die neuen Länder

Jahr	Förderprogramme	Finanzhilfen insgesamt Mio. DM	Anzahl der Maßnahmen insgesamt
1990	Sofortprogramm 2. Halbjahr 1990 und Verpflichtungsrahmen 1991	1 039	ca. 2 740 ¹⁾
	davon:		
	– Stadtсанierung	803	
	– Städtebauliche Modellvorhaben	216	13 ¹⁾
	– Städtebauliche Planungsleistungen	21	
1991	– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	300	407
	– Städtebauliche Modellvorhaben	205 ²⁾³⁾	21
	– Städtebaulicher Denkmalschutz	290 ²⁾	94
	– Städtebauliche Planungsleistungen	50	3 177
1992	– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	300	516
	– Städtebaulicher Denkmalschutz	80	101
	– Städtebauliche Planungsleistungen	50	2 552
1993	– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	440	533
	– Städtebauliche Modellvorhaben	80	19
	– Städtebaulicher Denkmalschutz	200	112
	– Erschließung von Wohngebieten	200	
	– Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete	100	
1994 ⁴⁾	– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	340	
	– Städtebauliche Modellvorhaben	80	
	– Städtebaulicher Denkmalschutz	200	
	– Erschließung von Wohngebieten	200	
	– Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete	100	

1) Anzahl der geförderten Gemeinden

2) einschließlich Umschichtungen im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung-Ost

3) Finanzhilfe 1991 und 1992

4) vorgesehener Verpflichtungsrahmen

Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Städtebauförderungsprogramme 1990-1994

- Seit 1985 erstreckt sich die Städtebauförderung von Bund und Ländern zunehmend auch auf Maßnahmen der städtebaulichen Dorferneuerung.
- In den neuen Ländern ist die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Bereich im Vergleich mit den alten Ländern noch gering, weil zunächst die Erhaltung der vom Verfall bedrohten Innenstädte im Vordergrund steht. Im Jahr 1993 erhalten dort 39 Gemeinden Finanzhilfen des Bundes für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Für die modellhafte städtebauliche Erneuerung von Kleinstädten und Dörfern im ländlichen Raum stellte der Bund den neuen Ländern in den Jahren 1990 bis 1993 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 41,3 Mio. DM zur Verfügung.
- In den neuen Ländern werden im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und

Städtebaus“ Modellvorhaben in den Forschungsfeldern „Überörtliche Handlungskonzepte“ und „Nachbarschaftsläden 2000“ speziell auf die Bedürfnisse infrastrukturschwacher Regionen ausgerichtet durchgeführt.

- Die Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) war auch 1992 in den alten wie in den neuen Ländern eine anerkannte Maßnahme von besonderem Rang. Sie wird 1993 fortgeführt. Sie ist unverzichtbar für die Erhaltung der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Grundlagen der ländlichen Räume. Damit werden wichtige Voraussetzungen für den Fortbestand, den Ausbau bestehender und für die Entwicklung neuer wettbewerbsfähiger land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, für deren strukturelle Entwicklung einschließlich einer Ausschöpfung unterschiedlicher Erwerbsalternativen im Produktions-, Verarbeitungs- und Dienstleistungsbereich sowie für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der Landschaftspflege geschaffen.

1992 wurden für die Förderung der Dorferneuerung im Rahmen der GAK nach der vorläufigen Abrechnung rund 346 Mio. DM in Anspruch genommen. Daran beteiligt sich der Bund mit 60 v. H. Als dringend erforderlich und nützlich erwies sich die ergänzende Förderung durch die EU im Zusammenwirken mit nationalen Fördermaßnahmen sowie durch die Länderprogramme.

16 Wohnungswesen

16.1 Wohnungspolitik

Die gegenwärtige Situation auf den Wohnungsmärkten der Bundesrepublik ist noch immer durch einen starken Nachfrageüberhang geprägt. Verantwortlich hierfür sind die gestiegene Zahl der Haushalte (vor allem Einpersonen-Haushalte), langjährige hohe Steigerungsraten der Realeinkommen (in jüngster Zeit leicht rückläufig) und insbesondere seit 1988 starke Zuwanderungen nach Deutschland. Die Wohnungspolitik der Bundesregierung hat auf diese Herausforderung reagiert, was sich in hohen Fertigstellungs- und Baugenehmigungszahlen manifestiert: In den alten Ländern war die Zahl der Baugenehmigungen 1992 mit rund 460 000 Wohnungen so hoch wie zuletzt vor 20 Jahren. Ziel der Bundesregierung ist ein möglichst rascher Abbau der Wohnungsmarktengepässe durch eine breit angelegte Politik der Angebotssteigerung, die über einen effizienten sozialen Wohnungsbau und Wohngeld sozial flankiert wird.

Erneuerung von Kleinstädten
und Dörfern im ländlichen Raum



Tabelle 15.2 Regionalisierung raumwirksamer Mittel: Städtebauförderung¹⁾

Land	Finanzhilfen des Bundes
	Mio. DM 1991
Schleswig-Holstein	19
Hamburg	11
Niedersachsen	44
Bremen	6
Nordrhein-Westfalen	100
Hessen	34
Rheinland-Pfalz	24
Baden-Württemberg	54
Bayern	65
Saarland	7
Berlin (Westteil)	17
Alte Länder	380
Berlin (Ostteil)	-
Brandenburg	46,5
Mecklenburg- Vorpommern	73,2
Sachsen	95,0
Sachsen-Anhalt	50,4
Thüringen	47,9
Neue Länder	313,0

¹⁾ Bundesmittel für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Programmjahr 1991

Hinweis: Aufgrund teilweise unterschiedlicher statistischer Grundlagen können sich bei Quervergleichen verschiedener Tabellen Abweichungen ergeben.

Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

16.1.1 Maßnahmen in den alten Ländern

Entsprechend den unterschiedlichen Ausgangssituationen und Problemlagen hat die Wohnungspolitik differenzierte Akzente gesetzt. So liegt ein Schwerpunkt der Maßnahmen in den alten Ländern bei der Verbesserung der Eigentumsförderung und der sozialen Absicherung des Wohnens.

- Die steuerliche Förderung des Wohneigentums wurde vor allem in der Anfangsphase verbessert. Von den berücksichtigungsfähigen Anschaffungs- und Herstellungskosten können nun 6 v. H. in den ersten vier Jahren und 5 v. H. in den folgenden vier Jahren steuerlich geltend gemacht werden. Die maximal steuerlich berücksichtigungsfähigen Kosten wurden auf 330 000 DM erhöht; beim Erwerb einer Gebrauchtimmoblie ab 1. Januar 1994 liegt der Höchstbetrag bei 150 000 DM.
- Das Baukindergeld wurde von 750 DM auf 1 000 DM angehoben. Es kann direkt von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Abzugsbeträge können ggf. auf andere Jahre rück- bzw. vorgetragen werden, so daß das Baukindergeld auch bei geringerer Steuerschuld grundsätzlich in voller Höhe zum Tragen kommt.
- Ein befristeter Schuldzinsabzug entlastet Bauherren bzw. Erwerber, die zur Zeit neues Wohneigentum schaffen.

Der zweite Schwerpunkt der Wohnungspolitik in den alten Ländern liegt in der Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Ein im Herbst 1991 aufgelegtes Sonderprogramm für Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage stellt den Ländern für 1992, 1993 und 1994 jeweils 700 Mio. DM zusätzlich zur Verfügung. Außerdem wurden die Bundesfinanzhilfen im Allgemeinen Programm 1992 und 1993 jeweils um 240 Mio. DM auf 2 Mrd. DM aufgestockt. Das hohe Gesamtvolumen hat dazu geführt, daß die Zahl der Sozialwohnungen in den Förderprogrammen der Länder im Vergleich zu 1988 auf das Dreifache gestiegen ist (127 000 Wohnungen im Programmjahr 1993).

Der Schaffung zusätzlichen Mietwohnraums durch Aus- und Umbau von Gebäuden, Dach- und Untergeschossen kommt angesichts knappen Baulands große Bedeutung zu. Solche Maßnahmen werden wie folgt gefördert:

- Ein Zinsverbilligungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau wurde mehrfach auf insgesamt 5 Mrd. DM aufgestockt. Mit dem zum Jahresende 1992 geschlossenen Kredit-Programm konnten über 100 000 Wohnungen gefördert werden.
- Nach wie vor gibt es nach § 7 c EStG die Möglichkeit einer besonderen Abschreibung von 20 v. H. jährlich über einen

Zeitraum von fünf Jahren bis zu einem Investitionsvolumen von 60 000 DM pro Wohnung. Diese befristete steuerliche Förderung ist um weitere drei Jahre bis Ende 1995 verlängert worden.

Diese Förderinstrumente werden ergänzt durch Modernisierungs- und Energiesparprogramme der Länder.

16.1.2 Maßnahmen in den neuen Ländern

In den neuen Ländern besteht die zentrale Aufgabe der Wohnungspolitik im Aufbau einer sozialen Wohnungsmarktwirtschaft sowie in der Instandsetzung und Modernisierung des über Jahre hinweg vernachlässigten Wohnungsbestandes.

- Die im Rahmen des Solidarpakts vereinbarte Lösung der Altschuldenfrage beseitigt eines der bisher gravierendsten Investitionshemmnisse für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft: Bund und neue Länder übernehmen je zur Hälfte die vom 1. Januar 1994 bis zum 30. Juni 1995 anfallenden Zinsen. Auf Antrag der Wohnungsunternehmen (kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen) übernimmt der Erblastentilgungsfonds ab dem 1. Juli 1995 den Teil der Altverbindlichkeiten, der 150 DM/m² mietpreisgebundener Wohnfläche übersteigt. Voraussetzung ist allerdings die Vorlage eines überzeugenden Unternehmens- und Privatisierungskonzepts (Veräußerung von mindestens 15 v. H. der Bestände innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren vorrangig an die Mieter). In Härtefällen wird auch privaten Vermietern eine Teilentlastung gewährt. Insgesamt werden vom Erblastentilgungsfonds rund 31 Mrd. DM von insgesamt 59 Mrd. DM aufgelaufenen Altschulden übernommen.
- Die Übertragung von Grund und Boden an die Wohnungsgenossenschaften ist geklärt. Je nach Gemeindegröße zahlen die Genossenschaften als Ausgleich zwischen 1 DM und 3 DM pro m² an die Kommunen.
- Die Mieten für preisgebundene Wohnungen wurden in den neuen Ländern durch die Zweite Grundmietenverordnung zum 1. Januar 1993 nochmals erhöht; dies verbessert die Finanzierungsbedingungen für Investitionen der Wohnungswirtschaft. Weitere Beschaffenzuschläge sind ab 1. Januar 1994 zulässig. Durch den im „Magdeburger Kompromiß“ vereinbarten Übergang in das Vergleichsmietensystem wird die Planungssicherheit der Investoren erhöht.
- Das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm, dessen Kosten allein der Bund trägt, wurde mehrmals aufgestockt und

- zuletzt im Rahmen der Verhandlungen zum Solidarpakt um 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM erhöht. Für die Sanierung von Wohnungen in Plattenbauten sind 10 Mrd. DM mit besonders günstigen Konditionen vorgesehen.
- Außerdem wurden Zuschüsse in Höhe von 1,5 Mrd. DM bis Ende 1992 im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung-Ost gewährt. Insgesamt konnten somit bis Ende 1992 in rund 25 v. H. des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen gefördert werden.
 - Investitionen im Mietwohnungsbau in den neuen Ländern werden im Rahmen einer Sonderabschreibung von 50 v. H. in den ersten fünf Jahren gefördert. Selbstnutzende Wohnungseigentümer können Modernisierungskosten bis 40 000 DM zehn Jahre lang mit 10 v. H. jährlich steuerlich geltend machen. Im Rahmen des Standortsicherungsgesetzes wurden diese befristeten Steuervergünstigungen bis zum Ende des Jahres 1996 verlängert.
 - Für den sozialen Wohnungsbau in den neuen Ländern stellt der Bund bereits ab 1991 Finanzhilfen in Höhe von 1 Mrd. DM jährlich zur Verfügung. Zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums wurden die Finanzhilfen des Bundes im Jahre 1993 um 250 Mio. DM erhöht. 50 Mio. DM entfallen hiervon auf Vorhaben der organisierten Gruppenselbsthilfe.
 - Der Kauf von Wohnungen durch die Mieter wird durch einen Zuschuß in Höhe von 20 v. H. des Kaufpreises gefördert. Die Obergrenze liegt bei 7 000 DM für den Einpersonen-Haushalt. Sie erhöht sich um 1 000 DM für jedes weitere Haushaltsmitglied. Auch in den Jahren 1993 und 1994 wird diese Förderung mit 100 Mio. DM bzw. 50 Mio. DM fortgesetzt.
 - Bundeseigene Grundstücke werden in den neuen Ländern u. a. für den sozialen Wohnungsbau mit Preisnachlässen bis zu 80 v. H. verbilligt, Wohnungen der Westgruppe der russischen Streitkräfte unentgeltlich abgegeben.

16.2 Wohnungsversorgung

16.2.1 Wohnungsbau

16.2.1.1 Entwicklung der Neubautätigkeit in den alten Ländern

Seit dem Tiefpunkt 1988 (208 621 Fertigstellungen) hat sich der Wohnungsneubau in den alten Ländern dank der Fördermaßnahmen der Bundesregierung kräftig ausgeweitet. Im Jahr 1991 wurden 314 508 Fertigstellungen gemeldet, 1992 wurden 374 606

zusätzliche Wohnungen fertiggestellt. Die Genehmigungen des Jahres 1992 (458 807 Wohneinheiten) lassen einen weiteren Zuwachs erwarten. Der Zuwachs wird fast ausschließlich vom Mehrfamilienhausbau (1992: +194 v. H. gegenüber 1988) und vom Um- und Ausbau im vorhandenen Gebäudebestand (+169 v. H.) getragen, während der Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern mit +11 v. H. eine vergleichsweise geringe Steigerung aufweist. Besonders bemerkenswert ist der Zuwachs bei den besonders geförderten Fertigstellungen im vorhandenen Gebäudebestand, der weit über die sonst üblichen konjunkturellen Zyklen in diesem Bereich hinausgeht und eine strukturell neue Entwicklung darstellt. Während in den gesamten achtziger Jahren nur 8,6 v. H. der Wohnungen durch Um- und Ausbau erstellt wurden und die Quote auch im Spitzenjahr 1984 unter 10 v. H. blieb, erreichte der Anteil 1991 12,3 v. H. und liegt auch bei den Genehmigungen 1992 noch bei ca. 12 v. H.

Informationen über die regionale Verteilung der Wohnungsbautätigkeit liegen auf Kreisebene bis 1991 vor. Die Wohnungsbauintensität betrug 1991 in den Kernstädten der Agglomerationsräume mit 6,1 Wohnungen auf 1 000 Einheiten des Bestandes nur rund die Hälfte des Bundesdurchschnitts (11,6). Innerhalb dieser Regionen wiesen die ländlichen Kreise (dünnste Besiedelung der drei Umland-Kreistypen) mit 17,4 den höchsten Wert auf. In den verdichteten Regionen sind die Kernstadt-Umland-Unterschiede geringer (8,9 bis 15,5 Fertigstellungen pro 1 000 Wohnungen des Bestandes). Hier hat sich der Schwerpunkt der Bautätigkeit noch nicht so weit in das entferntere Umland verlagert wie in den Agglomerationsräumen. Die höchste Bauintensität liegt hier bei den verdichteten Kreisen und geht in den ländlichen Kreisen wieder etwas zurück.

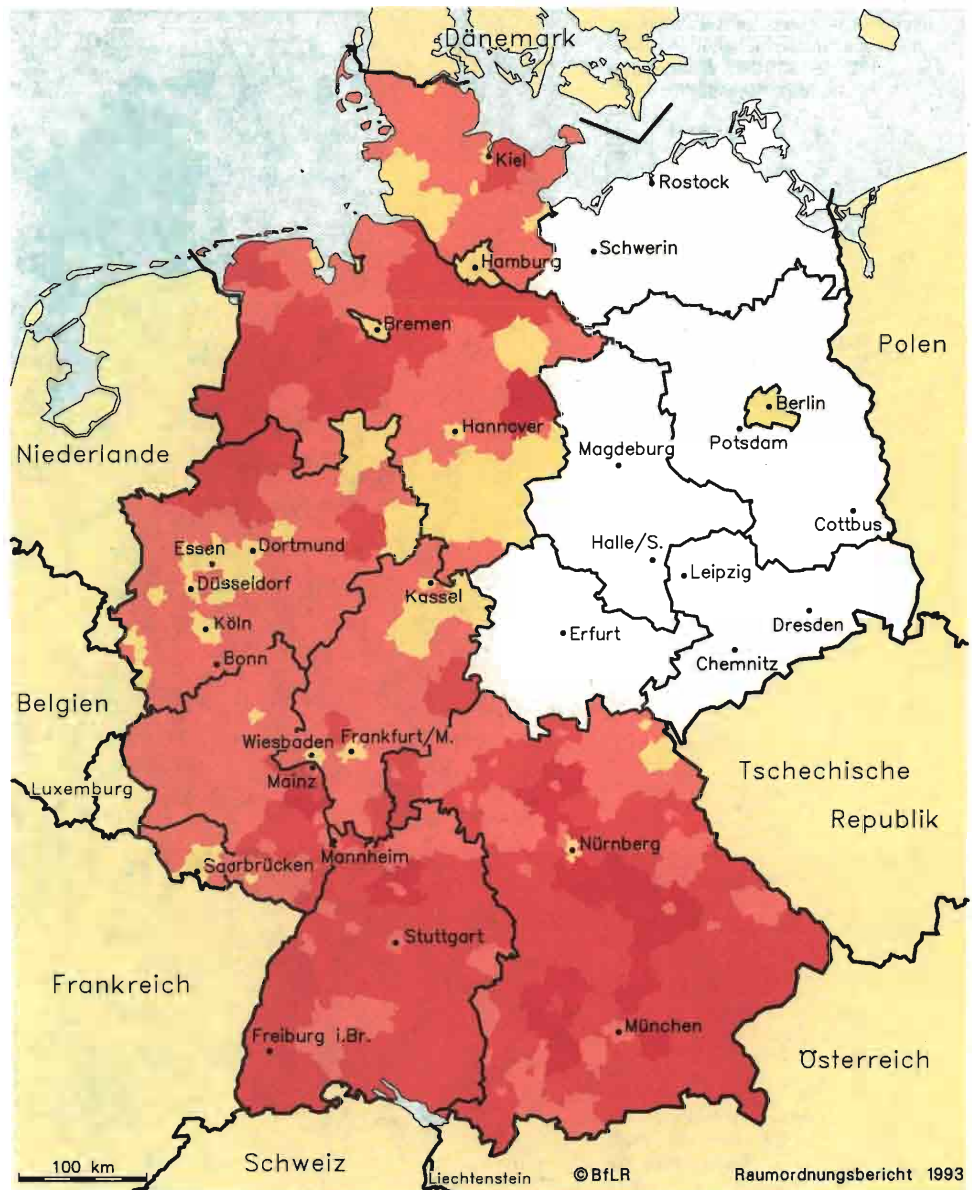
Besonders bemerkenswert ist der Vergleich zwischen Agglomerationsräumen und verdichteten Räumen in bezug auf die zeitliche Entwicklung (Indexrate für 1991 mit dem Jahr 1987 als Basis). Die Kernstädte in den Agglomerationsräumen haben mit einem Index von 110 die geringste Zunahme zu verzeichnen (Durchschnitt der alten Länder 145). Auch das unmittelbare, hochverdichtete Umland dieser Kernstädte weist mit 136 noch ein unterdurchschnittliches Wachstum auf. Die ländlichen Kreise haben innerhalb dieses Regionstyps die bei weitem stärkste Zunahme zu verzeichnen (Index = 185). Der Suburbanisierungsprozeß verlagert sich also tendenziell mehr auf den äußersten, dritten Ring der Agglomerationsräume. Diese Entwicklung ist um so bemerkenswerter, als der Zuwachs im Neubau ja fast ausschließlich von den Mehrfamilienhäusern getragen wird, die bisher traditionell schwerpunktmäßig in den Kernstädten und ihrem unmittelbaren Umland erstellt wurden.

Karte 16.1 Wohnungsfertigstellungen

Fertiggestellte Wohnungen
1987 bis 1991 je 1000
Wohnungen des Bestandes 1991

- keine Daten
- bis unter 30
- 30 bis unter 60
- 60 bis unter 90
- 90 und mehr

Anm.: Daten zu Berlin nur
für Berlin (Westteil)



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung
der BfLR - Kreise

Die Schaffung von neuem Wohnraum durch Aus- und Umbau hat ganz wesentlich zur Steigerung der Bautätigkeit insgesamt beigetragen. Das räumliche Verteilungsmuster gleicht dem des Neubaus. Einem durchschnittlichen Fertigstellungsanteil von 14,9 v. H. (1991) stehen 15,1 v. H. in den Kernstädten der Agglomerationsräume und 17,1 v. H. in den ländlichen Kreisen dieses Regionstyps gegenüber (Differenzen zum Bundesergebnis erklären sich durch unterschiedliche Datenabgrenzung auf regionaler Ebene). Unterdurchschnittliche Werte finden sich in den hochverdichteten Umlandkreisen der Agglomerationsräume sowie in den Kernstädten verstädterter Räume (jeweils 10,9 v. H.). Bei der Analyse der zeitlichen Entwicklungstrends wird noch







deutlicher, daß der Boom im Dachgeschoßausbau seinen Schwerpunkt nicht allein in den Kernstädten der Agglomerationsräume hat (Index 176 gegenüber 190 im Bundesdurchschnitt). Die ländlichen Kreise dieser Regionen haben den bei weitem stärksten Zuwachs zu verzeichnen (Index = 253). Die Vermutung liegt nahe, daß auch der Um- und Ausbau im Gebäudebestand dem Suburbanisierungstrend in die entfernteren Umlandkreise folgt.

Aus der regionalen Differenzierung der geförderten Wohnungszugänge im Bestand der alten Länder nach Kreisen ist ersichtlich, daß sie sich eher auf ländliche Räume und weniger auf Ballungsgebiete mit großer Wohnungsknappheit konzentrieren.

Karte 16.2

Geförderter Mietwohnungsbau im KfW-Programm

Neugeschaffene Mietwohnungen
in bestehenden Gebäuden 1989
bis 1992 je 10000 Wohnungen
des Bestandes 1991

keine Daten	
bis unter 25	
25 bis unter 50	
50 bis unter 75	
75 bis unter 100	
100 und mehr	

Anm.: Daten zu Berlin nur
für Berlin (Westteil)



Quellen: Laufende Raum-
beobachtung der BfLR;
Kreditanstalt für
Wiederaufbau - Kreise

16.2.1.2 Entwicklung der Neubautätigkeit in den neuen Ländern

Der Wohnungsbau in den neuen Ländern durchläuft gegenwärtig eine durchgreifende Umstrukturierungsphase: Die Umstellung von zentraler Planung auf individuelle Bauherrenentscheidungen bringt völlig neue Entscheidungsprozesse mit sich. Maßnahmen zur Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes sind zunächst vordringlich. Für eine Fortsetzung des „komplexen Wohnungsneubaus“ fehlen die Markt Voraussetzungen. Die Umstrukturierung der Bau- und Wohnungswirtschaft ist deshalb zwangsläufig zunächst mit einem vorübergehend starken Rückgang der Wohnungsfertigstellungen im Neubau verbunden, während sich das

Bauvolumen im Gebäudebestand vervielfacht. Die Umstellungen im Bau- und Planungsrecht, in den Eigentumsverhältnissen sowie den Finanzierungs- und Förderbedingungen brachten zusätzliche Anpassungsprobleme mit sich und haben den Rückgang der Neubautätigkeit noch verstärkt.

Aufgrund der Neuorganisation auch der Statistik liegen flächendeckend noch keine verlässlichen Daten für den Wohnungsbau in den neuen Ländern vor. Aus den Veröffentlichungen einzelner Landesämter (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) lassen sich jedoch einige strukturelle Trends ablesen.

1991 dürften die Wohnungsbaufertigstellungen auf weniger als die Hälfte der noch für 1990 gemeldeten 62 488 Einheiten zurückgegangen sein. Dabei ist allerdings

Schaffung von Wohnraum in den neuen Ländern
▷

zu berücksichtigen, daß der Wert für 1990 noch nach der Statistik-Systematik der DDR berechnet wurde und durchgreifende Modernisierungen enthält, die nach der bundesdeutschen Systematik nicht zu den Fertigstellungen zu zählen sind. Für das Jahr 1992 kann man von einem noch weiteren Rückgang der Neubautätigkeit ausgehen.

Zu beobachten ist eine deutliche Ausweitung des Anteils privater Bauherren, verbunden mit einem Rückgang des Anteils von öffentlichen Bauherren und Wohnungsunternehmen. Damit einher geht eine erhebliche Strukturverschiebung bei den Gebäudearten: Während Mehrfamilienhäuser bei den Fertigstellungen 1991 noch 83 v. H. ausmachten, geht ihr Anteil bei den Genehmigungen auf rund 42 v. H. zurück.

Inzwischen kündigt sich ein Aufschwung im Neubau an: Wurden im Jahre 1992 insgesamt 25 597 Wohnungen genehmigt, so waren es 1993 allein von Januar bis Juni 27 505 Baugenehmigungen, d. h. in den ersten sechs Monaten wurde das Vorjahresergebnis schon um 7,5 v. H. übertroffen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß immer noch nicht auf vollständige Angaben der unteren Bauaufsichtsbehörden zurückgegriffen werden kann. Der Anteil von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern an Wohnungen in neuerrichteten Wohngebäuden stieg auf 58 v. H. an. Aus der Entwicklung der Baugenehmigungen kann deshalb abgeleitet werden, daß das Jahr 1992 den Tiefpunkt bei den Wohnungsfertigstellungen in den neuen Ländern darstellt. Seither ist mit einer steigenden Bautätigkeit zu rechnen, wobei der Schwerpunkt beim Eigenheimbau liegen dürfte.

Ab Oktober 1990 werden in den neuen Ländern im Rahmen des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms Modernisierung und Instandsetzung und ab dem 1. Mai 1991 der Dachgeschoßausbau, die Erweiterung durch Aufstockung oder Anbau sowie die Umwandlung bislang nicht zu Wohnzwecken bestimmter Räume gefördert. Bis zum 30. Juni 1993 wurden über das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm in den neuen Ländern für ca. 15 000 neue Mietwohnungen in bestehenden Gebäuden Mittel bereitgestellt. Die Angaben beinhalten nur die privaten Antragsteller; im kommunalen Bereich kann von ca. 2 500 weiteren Wohnungen ausgegangen werden. Aus Mitteln des Gemeinschaftswerks Aufschwung-Ost wurden rund 30 700 neue Mietwohnungen im Wohnungsbestand geschaffen.

Der Investitionsaufwand für die Schaffung von Wohnraum im Bestand ist weit günstiger als im Neubau. Durchschnittlich kommen auf jede geförderte Wohnung im Förderprogramm für die alten Länder zinsverbilligte Kredite in Höhe von 49,2 TDM, wobei der gesamte Investitionsbetrag pro Wohnung gut 94 TDM beträgt. In den neuen Ländern wurden pro geförderte Wohnung 36,1 TDM an zinsverbilligten Krediten bei einem Gesamtinvestitionsbetrag pro Wohnung von knapp 53 TDM aufgewendet.

Das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm zeigt bei einer nach wie vor hohen Inanspruchnahme regional ein differenziertes Bild. Die Kreditzusagen pro Wohnung des Bestandes weisen auf ein West-Ost-Gefälle hin.

Durchschnittlich kommen seit Programmbeginn bis zum Ende des Jahres 1992 auf jede Wohnung des Bestandes der neuen Länder knapp 2 058 DM Kreditzusagen. Die Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen partizipierten an diesem Programm pro Wohnung ihres Gesamtwohnungsbestandes bis zum Ende des Jahres 1992 überdurchschnittlich. Anschaulicher werden die Förderanstrengungen jedoch, wenn man Investitionsbeträge je Wohneinheit der insgesamt 1,1 Mio. geförderten Wohnungen (Stand 30. Juni 1993) sieht. Danach entfielen auf die Wohnungen privater Eigentümer 30 000 DM, der Genossenschaften 8 000 DM, der Kommunen und Kirchen 10 000 DM.

Die Fördermittel sind zunächst überwiegend von privaten Eigentümern und vorrangig für Ein- und Zweifamilienhäuser in Anspruch genommen worden. Beim KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm gingen ca. 73 v. H. des Kreditzusagevolumens an private Antragsteller, ca. 7 v. H. an genossenschaftliche und gut 20 v. H. an kommunale Wohnungseigentümer. Mit fortschreitender Klärung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden sowie Gebäuden haben die Anteile der kommunalen und insbesondere der genos-

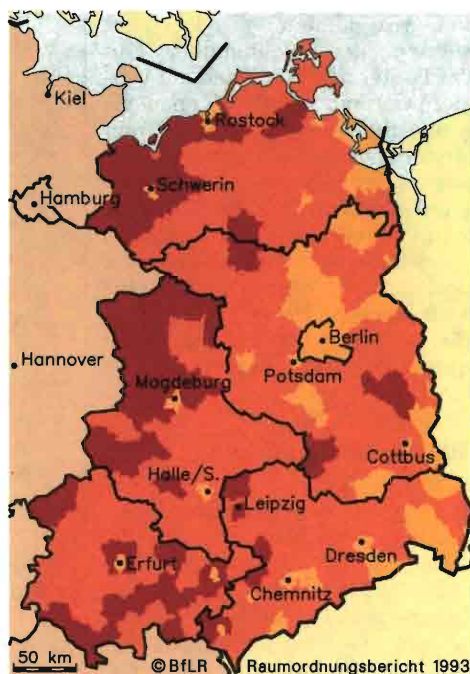
Karte 16.3

KfW-Wohnraummodernisierung

Zugesagte Kredite Sept. 1990 bis Dez. 1992 in DM je Wohnung des Bestandes

- bis unter 1500
- 1500 bis unter 3000
- 3000 und mehr

Anm.: Daten zu Berlin nur für Berlin (Ostteil)



Quellen: Laufende Raumbeobachtung der BfLR; Kreditanstalt für Wiederaufbau - Kreise

Tabelle 16.1 Neugeschaffene Wohnungen im Bestand¹⁾

Land	Wohnungen (1 000)
Schleswig-Holstein	7 644
Hamburg	1 384
Niedersachsen	18 875
Bremen	431
Nordrhein-Westfalen	25 093
Hessen	11 107
Rheinland-Pfalz	6 997
Baden-Württemberg	12 714
Bayern	17 162
Saarland	982
Berlin (Westteil)	186
ohne Zuordnung	59
Alte Länder	102 634
Berlin (Ostteil)	382
Brandenburg	1 856
Mecklenburg- Vorpommern	1 645
Sachsen	4 873
Sachsen-Anhalt	2 703
Thüringen	3 210
Neue Länder²⁾	14 669
Bundesgebiet	117 303

¹⁾ Alte Länder „KfW-Wohnungsprogramm“ (Stand vom 31. 12. 1992)

Neue Länder „KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm“ (Stand vom 30. 6. 1993)

²⁾ ohne kommunale Investoren

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

senschaftlichen Antragsteller gegenüber den privaten Antragstellern zugenommen.

Die mit Zuschüssen aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost und zinsgünstigen KfW-Darlehen des Bundes geförderten Maßnahmen dienten vor allem der Modernisierung der Wohnungen. Gut 50 v. H. der Fördermittel entfielen auf Heizungsmodernisierung und Wärmedämmung, ca. ein Drittel auf die Instandsetzung von Wohnraum. Für die Substanzerhaltung von Wohnraum und gezielte Leerstandsbeilegung insbesondere im Mehrfamilienhausbestand wurden von einigen Ländern unter Einbeziehung der Bundesfördermittel Zusatzprogramme angeboten (z. B. Leerstandsbeilegungsprogramm Berlin (Ostteil), Landes-Sofortprogramm zur Bestandsicherung des Landes Brandenburg).

16.2.2 Wohnungsversorgung

Die Darstellung der gegenwärtigen Wohnungsversorgung muß die unterschiedlichen Ausgangslagen in Deutschland berücksichtigen. Zu Beginn des Jahres 1991 standen in den alten Ländern 36,5 m² Wohnfläche pro Einwohner zur Verfügung, die durchschnittliche Wohnung hatte eine

Größe von 85,5 m². Die Vergleichswerte in den neuen Ländern lagen bei 28,1 m² je Einwohner und 64,4 m² Wohnfläche je Wohnung.

Die unterschiedliche Wohnflächenversorgung spiegelt zum einen die höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit höhere Wohnkaufkraft in den alten Ländern wider. Sie ist aber auch Ausdruck der unterschiedlichen Nutzungsstruktur: Der Anteil an Eigentümerwohnungen liegt in den alten Ländern bei ca. 40 v. H. des Wohnungsbestandes. Mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 113 m² sind diese Wohnungen deutlich größer als Mietwohnungen mit durchschnittlich nur knapp 70 m².

In den neuen Ländern dominiert im Gegensatz dazu eindeutig die Mietwohnung; selbstgenutztes Wohneigentum ist hier fast ausschließlich auf das Einfamilienhaus begrenzt. Die von der DDR-Regierung in der Vergangenheit angestrebten Mengeneffekte im Geschößwohnungsbau wurden zum Teil durch Reduzierung der Wohnungsgrößen erkaufte.

In den alten Ländern wurden in den Jahren 1979 bis 1987 bei einer nahezu stagnierenden Bevölkerung pro Jahr durchschnittlich 330 000 Wohnungen neu errichtet. Dadurch nahm die Wohnfläche je Einwohner jährlich um rechnerisch 0,5 m² zu. Das entspricht einem durchschnittlichen Wachstumsfaktor von 1,5 v. H. pro Jahr.

Seit 1988 hat die Bevölkerung in den alten Ländern um mehr als 4 Mio. Personen zugenommen. Obwohl sich die Wohnungsbaufertigstellungen seit ihrem Tiefpunkt in 1988 mit ca. 208 000 Wohneinheiten auf ca. 375 000 Wohneinheiten im Jahr 1992 inzwi-

Tabelle 16.2 Wohnungsversorgung in den alten und neuen Ländern

	Alte Länder	Neue Länder	Bundes- gebiet
Wohnfläche in m²			
– pro Wohnung . .	86,5	64,4	82,1
– pro Einwohner . .	36,5	28,1	34,9
Anzahl der Räume			
– pro Wohnung . .	4,4	3,8	4,3
– pro Einwohner . .	1,9	1,7	1,8
Wohnungen mit			
– 1	2,3	1,7	2,2
– 2	5,8	8,9	6,4
– 3	21,0	27,4	22,3
– 4	29,2	37,8	30,9
– 5	19,5	16,6	19,0
– 6 und mehr Räumen (v. H.) . . .	22,2	7,6	19,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 5 Reihe 3, 31. Dezember 1991

Regionale Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern
▷▷

Karte 16.4 Wohnfläche

Wohnfläche je Einwohner
in m² 1991

- bis unter 27
- 27 bis unter 31
- 31 bis unter 35
- 35 bis unter 39
- 39 und mehr



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR - Kreise

**Tabelle 16.3 Mietenentwicklung
auf den Wohnungsteilmärkten**

Jahr	Mietenindex		
	Altbau	frei finanziert Neubau	sozialer Wohnungs- bau
	Steigerung gegenüber dem Vorjahr um ... v. H.		
1989	3,4	2,7	3,9
1990	3,6	3,5	3,0
1991	4,5	4,5	3,4
1992	6,3	5,4	5,3

Quelle: Statistisches Bundesamt

schen um 80 v. H. erhöht haben, konnte der Neubau mit dieser Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt halten. Rechnerisch ist die durchschnittliche Wohnflächenausstattung pro Kopf deshalb bis 1992 leicht zurückgegangen.

Die nunmehr seit einigen Jahren andauernde Anspannung in vielen Wohnungsmarktregionen der alten Länder hat zu überdurchschnittlich steigenden Mieten geführt. Die Steigerung des Mietenindex für die Bruttokaltmiete (Grundmiete zuzüglich Betriebskosten ohne Heiz- und Warmwasserkosten) lag in den letzten Jahren durchschnittlich einen Prozentpunkt über der des Preisindex für die Lebenshaltung. Dabei wies der Teilindex für die Altbaumieten überdurchschnittlich hohe Steigerungsraten auf.

Entwicklung der Mieten

Der Mietenindex erfaßt lediglich die durchschnittliche Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt. Im Einzelfall ergeben sich je nach Regionstyp, innerstädtischer Lage, Alter, Ausstattung und Größe erhebliche Abweichungen vom Durchschnittswert nach oben und unten.

Veränderte Knappheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, die sich zuerst auf die bei Erst- und Wiedervermietungen vereinbarten Mieten auswirken, kommen im Mietenindex nur verzögert zum Ausdruck. Die amtliche Statistik stellt Informationen über die Erst- und Wiedervertragsmieten nicht gesondert zur Verfügung, so daß auf Daten des Rings Deutscher Makler (RDM) zurückgegriffen werden muß. Es ist davon auszugehen, daß die nachstehend angegebenden Werte die tatsächlichen Mieten etwas überzeichnen; trotzdem dürfte die Preisentwicklung in der Grundtendenz relativ verläßlich erfaßt werden. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß in dem Anstieg der Erst- und Wiedervertragsmieten auch die Verbesserung der Wohnqualität über Modernisierungsinvestitionen zum Ausdruck kommt, die im Mietenindex nicht erfaßt wird.

Eine Analyse und Beurteilung des Mietenanstiegs muß auch die Einkommensentwicklung einbeziehen, die in den letzten Jahren sehr positiv verlaufen ist. Durchschnittlich betrug die Mietbelastung (Bruttokaltmiete) 1991/92 ca. 20 v. H. des verfügbaren Haushaltseinkommens. Bei Einpersonenhaushalten liegt die Belastung deutlich darüber, bei großen, kinderreichen Haushalten deutlich darunter. Die durchschnittliche Mietbelastung von Wohngeldempfängern – nach Abzug des Wohngeldes – lag 1990 bei ca. 23 v. H.

Als Folge eines über Jahrzehnte planwirtschaftlich organisierten Wohnungswesens ist auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nicht nur die quantitative Ausstattung mit Wohnraum unbefriedigend. Die Situation ist auch deshalb schwierig, weil das Einfrieren der Mieten weit unterhalb der Kostendeckung, die einseitige Konzentration der Bautätigkeit auf komplexen Neubau außerhalb gewachsener Stadtgebiete sowie die Verdrängung des Privateigentums aus dem Mietwohnungsbestand bewirkt haben, daß die durch Kriegseinwirkungen ohnehin schwer geschädigte Altbausubstanz weiter vernachlässigt worden ist und ein immer stärkerer Verfall großer Teile dieses Bestandes einsetzte. Das eigentliche Problem der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern ist deshalb gegenwärtig nicht so sehr ein quantitativ unzureichendes Wohnungsangebot, sondern vor allem der desolate Bauzustand sowie die veralteten und unzureichenden Ausstattungen.

Der Einigungsvertrag legt fest, daß die Mieten in den neuen Ländern schrittweise und unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung an das Marktniveau angenähert werden sollen. Mit der Ersten Grundmietenverordnung und der Betriebskostenumlageverordnung zum 1. Oktober 1991 sowie der Zweiten Grundmietenverordnung zum 1. Januar 1993 wurden die ersten Schritte in diese Richtung getan.

Durch die erste Mietenreform wurde das Mietausgangsniveau von ca. 0,80 DM/m² Wohnfläche vor dem 1. Oktober 1991 auf durchschnittlich 3,50 DM/m² Wohnfläche brutto kalt erhöht. Für komplett ausgestattete Neubauwohnungen mit Fernheizung wurden nach diesem ersten Mietenreform-

Tabelle 16.4 Wohnungsmieten für Erst- und Wiedervermietungen (alte Länder)

	Altbau (bis Baujahr 1948)		Neubau (ab Baujahr 1949)		Erstbezug im Berichtszeitraum	
	Wohnwert mittel	Wohnwert gut	Wohnwert mittel	Wohnwert gut	Wohnwert mittel	Wohnwert gut
DM pro m² Wohnfläche						
Städte bis						
100 000 Einwohner ...	8,33	10,16	9,35	11,41	11,56	13,48
Städte von 100 000 bis 500 000 Einwohner	8,96	11,08	10,00	12,21	12,70	14,92
Städte über						
500 000 Einwohner ...	10,87	13,29	13,14	15,66	16,12	18,50
darunter:						
Berlin	8,15	9,45	18,00	23,00	20,00	26,00
München	17,30	21,00	18,10	22,40	23,00	25,00
Frankfurt	12,50	15,00	14,00	16,00	16,50	18,00
Köln	9,80	13,00	12,00	15,00	18,00	19,00
Düsseldorf	12,00	15,00	15,00	17,00	17,00	19,50
Hamburg	12,50	16,50	15,00	18,00	20,00	22,50

Quelle: Preisspiegel vom Ring Deutscher Makler 1992

Tabelle 16.5 Durchschnittsmieten in den neuen Ländern¹⁾

	Altbau		Neubau		gesamt DM/m ²
	ohne	mit	ohne	mit	
	Sammelheizung DM/m ²		Sammelheizung DM/m ²		
Grundmiete	3,54	3,77	3,88	4,19	3,88
Betriebskosten	1,29	1,32	1,46	1,67	1,46
Bruttokaltmiete	4,86	5,86	5,50	6,16	5,56
Heizkosten	1,15	1,53	1,13	2,48	1,71
Bruttowarmmiete	6,02	7,37	6,65	8,64	7,27

¹⁾ nach Wirksamwerden der zweiten Grundmietenreform (Befragungsergebnisse)

Quelle: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Vorauswertung des Projektes: Auswirkungen der Mietenanhebung 1993, Berlin, Oktober 1993

Tabelle 16.6 Veränderung der Eigentumsstruktur nach Klärung der Eigentumsverhältnisse¹⁾

Land	kommunal		genossen- schaftlich		privat		sonstige	
	1989	zu- künftig	1989	zu- künftig	1989	zu- künftig	1989	zu- künftig
	v. H.							
Berlin (Ostteil)	59,4	24,7	16,8	16,7	23,6	58,4	0,2	0,2
Brandenburg	40,6	34,7	16,6	16,6	32,2	39,8	1,0	1,0
Mecklenburg- Vorpommern	47,1	39,8	19,7	19,4	32,2	39,8	1,0	1,0
Sachsen	40,4	28,4	17,7	17,5	41,0	53,3	0,8	0,8
Sachsen-Anhalt	38,5	29,7	19,3	19,3	41,2	50,0	1,0	1,0
Thüringen	32,2	23,0	15,3	15,3	51,8	60,0	0,7	0,7
Neue Länder	41,3	29,6	17,6	17,5	40,4	52,1	0,8	0,8

¹⁾ Neubauten ab 1990 nicht einbezogen

Quelle: BT-Drs. 12/1098, Seite 82; GdW, Daten und Fakten 1991 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, August 1992

Tabelle 16.7 Anteil des Wohnungsleerstandes (neue Länder)¹⁾

Land	Wohnungsleerstand		Gründe des Leerstandes (in v. H.)		
	Anzahl	v. H. des Bestandes	wegen Unbewohn- barkeit	wegen baulicher Maßnahmen	wegen erschwerter Vermiet- barkeit
Berlin (Ostteil)	20 156	3,8	38,3	33,7	18,1
Brandenburg	9 485	2,4	58,7	22,4	16,3
Mecklenburg- Vorpommern	5 116	1,6	29,8	29,0	10,7
Sachsen	57 904	8,9	46,1	35,6	16,1
Sachsen-Anhalt	18 885	3,6	60,8	19,5	17,5
Thüringen	10 574	2,4	58,1	14,6	24,8
Neue Länder	122 000	3,8	48,4	29,7	17,2

¹⁾ Anteil am bewirtschafteten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand (Stand 31. 12. 1991)

Quelle: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft, Daten und Fakten 1991 in den neuen Ländern, Informationen 1, Juli 1992

schrift Bruttowarmmieten zwischen 6 und 7 DM pro m² Wohnfläche erreicht.

Infolge der zweiten Grundmietenerhöhung stiegen die Grundmieten in Gebäuden mit mehr als einer Wohnung pro m² Wohnfläche ab 1993 um mindestens 0,75 DM für Wohnungen in schlechtestem Zustand (ohne Beschaffenheitszuschläge) und um höchstens 2,10 DM/m² für mit Bad/Dusche, Innen-WC und Sammelheizung ausgestattete Wohnungen bei Erhebung aller zulässigen Beschaffenheitszuschläge. Ab 1. Januar 1994 ist eine Erhöhung um weitere 0,60 DM möglich.

Ausgehend vom erreichten Mietenniveau nach dem ersten Mietenreformschritt 1991 sind die Grundmieten durchschnittlich um knapp 2 DM/m² Wohnfläche auf annähernd 4 DM/m² Wohnfläche gestiegen. Die Bruttowarmmiete beträgt im Durchschnitt 7,50 DM pro m² und Monat.

Eine vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin, im Auftrag des Deutschen Mieterbundes durchgeführte Untersuchung hat ergeben, daß die Belastung durch die Warmmieten (nach Wohngeld) nach der Mietanhebung vom 1. Januar 1993 18,6 v. H. beträgt (1992: 17,2 v. H.), während sich die Kaltmietenbelastung auf 14 v. H. beläuft, also nach wie vor deutlich weniger als in den alten Ländern.

16.2.3 Zur Struktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern

Die Eigentumsstruktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern unterliegt seit der Herstellung der deutschen Einheit tiefgreifenden Veränderungen, die sich im wesentlichen aus der Abwicklung der Restitutionsanträge, der Klärung zweifelhafter Eigentumsverhältnisse und der Ausgliederung treuhänderisch verwalteten ehemals staatlichen Eigentums ergeben. In den kommunalen Wohnungsgesellschaften wird dadurch der bewirtschaftete Wohnungsbestand gegenüber Ende 1989 um etwa 28 v. H. abnehmen, der private Anteil am Wohnungsbestand in der gleichen Größenordnung zunehmen. Auch durch den Verkauf von Wohnungen ehemaliger Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften, volkseigener landwirtschaftlicher Güter und Werkwohnungen werden dem privaten Sektor Wohnungen zufließen, so daß sich der Anteil des privaten Wohnungsbestandes auf insgesamt weit über 50 v. H. erhöhen wird. Hinzu kommt schließlich die in Gang gekommene Privatisierung von Wohnungen der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft.

Die Nutzbarkeit des vorhandenen Wohnungsbestandes in den neuen Ländern ist durch eine hohe Leerstandsquote beeinträchtigt. Schätzungen zum Wohnungsleer-

stand bewegen sich zwischen 2,3 v. H. (Magdeburg) und 9,3 v. H. (Berlin-Friedrichshain). Nach einer Erhebung des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (zum 31. Dezember 1991) beträgt der Wohnungsleerstand bei den kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen 3,8 v. H. (122 000 Wohnungen), wobei die kommunalen Wohnungsunternehmen einen deutlich höheren und die Wohnungsgenossenschaften einen sehr niedrigen Leerstand ausweisen. Der Wohnungsleerstand ist zu über 65 v. H. mit Unbewohnbarkeit und erschwelter Vermietbarkeit vor allem in älteren Wohnungsbeständen begründet und deshalb nicht leicht zu beheben.

17 Verkehr, Telekommunikation und Post

17.1 Ausgangssituation im Verkehrsbereich

17.1.1 Personenverkehr

Seit Herstellung der deutschen Einheit sind gravierende Änderungen in der Verkehrslandschaft der neuen Länder festzustellen. Am spektakulärsten war die rapide Ausweitung und Aufstockung der Pkw-Flotte: Der Pkw-Bestand wuchs von 3,9 Mio. 1989 auf 6,2 Mio. Mitte 1993 (ohne die Fahrzeuge mit altem DDR-Kennzeichen). Damit ist eine Dichte von über 400 Pkw pro 1000 Einwohner und eine deutliche Annäherung an die alten Länder (Pkw-Dichte 1993 rund 500 Pkw/1 000 Einwohner) erreicht. Die Pkw-Fahrleistung erhöhte sich von 43 auf 63 Mrd. Pkw/km Mitte 1993.

In den alten Ländern ist die Zahl der Pkw 1989–1993 von 29,7 auf 32,7 Mio. und die Fahrleistung um 36 Mrd. auf 421 Mrd. km gestiegen; der Trend ist ungebrochen, wenn auch – konjunkturell bedingt – leicht gedämpft. In den Zeitraum 1989–1993 fielen Mineralölsteuererhöhungen von insgesamt 27 Pf/l, eine nennenswerte Bremswirkung auf die Fahrleistung ging davon infolge gleichzeitig steigender Einkommen jedoch nicht aus. Die Kraftstoffpreise liegen derzeit nominal etwa auf dem Stand nach der zweiten und real auf dem nach der ersten Ölpreiskrise. Es bleibt abzuwarten, wie sich die für 1. Januar 1994 vorgesehene Mineralölsteuererhöhung um 16 Pf. auf Benzin, 7 Pf. auf Diesel (bei gleichzeitiger Anhebung der Kfz-Steuer auf Diesel-Pkw) auf die Pkw-Fahrleistung auswirken wird.

Die rasante Entwicklung im Bereich des Individualverkehrs sowie der Rückgang des Berufsverkehrs hatten entscheidende Folgen für den öffentlichen Personennahver-

Abb. 17.1 Kraftstoffpreise und Fahrleistung im Pkw-Verkehr - alte Länder

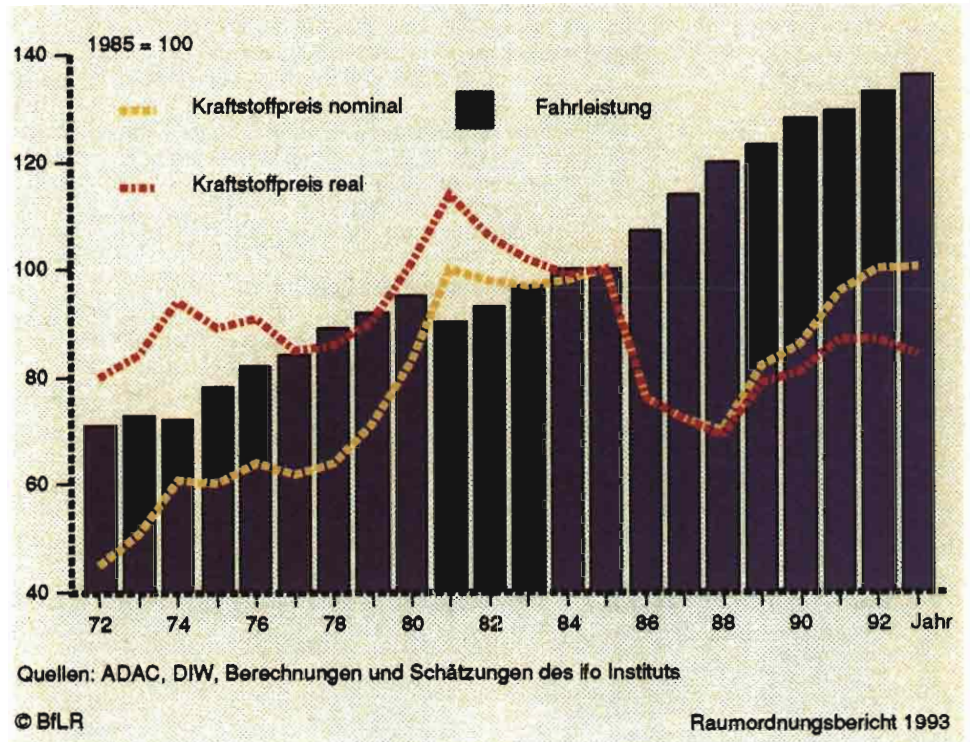


Tabelle 17.1 Entwicklung des ÖPNV-Beförderungsaufkommens

Bereiche	Beförderte Personen (Mio.)			Veränderung (v. H.)	
	1990	1991	1992	1991/90	1992/91
Hamburg (HVV)	436,0	451,0	457,8	3,5	1,5
Bremen (BSAG/VBN)	103,4	107,8	110,0	4,0	2,1
Hannover (GVH)	162,8	171,2	169,9	5,1	-0,7
Rhein-Ruhr (VRR)	848,6	981,4	1 011,0	15,6	3,0
Rhein-Sieg (VRS)	327,8	337,1	340,2	2,8	0,9
Frankfurt (FVV)	223,3	235,9	243,0	6,5	3,0
Rhein-Neckar (VRN)	114,4	126,4	130,8	10,5	3,5
Stuttgart (VVS)	208,0	221,6	225,0	6,6	1,5
Nürnberg (VGN)	139,6	146,3	152,0	4,8	3,8
München (MVV)	507,2	521,5	533,4	2,8	2,3
Berlin-Westteil (BVG)	714,2	717,6	758,4	0,5	5,7
Innerhalb der Ballungsgebiete	3 785,3	4 017,7	4 131,5	6,1	2,8
Außerhalb der Ballungsgebiete	3 079,0	3 094,4	3 148,6	0,5	1,8
ÖPNV insgesamt	6 864,3	7 112,1	7 280,1	3,6	2,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbahn, Verband deutscher Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbände HVV, BSAG, VBN, GHV, VRR, VRS, FVV, VRN, VVS, VGN, MVV, BVG sowie Berechnungen und Schätzungen des Ifo-Instituts, aus: ifo-Wirtschaftskonjunktur 2/93

Individualverkehr und Öffentlicher Personennahverkehr
▷▷

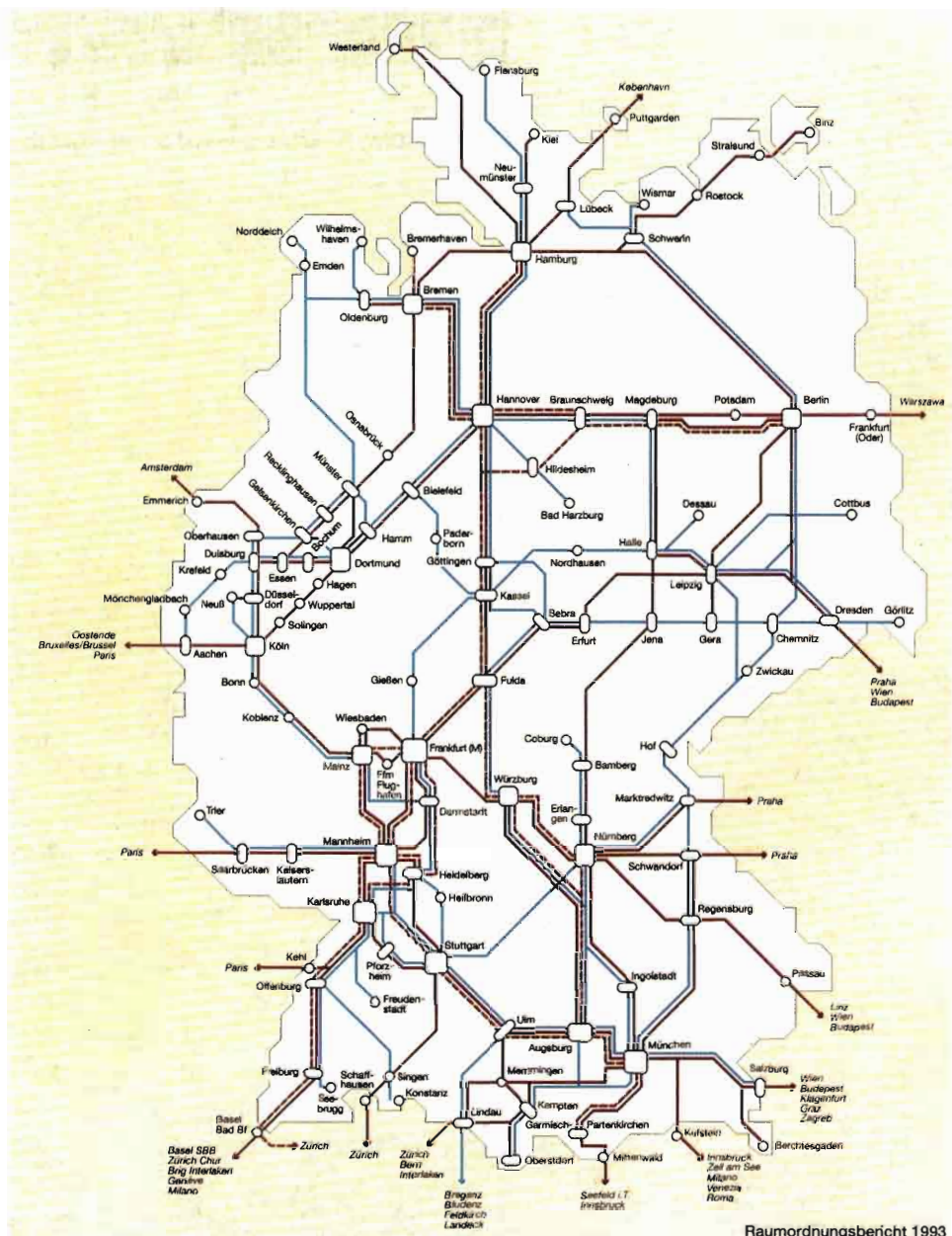
kehr (ÖPNV) der neuen Länder: Die Zahl der beförderten Personen sank um 1,6 Mrd. auf 1,8 Mrd. Die Talsohle ist 1993 offensichtlich erreicht. Der öffentliche Personenfernverkehr schrumpfte sogar um über die Hälfte auf rund 40 Mio. beförderte Personen. Den stärksten Rückgang verzeichnete der Personenfernverkehr der Deutschen Reichsbahn. Der Tiefpunkt scheint auch hier erreicht. Dagegen entwickelte sich der Ausflugs- und Ferienzeilverkehr mit Omnibussen von fast Null auf heute 7 Mio. Reisende.

In den alten Ländern beförderte der ÖPNV 1993 schätzungsweise rund 7,5 Mrd. Personen, davon 6,3 Mrd. im Straßenverkehr. Er hatte in den letzten Jahren beachtliche Zuwachsraten, vor allem beim S-Bahn-Ver-

kehr (1993: 1 Mrd. beförderte Personen) mit jährlich bis zu 5 v. H. Auch der öffentliche Straßenpersonennahverkehr (Straßenbahnen, Busse und U-Bahnen) verzeichnete in absoluten Zahlen starke Zuwächse von jeweils über 100 Mio. Personen pro Jahr. Sie finden sich vor allem in den Ballungsgebieten mit Verkehrsverbänden. Die steigende Nachfrage ist auf Angebotsverbesserungen (z. B. neue S-Bahn-Linien in den Verkehrsverbänden Frankfurt, München, Nürnberg, Rhein-Ruhr und Stuttgart), attraktive Tarife und zunehmend auf die Restriktionen für den Individualverkehr, wie Erhöhung der Parkgebühren, und die Verkehrsstaus in den Innenstädten zurückzuführen. Außerhalb der genannten Verdichtungsräume stieg das Fahrgastaufkommen des ÖPNV

Karte 17.1 Fernverkehrsnetz der Deutschen Bahnen

- ICE-Linie ———
- EC/IC-Linie ———
- IR-Linie ———



Quelle: Deutsche Bahnen 1993

Verhältnis Schiene/Straße im
Personen- und Güterverkehr



moderat an. Vor allem in den größeren Städten (z. B. Freiburg) wurde der Ausbau und die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV von der Bevölkerung gut angenommen. In den peripher gelegenen und dünn besiedelten Räumen konnte der rückläufige Trend im ÖPNV – im Gegensatz zu vergleichbaren Gebieten der neuen Länder – aufgehalten werden. Der Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn stagniert allerdings in diesen Räumen.

Zum Vergleich – und in gesamtdeutschen Zahlen – sei angeführt, daß im motorisierten Individualverkehr 1992 in Deutschland 41 Mrd. Personen befördert wurden. Davon sind erfahrungsgemäß 90 v. H. dem Nahverkehr zuzuordnen, so daß den 9 Mrd. (= 54 Mrd. Pkm) beförderten Personen im ÖPNV 37 Mrd. (= 427 Mrd. Pkm) im individuellen Nahverkehr gegenüberstehen. Das ist der Verkehr, der die Siedlungsräume, vor allem die Verdichtungsräume, am meisten belastet und der zugleich auch besonders expansiv ist. Die auf den Basiszahlen von 1988 in der Prognose für den Bundesverkehrswegeplan '92 (BVWP-Prognose) für 2010 errechneten Werte sind nach dem gesamtdeutschen Aufkommen bereits heute knapp überschritten, die prognostizierte Veränderung 1988–2010 bei der Verkehrsleistung schon zur Hälfte erreicht. Bei der Nahverkehrsbelastung muß der Vollständigkeit halber der Straßengüternahverkehr mit einer Leistung von 60 Mrd. tkm (1992) erwähnt werden sowie schließlich der Straßengüterfernverkehr, der die Städte als Quelle oder zum Ziel hat.

Im öffentlichen Personenfernverkehr der alten Länder konnte die Deutsche Bundesbahn seit 1989 vor allem im ICE- (ab 1991), IC- und IR-Verkehr jährliche Steigerungsraten bis zu 5 v. H. erzielen (112 Mio. beförderte Personen 1993). Mit den neuen ICE-Linien Hamburg-Frankfurt-München (1991) und Hamburg-Würzburg-München (1992) sowie Hamburg-Frankfurt-Basel-Zürich (Mai 1993) und der Einrichtung eines ICE-Sprinterzuges Frankfurt-München konnten Flug- und Pkw-Reisen substituiert werden. Auf der Relation München-Frankfurt sank das Fluggastaufkommen um 30 v. H. Darüber hinaus wurden die IC- und Interregio-Verkehre verbessert. Schwerpunkt der Ausweitung war der Verkehr zwischen den alten und neuen Ländern.

17.1.2 Güterverkehr

Der Umbruch im Güterverkehr der neuen Länder war noch drastischer als im Personenverkehr. Das Aufkommen (ohne Straßengüternahverkehr) geht seit 1989 von 425 Mio. t auf 190 Mio. t zurück, im Schienenverkehr von 340 Mio. t auf 1993 voraussichtlich 80 Mio. t. Der in der ehemaligen DDR wenig bedeutsame Lkw-Fernverkehr expandierte dagegen von 28 auf 87 Mio. t um

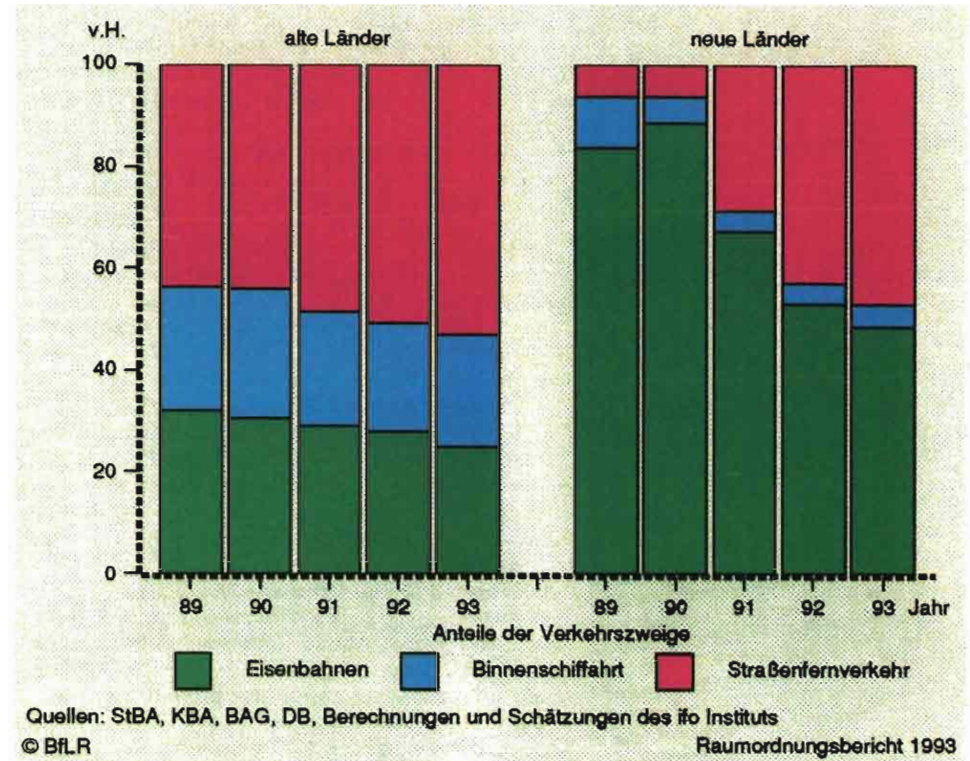
über 300 v. H. In der Tendenz nähert sich das Verhältnis Straße/Schiene zwischen neuen und alten Ländern an. Allerdings hielt die Reichsbahn 1992 noch rund 50 v. H. am Güterfernverkehrsaufkommen in den neuen Ländern, während die DB nur noch 26 v. H. aller Güter des Fernverkehrs transportierte.

Auch im Güterfernverkehr der alten Länder hatte der Lkw-Verkehr aufgrund des Wachstums im Wechselverkehr zwischen alten und neuen Ländern und im grenzüberschreitenden Verkehr hohe Zuwächse (auf rund 500 Mio. t) zu verzeichnen. Das Verkehrsaufkommen der Eisenbahnen sank seit 1989 u. a. aufgrund der Krise in der Montanindustrie auf 260 Mio. t und damit auf den Stand der fünfziger Jahre. Auch die Binnenschiffsverkehre gingen deutlich zurück. Betroffen war auch der Wachstumssektor im Güterverkehr der Bahn, der kombinierte Ladungsverkehr (KLV), der seit 1991 bei etwa 26 Mio. t (10 v. H. des Gesamtverkehrs der Deutschen Bundesbahn) stagniert. Der KLV in den neuen Ländern beträgt bisher nur 2 v. H. des Gesamtgüteraufkommens der Deutschen Reichsbahn, allerdings mit kräftig wachsender Tendenz.

Für die Aufteilung des Güterverkehrs auf Schiene und Straße sind verschiedene Gründe maßgebend, u. a. die Qualität des jeweiligen Verkehrsangebotes, die Preisrelationen im internationalen Vergleich bzw. die Berücksichtigung der externen Kosten (u. a. Wege-, Umweltkosten), die der Verkehr verursacht. Die Bundesrepublik Deutschland fordert seit langem eine Harmonisierung der Verkehrssteuern und -abgaben in der EU. Der EU-Sonderverkehrsrat hat im Juni 1993 tendenziell eine europaweite Harmonisierung bei der Kfz-Steuer und die Einführung einer regionalen Euro-Vignette für Lkw zur teilweisen Abgeltung der verursachten Wegekosten beschlossen. Die in Deutschland vorgesehene Regelung bleiben wegen der Senkung der Kfz-Steuer für den Lkw kostenneutral. Die Eisenbahn wird durch die Euro-Vignette für Lkw aus den Beneluxstaaten und Dänemark vom Konkurrenzdruck der Lkw-Flotte dieser Länder entlastet.

Wegen der Öffnung der europäischen Grenzen nach Osteuropa und des endgültig installierten europäischen Binnenmarktes ist es von Belang, das Verhältnis Binnen-, grenzüberschreitender und Transitgüterverkehr zu betrachten. In den Jahren 1975 bis 1987 schwankten in den alten Ländern sowohl der Binnen- als auch der grenzüberschreitende Verkehr um einen stetigen Mittelwert von 200 bzw. 70 Mrd. tkm. Dabei verzeichnete der Lkw-Verkehr sowohl im Binnen- als auch im grenzüberschreitenden Verkehr stetig Zuwachsraten zu Lasten der übrigen Verkehrsträger. Ab 1988 expandierten sowohl Binnen- als auch grenzüberschreitender Verkehr. 1990 wurden Güterverkehrsleistung im Binnenverkehr mit

Abb. 17.2 Güterfernverkehr



250 Mrd. tkm und im grenzüberschreitenden Verkehr mit 98 Mrd. tkm befördert, davon 42 v. H. im Straßengüterfernverkehr, 32 v. H. in der Binnenschifffahrt, 19 v. H. auf der Schiene und 7 v. H. in Rohrfernleitungen. Der Transitverkehr betrug 1990 27,5 Mrd. tkm und damit 11 v. H. des Gesamtverkehrs. Davon entfallen rund 47 v. H. auf den Straßengüterfernverkehr, 32 v. H. auf die Binnenschifffahrt und 21 v. H. auf den Schienenverkehr.

In der Prognose des Bundesverkehrswegeplanes 1992 wird für Deutschland insgesamt eine überproportional starke Expansion der Verkehrsleistung im grenzüberschreitenden Verkehrs vorausgesagt, so daß sich sein Anteil von bisher 43 v. H. am gesamten Güterverkehr auf 57 v. H. im Jahre 2010 ausweiten würde.

Während im Binnenverkehr für die Bahn eine leichte Schrumpfung und für die Schifffahrt ein unterdurchschnittliches Wachstum vorausgesagt werden, wird für Bahn und Schifffahrt – wie auch dem Straßengüterfernverkehr – im grenzüberschreitenden Verkehr eine starke Expansion prognostiziert. Der Transitverkehr aller Verkehrswege würde sich bis 2010 in Aufkommen und Leistung etwa verdoppeln, sein Anteil am Gesamtverkehr deutlich ansteigen.

17.1.3 Luftverkehr

Das Bundesministerium für Verkehr hat ein Flughafenkonzept in Arbeit. Zur Koordinierung der flughafenpolitischen Belange wurde eine Flughafenkommission berufen. Der Bund hat zwar die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Luftverkehr, die Flughäfen werden indessen nicht zu den Bundesverkehrswegen gerechnet. Der Bund ist jedoch aus Sicht einer übergeordneten koordinierten Verkehrsplanung mit Vernetzung der Verkehrssysteme am bedarfsgerechten infrastrukturellen Ausbau des Flughafensystems interessiert. Das Flughafensystem in der Bundesrepublik schließt fast alle deutschen Großstädte und ihre Regionen an das internationale Luftverkehrsnetz an.

Bis zum Jahr 2000 werden voraussichtlich die Kapazitäten der Start- und Landebahnsysteme der Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf erschöpft, die Flughäfen Hamburg und Stuttgart zu 80 v. H. ausgelastet sein. Dieses Kapazitätsproblem kann zu einem Teil durch eine stärkere Nutzung von Flughäfen mit Kapazitätsreserven oder durch Substitution des Kurzstrecken- und Zubringerverkehrs durch den Schienenverkehr gelöst werden. Eine Verknüpfung der Flug-

häfen mit den anderen Verkehrsträgern ist dazu Voraussetzung. Der BVWP '92 gibt hierzu wichtige Anstöße. Auch Regionalflughäfen können zur Entlastung der angespannten Kapazitätslage bei den Verkehrsflughäfen beitragen.

Die Bundesregierung unterstützt die Konzepte der Länder für Satelliten-Flughäfen und die Einbindung freiwerdender Militärflugplätze, ohne jedoch Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Der Luftverkehr wird nach vorübergehenden konjunkturellen Einbrüchen seinen starken Wachstumspfad weiter fortsetzen. Seine Verkehrsleistung über dem Gebiet der alten Länder macht etwa 40 v. H. der Eisenbahnverkehrsleistung im gleichem Gebiet aus. Der Luftverkehr in den neuen Ländern beträgt 5 v. H. des gesamtdeutschen Luftverkehrs.

17.1.4 Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP '92)

Die steigenden Anforderungen an den Verkehr können nach der Herstellung der Einheit Deutschlands und im Hinblick auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes nur in einem zukunftsorientierten Infrastrukturprogramm bewältigt werden.

Daher hat das Bundeskabinett am 15. Juli 1992 den Bundesverkehrswegeplan 1992 als Grundlage für den Ausbau der Verkehrswege des Bundes beschlossen. Den Aus- und Neubaubedarf des Schienenweggesetzes des Bundes und der Bundesfernstraßen sind gesetzlich festgelegt (Bundes-schienenwegeausbaugesetz, Viertes Fernstraßenausbauänderungsgesetz).

Unter Einbeziehung dieser beiden Gesetze ist bis zum Jahre 2012 ein Finanzrahmen

Tabelle 17.2 Personen- und Güterverkehrsprognose für das Jahr 2010¹⁾

	Szenario „F“	Varianten Szenario „G“	Szenario „H“
Bevölkerung (Mio. E)	Alte Länder: 16,0	16,0	16,0
	Neue Länder: 62,1	62,1	62,1
Pkw-Bestand: (Mio.)	Alte Länder: 8,2	8,2	8,2
	Neue Länder: 37,3	37,3	37,3
Wirtschaftswachstum (v. H./a)	Alte Länder: 2,4	2,4	2,4
	Neue Länder: 5,9	5,9	5,9
Verkehrsinfrastruktur	Alte Länder: Heutiges Netz + „vordringlicher Bedarf“ BVWP '92 ²⁾ Neue Länder: Heutiges Netz + Lückenschlüsse + Nachholbedarf + Verkehrsprojekte Deutsche Einheit		
Marktordnung	Liberalisierung im Straßengüter- und Binnenschiffsverkehr		
Nutzerkosten	reale Preisstabilität gegenüber 1985	Pkw-Kosten: +100 v. H. ³⁾ Lkw-Kosten: +50 v. H. ³⁾ Zuschläge auf Flugpreise	Pkw-Kosten: +30 v. H. ³⁾ Lkw-Kosten: +50 v. H. ³⁾ Bahnkosten: Preissprung beim ICE Luftfahrt: reale Preisstabilität
Parkraum-bewirtschaftung	Status quo	Steigerung der Parkkosten	
Reisegeschwindigkeit im Straßennetz	Status quo	Verringerung um 5 v. H.	
Reisegeschwindigkeit im Schienennetz	deutliche Geschwindigkeitszunahme im Fernverkehr		

1) Zusammenfassung zentraler Annahmen der einzelnen Varianten
 2) BVWP '92: Bundesverkehrswegeplan 1992
 3) inflationsbereinigt

Quelle: Personenverkehrsprognose 2010: Intraplan und IVT, 1991
 Güterverkehrsprognose 2010: Kessel+Partner, 1991

von insgesamt rund 539 Mrd. DM vorgesehen; davon entfallen rund 244 Mrd. DM auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße und rund 210 Mrd. DM auf die Bundesfernstraßen.

Für Neu- und Ausbau sind vorgesehen:

- Schienennetz DB/DR: rund 118 Mrd. DM;
- Bundesfernstraßen: rund 109 Mrd. DM;
- Bundeswasserstraßen: rund 16 Mrd. DM.

Schwerpunkte des Infrastrukturprogramms sind der Ausbau des Schienennetzes der DB/DR, der Bau von Ortsumgehungen sowie der sechs- bzw. achtstreifige Ausbau überlasteter Bundesautobahnen. Rund 39 v. H. der Investitionen sind für Vorhaben in den neuen Ländern vorgesehen.

Bei der Bewältigung des zukünftigen Verkehrsaufkommens kommt der verstärkten Kooperation der einzelnen Verkehrsträger – auch aus Gründen des Umweltschutzes – besondere Bedeutung zu.

Grundlage für die Planungen sind koordinierte Gesamtverkehrsprognosen, und zwar für die soziodemographische Entwicklung in Deutschland und benachbarten Ländern sowie für den Personen- und Güterverkehr in regionaler Differenzierung. Erstmals wurden bei den Verkehrsprognosen unterschiedliche ordnungspolitische Vorgaben, vor allem unter dem Gesichtspunkt der angestrebten CO₂-Reduktion (Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs im Straßen- und Luftverkehr), unterstellt, so daß sich drei unterschiedliche Prognoseszenarien ergaben:

- Szenario „F“ als Status-quo-Variante mit den heute gültigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und Nutzerkosten;
- Szenario „G“ mit einschneidenden ordnungspolitischen Maßnahmen zur Dämpfung des Wachstums bei Straße und Luft mit der Folge von starken Verkehrsverlagerungen auf Schiene, Wasserstraße und ÖPNV;
- Szenario „H“, bei dem zwar auf gezielte Maßnahmen zur Reduktion von Straßen- und Luftverkehr verzichtet wird, aktuelle Trends der Entwicklung von Nutzerkosten und kommunalpolitisch gesteuerten Restriktionen des städtischen Straßenverkehrs jedoch berücksichtigt sind.

Das Szenario „F“ als Trendprognose ließe einen Zuwachs des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße erwarten, der einen Ausbau der Straßeninfrastruktur in einem Ausmaß erfordern würde, der aus finanzwirtschaftlichen und Akzeptanzgründen nicht vertretbar wäre. Andererseits würde eine Verlagerung von Straßenverkehren auf Schiene und Wasserstraße im Ausmaß des Szenarios „G“ Abgaben- und Preiserhöhungen im Pkw- und Lkw-Bereich erfordern, die im Rahmen der Europäischen Union nur schwerlich durchsetzbar erscheinen. Die Bundesregierung hat daher dem BVWP das Prognoseszenario „H“ zugrundegelegt.

Die dem Prognosefall „H“ entsprechenden Verkehrsmengen bildeten die Grundlage für die Projektbewertungen geplanter Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen. Entsprechend der dem BVWP zugrundeliegenden Finanzplanung bis 2010 sowie die Entscheidung des Deutschen Bundestages vom Juni

Grundlagen und Inhalte des Bundesverkehrswegeplanes



Tabelle 17.3 Nachfrageprognose zum Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan

	1988			2010			1988			2010		
	Szenario						Szenario					
	F	H	G	F	H	G	F	H	G	F	H	G
Güterverkehr	(Mrd. tkm)						(Mio. t)					
Deutschland												
Straße – fern ...	122	257	238	161	459	833	793	610				
Bahn	125	177	194	265	603	525	559	715				
Binnenschiff ...	63	114	116	126	252	338	361	541				
Personenverkehr	(Mrd. Pkm)						(Mrd. Pers.-Fahrten)					
Deutschland												
Individual-Verkehr	647	885	838	765	35	42	40	37				
Bahn	62	74	88	114	1,6	1,4	1,6	2,1				
Flugzeug	14	33	34	28	0,05	0,10	0,11	0,09				
ÖSPV ¹⁾	87	96	110	138	8	6,4	7,4	9,3				

¹⁾ öffentlicher Schienenpersonenverkehr

Quelle: Güterverkehr: Kessel+Partner;
Personenverkehr: Intraplan und IVT
BT-Drs. 12/2081

1993, den Geltungszeitraum des BVWP bis zum Jahre 2012 zu verlängern, entfallen vom Gesamtinvestitionsvolumen rund 539 Mrd. DM auf die Maßnahmen in den Bereichen Schiene, Straße und Wasserstraße rund 454 Mrd. DM.

Dabei wird unterschieden nach indisponiblen Bedarf (Ersatz- und Erhaltungsbedarf insgesamt sowie der zusätzliche Nachholbedarf in den neuen Ländern; Überhang für die Vollendung laufender Vorhaben, vordringlicher Bedarf aus dem BVWP '85 sowie Verkehrsprojekte Deutsche Einheit) und neue Vorhaben, die vordringlich zu realisieren sind. Der indisponible Bedarf, einschließlich des Ersatzbedarfs und der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“, beträgt rund 343 Mrd. DM, der Bedarf für neue Vorhaben rund 111 Mrd. DM. Auf die neuen

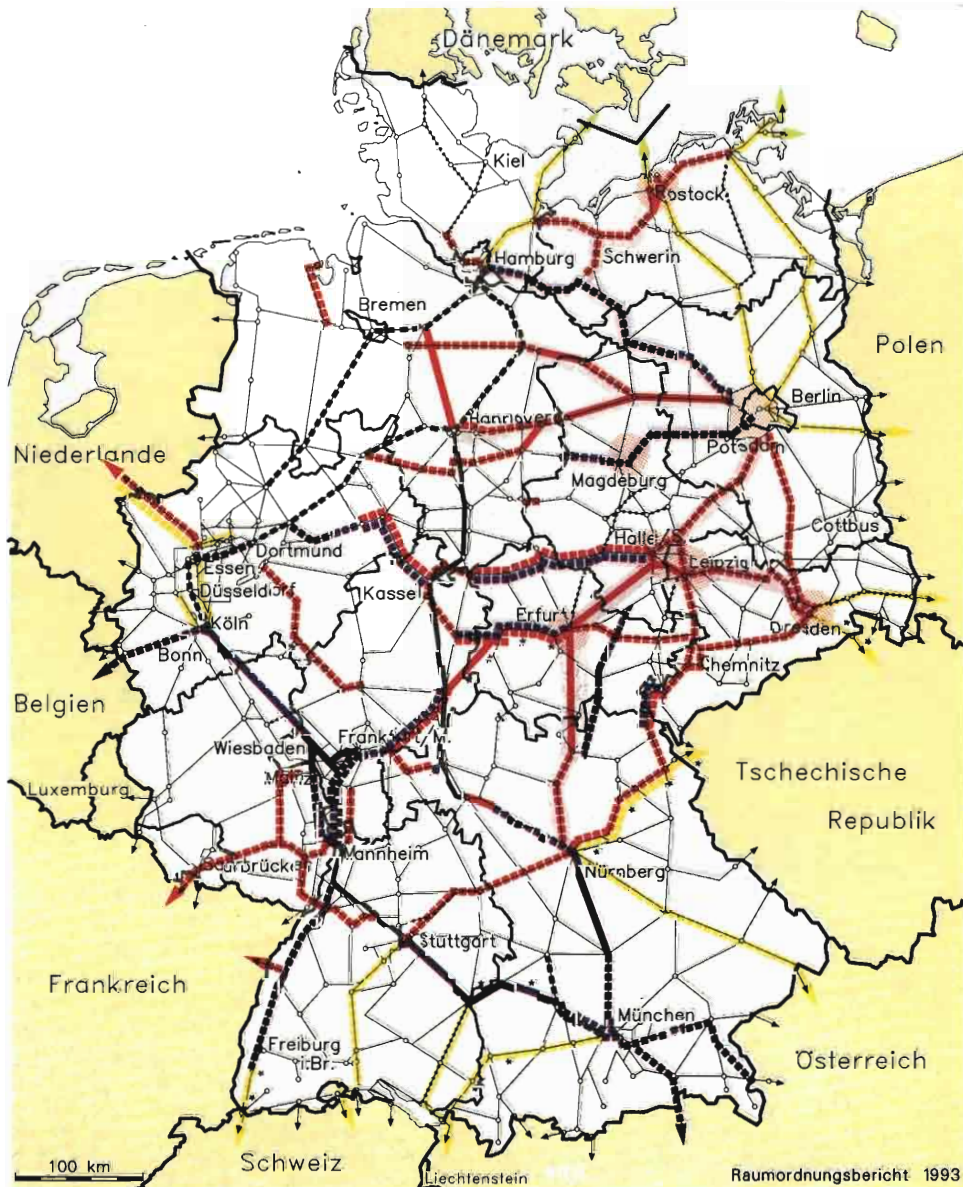
Länder entfallen rund 39 v. H. der Investitionen. Insbesondere im Schienenbereich ist der Anteil der neuen Länder mit jeweils 53 v. H. an Ersatzbedarf bzw. 42 v. H. an Neu- und Ausbaubedarf besonderes hoch. Die Investitionen für die Schiene liegen mit rund 214 Mrd. DM knapp über dem für die Bundesfernstraßen mit rund 210 Mrd. DM. Für die Bundeswasserstraßen sind rund 30 Mrd. DM ausgewiesen.

Für den vordringlichen Bedarf besteht ein uneingeschränkter Planungsauftrag. Die Maßnahmen des weiteren Bedarfs sind bauwürdig, aber aus dem zur Verfügung stehenden Finanzvolumen im Planungszeitraum nicht finanzierbar.

Vorbehaltlich eines positiven Ergebnisses einer Überprüfung der gesamt- und be-

Karte 17.2 Bundesverkehrswegeplan 1992 - Schienennetz

- Vordringlicher Bedarf
- Überhang (NBS)
- BVWP 85 (ABS)
- Neue Vorhaben (ABS)
- (NBS)
- Ausbau von Knoten
- Länderübergreifende Projekte
- Teile des Hochgeschwindigkeitsnetzes (NBS)
- (ABS)
- im Betrieb
- Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
- Elektrifizierung außerhalb von Maßnahmen des BVWP 92 teilweise mit finanzieller Beteiligung Dritter in Bau, Planung oder Prüfung
- Streckenführung und Ausgestaltung als NBS/ABS noch offen
- Nebenstrecken sind in der Karte nur teilweise dargestellt



Quelle: Bundesministerium für Verkehr

triebswirtschaftlichen Rentabilität können Schienenprojekte von DB/DR, die sich zur Zeit noch in Abstimmung mit den Planungen europäischer Nachbarstaaten (länderübergreifende Projekte) befinden, nachträglich in den vordringlichen Bedarf aufgenommen werden. Für diese Strecken sind im BVWP pauschal rund 9 Mrd. DM in den vordringlichen Bedarf aufgenommen worden.

Bei den Vorarbeiten zum BVWP sind verschiedene Strecken für die Einsatzmöglichkeit der Magnetschnellbahn geprüft worden. Dabei wurde die Verbindung Hamburg – Berlin positiv beurteilt. Für die Finanzierung der auf rund 8 Mrd. DM veranschlagten Investitionskosten müssen private und teilprivate Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt werden. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Engagement der Privatwirtschaft zu.

17.1.5 Mittelfristige Entwicklungstendenzen

Die Situationsbeschreibung und die Entwicklungsrichtung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Dynamik des umweltproblematischen Individual- und Lkw-Verkehrs ist ungebrochen. Beide sind relativ konjunkturreisistent. In den Prognosen nehmen sie sowohl an Aufkommen als auch an der Verkehrsleistung insgesamt und anteilmäßig zu. Im Rahmen des Gesamtverkehrs sind sie die Hauptverursacher der Umweltbelastung durch Luftverunreinigung und Lärmemission.
- Die Bahnen erzielen in hochentwickelten Angebotsbereichen wie dem schnellen und weiträumigen Personenverkehr und dem kombinierten Ladungsverkehr (der konjunkturell vorübergehend stagniert) gute Ergebnisse mit wachsendem Erfolg. Dies ist künftig vor allem für die europäischen Relationen von Belang.
- Der öffentliche Personennahverkehr zeigt in den vom motorisierten Individualverkehr hochbelasteten Verdichtungsräumen bei entsprechender Angebotsqualität bei den Fahrgastzahlen gute und zunehmende Ergebnisse, die bei entsprechender Angebotsausweitung auch in der Zukunft zu erwarten sind.

Vor dem Hintergrund der durch die aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen bewirkten starken Ausweitung insbesondere des Kfz-Verkehrs haben die für Verkehr, Umwelt und Raumordnung zuständigen Minister und Senatoren der Länder und des Bundes eine grundsätzliche Trendänderung in der Verkehrspolitik auf der Grundlage einer integrierten Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungspolitik gefordert. Auf einer gemeinsamen Konferenz am 5./6. Februar 1992 im Schloß Krickenbeck/

Nettetal haben die Minister Grundsätze einer integrierten Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungspolitik beschlossen. Nach Auffassung der Minister gehören hierzu:

- die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der deutschen Eisenbahnen;
- die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch Umwandlung in ein Wirtschaftsunternehmen und durch die Harmonisierung der Fiskalbelastungen im Bereich der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Anlastung der Wege- und Umweltkosten an den Lkw-Verkehr;
- die Einräumung eines absoluten Vorrangs in den verkehrlich hochbelasteten Räumen für Verkehrsträger mit hoher Massenleistungsfähigkeit. Im Rahmen der Bahnstrukturreform soll die Regionalisierung des ÖPNV Aufgaben und Ausgaben in einer Hand auf regionaler Ebene konzentrieren;
- die verstärkte Berücksichtigung vordringlicher Maßnahmen und Notwendigkeiten für die Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel in den jeweiligen Planungsstufen der Raum-, Landschafts- und Bauleitplanung.

Im Leitbild Verkehr des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (vgl. Kapitel 1.1.5) wurden diese Gesichtspunkte im Hinblick auf den zügigen Ausbau leistungsfähiger Ost-West-Verkehrsadern mit Vorrang für den schienengebundenen Verkehr und im Hinblick auf eine differenzierte Steuerung der Verkehrsentlastung aufgenommen. Im großräumigen Kontext soll dies durch Verlagerung von Straßenverkehr aus hochbelasteten Korridoren auf die Schiene erfolgen, in den verkehrlich und umweltmäßig hochbelasteten Stadtregionen durch Vorrang für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes – insbesondere den ÖPNV – und durch Entlastung vom durchfahrenden Straßengüterverkehr. Durch eine stärkere Verknüpfung von räumlichen Funktionen und eine verbesserte Zuordnung von Arbeitsplätzen und Wohnstandorten soll ein Beitrag zur Verkehrsvermeidung/Verkehrsverminderung geleistet werden. Dem Ausbau von Entlastungsarten in den großen Verdichtungsregionen kommt hierbei eine besondere Rolle zu. Hohe Bedeutung für die Verbindung europäischer Zentren und zur Verlagerung des Individualverkehrs auf die Schiene wird dem Ausbau des deutschen und europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes – auch nach Osteuropa – beigemessen. Dabei wird die Verknüpfung mit dem nachgeordneten Schienennetz sowie mit dem ÖPNV in den Verdichtungsräumen besonders hervorgehoben. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur muß durch eine systematische Vernetzung der einzelnen Verkehrsträger ergänzt werden, um sich vom einseitigen Wachstum, das sich auf Straße und Luft konzentriert hat, zu lösen. Die einzelnen Verkehrsträger müssen über

Notwendigkeit einer Trendwende in der Verkehrspolitik . . .

▷

. . . auf der Grundlage einer integrierten Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungspolitik

▷

Schnittstellen – die Flughäfen, die See- und Binnenhäfen, die Güterverkehrszentren sowie Umschlaganlagen des kombinierten Verkehrs – zu Transportketten verknüpft werden. Für die internationalen deutschen Flughäfen wird im allgemeinen der Anschluß an das Nah- und z. T. Fernverkehrsschiennetz angestrebt. Für den Ausbau des kombinierten Verkehrs im Hinblick auf die Verlagerung des Straßenverkehrs auf die Schiene ist die Realisierung eines Standortkonzeptes von 44 flächendeckend verteilten Terminals vorgesehen, an denen sich die Bahnen mit rund 4 Mrd. DM beteiligen sollen. Die räumliche Zusammenfassung von verkehrlichen und transportergänzenden Dienstleistungsbetrieben durch Güterverkehrszentren ermöglicht eine Bündelung der Güterverkehrsströme. Güterverkehrszentren sollten in allen Verdichtungsräumen Deutschlands in Verbindung mit Terminals des kombinierten Ladungsverkehrs sowie gegebenenfalls mit Häfen und Anbindung an Flughäfen vertreten sein. Darüber hinaus sollten auch für die Güterversorgung in der Fläche durch Sammelstellen wie Güterverteilzentren und Transportgewerbegebiete die Möglichkeiten für den Schienentransport, insbesondere in Verbindung mit den Verdichtungsräumen, verbessert werden.

Eine entscheidende Bedingung für die Realisierung von Konzepten der Verkehrsvermeidung und -verlagerung im Güterverkehr liegt in einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, insbesondere zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße hinsichtlich der Anrechnung von Wege- und Umweltkosten.

17.1.6 Gesetzgeberische Vorhaben

17.1.6.1 Bahnstrukturreform

Die Neuordnung von DB und DR als Deutsche Bahn AG (DBAG) erfordert eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 87 Abs. 1 GG). Mit der Umwandlung der bisherigen Sondervermögen des Bundes DB und DR in die Rechtsform der Aktiengesellschaft entfallen zukünftig für die Eisenbahn des Bundes die bisher von DB und DR wahrgenommenen Gemeinwohlaufgaben bei der Erbringung von Verkehrsleistungen. Verantwortlich für derartige gemeinwirtschaftlich zu erbringende Verkehrsleistungen werden zukünftig allein staatliche bzw. kommunale Aufgabenträger sein. Mit einem Gesetz über die Neuordnung des Eisenbahnwesens wird u. a. die Umwandlung von DB/DR in eine AG und die Überleitung der Mitarbeiter, die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes und der Bau und die Finanzierung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes geregelt.

Außerdem wird die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr von DB und DR gegen einen finanziellen Ausgleich auf die Länder übertragen.

Entschuldung und umfassende Sanierungsmaßnahmen sollen die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die privatwirtschaftlich agierende Bahn sich am Markt behauptet. Durch die Trennung von Fahrweg und Transport wird die wirtschaftliche Nutzung des Schienennetzes gefördert. Auch Dritte, wie die nicht bundeseigenen Bahnen oder ausländische Eisenbahngesellschaften, sollen Zugang zu dem Netz erhalten. Nach einer Übergangszeit sollen sowohl der Fahrwegbereich wie der Personen- und Güterverkehr als eigene AG ausgegliedert werden.

Von der Bahnreform werden längerfristig deutlich über 100 Mrd. DM liegende Einsparungen erwartet. Mit den neuen Strukturen erhält das Unternehmen Bahn die Chance, sich den Herausforderungen des Verkehrsmarktes zu stellen und seine Marktanteile im Güter- wie Personenverkehr zu steigern. Das bedeutet: Anpassung der Strategien in den einzelnen Geschäftsfeldern an die Anforderungen des Marktes, kundenorientiertes und auf Gewinnerzielung ausgerichtetes Handeln. Die bisher nach dem Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzip erbrachten Leistungen hängen zukünftig vom Besteller, d. h. von den Ländern und Gemeinden bzw. von anderen Nutzern der Schieneninfrastruktur ab. Der Ausnutzungsgrad einer noch im hohen Maße flächendeckenden rund 40 000 km umfassenden Schieneninfrastruktur bestimmt in hohem Maße den Grad der Umwelt- und Siedlungsraumentlastung vom Kfz-Verkehr.

17.1.6.2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Das GVFG dient zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im ÖPNV und kommunalen Straßenbau. Mit der Einigung wurde zunächst der Plafond der für Zwecke des GVFG gebundenen Mineralölsteuermittel von 2,6 Mrd. DM auf 3,28 Mrd. DM erhöht sowie der Förderkatalog den dringendsten Bedürfnissen der neuen Länder angepaßt. Die neuen Länder erhielten aus Mitteln des Gemeinschaftswerkes Aufschwung-Ost für den ÖPNV 800 Mio. DM und den kommunalen Straßenbau 2,2 Mrd. DM zusätzlich. Ferner wurden die Bundesfinanzhilfen für das GVFG 1992 um 1,5 Mrd. DM und 1993 – 1995 um je 3 Mrd. DM erhöht, so daß 1992 für alle Länder zusammen rund 6,6 Mrd. DM und 1993 – 1995 rund 6,3 Mrd. DM pro Jahr zur Verfügung stehen, die insbesondere in den neuen Ländern für die Aufrechterhaltung und Modernisierung des öffentlichen Personennahverkehrs dringend benötigt werden.

Die GFVG-Mittel werden ergänzt durch eine kommunale Investitionspauschale von 1,5 Mrd. DM im Jahr 1993 und durch jährlich 6,6 Mrd. DM für die neuen Länder ab 1995 nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau-Ost. Diese Mittel können ausdrücklich auch für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV eingesetzt werden.

17.1.6.3 Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wurde für die neuen Länder befristetes Sonderrecht zur Schaffung der Planungsverfahren eingeführt, das sich in der Praxis gut bewährt hat. Das Planungsvereinfachungsgesetz bezweckt auf der Grundlage dieser positiven Erfahrungen die Vereinfachung und Beschleunigung der Planungen für Schienenwege, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Flughäfen, Straßen- und U-Bahnen im gesamten Bundesgebiet.

17.1.6.4 Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin–Oebisfelde

Bei der Südumfahrung Stendal handelt es sich um einen Teilabschnitt des Verkehrsprojektes Deutsche Einheit Nr. 4 Schiennschnellfahrstrecke Hannover–Stendal–Berlin, der als einziger die Stammstrecke, zu der die Neubaustrecke sonst parallel verläuft, verläßt. Um das Planungsverfahren abzukürzen und zeitlich mit den Planungsverfahren der übrigen Streckenabschnitte nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz gleichzuziehen, ist vom Deutschen Bundestag ein Investitionsmaßnahmengesetz verabschiedet worden. Das Vorhaben kommt dabei nicht durch ein gestuftes Planungsverfahren zur Baureife, sondern der Gesetzgeber beschließt unmittelbar die Zulässigkeit des Projektes einschließlich der erforderlichen Folgemaßnahmen. Die historisch einmalige Ausnahmesituation des schwierigen Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft in den neuen Ländern rechtfertigt die Anwendung eines Investitionsmaßnahmengesetzes im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, die eine Schlüsselfunktion für den wirtschaftlichen Aufschwung und die Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den neuen und alten Ländern einnehmen. Weitere Investitionsmaßnahmenge-

setze sind zur Zeit über den Bau des Abschnittes Wismar-West – Wismar-Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck–Bundesgrenze und über den Bau der A 14 Abschnitt Könnern–Löbejün anhängig.

17.1.6.5 Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr (Tarifaufhebungsgesetz)

Die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes bedingt eine fortschreitende Liberalisierung, insbesondere im Hinblick auf die Preisbindung im Güterverkehr. Zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Transportgewerbes werden daher zum 1. Januar 1994 die obligatorischen Tarife beim nationalen Binnenschiffahrts-, Eisenbahn- und Straßengüterverkehr aufgehoben. Aus verfassungsrechtlichen Gründen erfolgt die Aufhebung bei den Bundeseisenbahnen nur schrittweise; vorübergehend werden Höchsttarife eingeführt. Damit ist die faktische Gleichstellung mit den anderen Verkehrsträgern gewährleistet. Im Zuge der Bahnstrukturreform werden Tarife und Tarifgenehmigungen sowie Beförderungspflicht beim Güterverkehr aufgehoben. Nach Auffassung der Bundesregierung wird die Tarifaufhebung nicht zu generellen Erhöhungen der Beförderungspreise in verkehrsfernen Regionen führen, weil sich diese auch jetzt nicht von denen in Ballungsräumen unterscheiden und meist nahe dem Mindesttarif ausgehandelt werden.

17.2 Ausgangssituation im Telekommunikationsbereich

Die Verfügbarkeit über moderne Techniken des Informations- und Datenaustausches ist grundlegend für die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Neue Strategien zur Kostensenkung, wie z. B. neue Logistiksysteme (Güterverkehrszentren, kombinierter Ladungsverkehr), setzen schnelle und flexible Kommunikationsmöglichkeiten voraus. Regionen, die kommunikationstechnisch schlecht erreichbar sind und in denen moderne Informationsdienstleistungen nicht angeboten werden, weisen Standortnachteile, insbesondere für telekommunikationsintensive Bereiche wie den Dienstleistungssektor, auf. Der Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur ist somit eine notwendige Bedingung für den weiteren Anpassungsprozeß der Wirtschaft in den neuen Ländern.

In den alten Ländern kann ein flächendeckendes Angebot an grundlegenden netzbezogenen Diensten festgestellt werden. Zwar existieren regionale Unterschiede in den betrieblichen Kosten der Kommunikation; diese sind jedoch in erster Linie entfer-

nungsabhängig, d. h. Unternehmen in peripheren Gebieten wenden anteilig mehr Kapital für die Dienste auf. Der Einfluß dieser Kosten auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch von eher untergeordneter Bedeutung. Wichtiger erscheinen Aspekte der qualitativen Versorgung mit modernen Diensten wie die flächendeckende Versorgung mit ISDN, die Einführung der Glasfasertechnik sowie die Liberalisierung des Fernmeldewesens z. B. im Mobilfunkbereich.

Trotz erheblicher Fortschritte auf dem Gebiet der Telekommunikationsversorgung in den letzten beiden Jahren bestehen nach wie vor Defizite sowohl in der kommunikationstechnischen Verknüpfung der alten und der neuen Länder als auch bei den Kommunikationswegen innerhalb der neuen Länder. Neben fehlenden Leitungen und Verbindungen stellt die veraltete Technik des vorhandenen Kommunikationsnetzes in den fünf neuen Ländern weiterhin einen Engpaßfaktor dar. Große Unterschiede bestehen immer noch in der Telefonversorgung. Auf 100 Einwohner kommen Ende 1993 in den alten Ländern fast 50, in den neuen Ländern nur 24 Telefonanschlüsse. Neben dieser generell geringen Versorgungsdichte mit Telefonanschlüssen besteht noch immer eine regional ungleiche Verteilung. Außer Berlin sind vor allem die

altindustriellen Verdichtungsgebiete im Süden der neuen Länder besser versorgt als die agrarisch strukturierten Regionen im Norden. Die Zuwächse weisen 1992 zwar immer noch starke regionale Unterschiede auf. Sie streuen zwischen den einzelnen Direktionsbereichen mit 7,0 v. H. (Frankfurt/O.) und 27,7 v. H. (Cottbus) jedoch nicht mehr so stark wie in 1991 (18 v. H. zu 53 v. H.) und tragen, bedingt durch unterschiedliche Ausgangslagen, zu einer Angleichung der Versorgungsgrade bei. Auf der Ebene von Fernmeldeämtern ist somit eine Auseinanderentwicklung bei der Telefonversorgung nicht erkennbar.

Der Telekommunikationsbereich ist aber zugleich ein herausragendes Beispiel dafür, daß mit der Ausgangssituation in den neuen Ländern auch ein deutlicher Wettbewerbsvorteil verbunden sein kann: Die derzeit in den neuen Ländern im Entstehen begriffene Telekommunikationsinfrastruktur gehört zu den weltweit modernsten. Der Deutschen Bundespost TELEKOM wird so die Erprobung neuer Technologien und damit auch eine Verbesserung im internationalen Wettbewerb ermöglicht.

Einen wichtigen Teilbereich stellen die sogenannten „Kommunikations- oder Datenautobahnen“ dar, hochleistungsfähige Glasfaserverbindungen zur schnellen Da-

Kommunikationsinfrastruktur in den neuen Ländern



Tabelle 17.4 Entwicklung der Zahl von Telefonanschlüssen

Fernmeldeamtsbezirk	Telefonanschlüsse					
	1990	1991	1992	91:90	92:91	92:90
	1000			Steigerung um ... v.H.		
Neubrandenburg ...	59,7	84,9	110,0	42	30	84
Rostock	54,9	84,1	122,8	53	46	124
Schwerin	68,9	93,6	128,5	36	37	87
Cottbus	59,8	88,9	139,9	49	57	134
Frankfurt/Oder	77,5	105,9	139,9	37	32	81
Potsdam	104,5	148,5	203,5	42	37	95
Halle	151,9	181,4	241,1	19	33	59
Magdeburg	131,9	155,6	215,5	18	38	63
Chemnitz	185,3	219,3	270,3	18	23	46
Dresden	185,0	217,4	287,6	18	32	55
Leipzig	154,3	186,8	245,2	21	31	59
Erfurt	124,8	180,5	248,1	45	37	99
Gera	88,8	109,3	157,3	23	44	77
Suhl	56,9	71,0	105,4	25	48	85
Berlin (Ostteil)	400,7	431,4	501,0	8	16	25
Neue Länder	1 904,9	2 358,4	3 116,1	24	32	64
Alte Länder¹⁾	29 976,0	31 242,0	31 904,9	4	2	6
Bundesgebiet	31 880,0	33 600,0	35 021,1	5	4	10

1) einschließlich Berlin (West)

Quellen: Deutsche Bundespost TELEKOM, Generaldirektion
Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland, eigene Berechnungen

Karte 17.3 Datenautobahnen

Glasfaserverbindungen der Telekom
mit einer Übertragungsleistung
von 2,5 Gigabit pro Sekunde bis
Ende 1993



Quelle: Telekom

tenkommunikation. Derzeit wird in den neuen Ländern bereits die Anbindung der Kunden an das Glasfasernetz vollzogen. Bis 1995 sollen 1,2 Mio. Haushalte in den neuen Ländern einen Glasfaseranschluß erhalten.

Der Aufbau eines solchen hochwertigen Infrastrukturnetzes ist als Langfristaufgabe der nächsten zwanzig bis dreißig Jahre zu sehen. Die „Kommunikationsautobahnen“ werden künftig insbesondere für die Übertragung bewegter Bilder im Zusammenhang etwa mit Bildtelefon oder hochauflösendem Fernsehen bedeutsam.

Besonders hervorzuheben sind auch spezielle, auf die Anforderungen der Wirtschaft orientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Telekommunikationsmöglichkeiten, wie die Bereitstellung von Telefonanschluß-

sen mit Hilfe von Sondertechniken (bis Ende 1992 87 000 Telefonanschlüsse) und Mobilfunkanschlüssen zu Sonderkonditionen.

Mobiltelefone werden in den neuen Ländern nach wie vor als substitutive Form der Telekommunikation genutzt, insbesondere im geschäftlichen Bereich.

17.2.1 Die Rolle privater Anbieter im Telekommunikationsbereich

Die Postreform von Mitte 1989 hat zu einer grundlegenden Veränderung der Anbieterstruktur auf dem Telekommunikationsmarkt geführt. Mit Ausnahme des Telefondienstes, der Bereitstellung von Mietlei-

stungen und des Betriebs von Funkdiensten können alle Telekommunikationsdienstleistungen im Wettbewerb angeboten werden. Der Telekommunikationsbereich der Deutschen Bundespost wird nunmehr auf der Grundlage des Postverfassungsgesetzes – ebenso wie Postdienste und Postbankdienste – in unternehmerischer Selbständigkeit geführt. Die Deutsche Bundespost TELEKOM hat dabei aber ihre Infrastrukturdienstleistungen (Monopol- und Pflichtleistungen, etwa die Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen) nach den Grundsätzen der Tarifeinheit im Raum zu einheitlichen Leistungsentgelten in der Fläche anzubieten. Die Bundesregierung hat für die Pflichtleistungen im September 1992 eine TELEKOM-Pflichtleistungsverordnung erlassen. Die Pflichtleistungsverordnungen für die Deutsche Bundespost POSTDIENST und die Deutsche Bundespost POSTBANK (Pflichtleistungsverordnung) sind z. Z. in Vorbereitung und werden voraussichtlich Anfang 1994 in Kraft treten.

Auf dem Telekommunikationsmarkt gibt es mittlerweile zahlreiche private Anbieter. Insgesamt ist der Telekommunikationsbereich durch hohe Dynamik gekennzeichnet: Der Telekommunikationsdienstleistungsmarkt wächst mit jährlichen Raten von über 10 v. H., der Markt für Geräte mit Raten von etwa 3 v. H.

Seit Mitte 1990 haben neben der Deutschen Bundespost TELEKOM auch private Unternehmen die Möglichkeit, eigene Satellitennetze zu errichten und zu betreiben sowie Satellitendienste anzubieten. Diese Netze bieten im Vergleich zur terrestrischen Infrastruktur die Vorteile der von Anfang an gegebenen flächendeckenden Verfügbarkeit, der schnellen Auf- und Ausbaumöglichkeit und der entfernungsunabhängigen Kosten.

Nach Herstellung der deutschen Einheit wurde zunächst durch Satellitennetze eine kurzfristige Lösungsmöglichkeit zur Beseitigung der Engpässe in der Telekommunikationsinfrastruktur der neuen Länder geschaffen. Für den Bereich der Sprachkommunikation spielen satellitenbasierte Telefondienste jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Von den 43 privaten Satellitennetzbetreibern (November 1993) bieten 13 Unternehmen, die im Besitz der Zusatzgenehmigung für den Telefondienst mit und in den neuen Ländern sind, ihren Kunden Telefondienste innerhalb der neuen Länder und zwischen alten und neuen Ländern über Satellitenverbindungen an. Der voranschreitende Aufbau des terrestrischen Telekommunikationsnetzes, insbesondere des Overlaynetzes der Deutschen Bundespost TELEKOM hat zu einer weiteren Einschränkung der Nachfrage für Telefonverbindungen via Satellit geführt.

Größere Bedeutung kommt dagegen der satellitenbasierten Datenkommunikation zu, da die Möglichkeiten der Datenkommunikation in und mit den neuen Ländern über

terrestrische Netze immer noch unzureichend sind. Allein die Deutsche Bundespost TELEKOM betrieb Mitte 1993 ca. 1 000 sogenannte VSAT-Stationen; die Zahl der von privaten Anbietern installierten Anlagen lag sogar noch höher. Etwa 90 v. H. dieser Anlagen sind in den neuen Ländern installiert. Nutzer dieses Angebots sind insbesondere Dienstleistungsunternehmen.

Auch im Bereich der Mobilkommunikation sind seit 1990 durch die Lizenzierung privater Anbieter wettbewerbsorientierte Marktstrukturen entstanden. Allerdings wurde der Netzaufbau in den neuen Ländern durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken sowie durch Defizite im Angebot an Mietleitungen der Deutschen Bundespost TELEKOM behindert. Da zunächst keine zugelassenen Endgeräte verfügbar waren, konnten die beiden digitalen zellularen Mobiltelefonnetze D 1 und D 2 erst Mitte 1992 den kommerziellen Betrieb aufnehmen.

Diese Verzögerung führte allerdings zu einer bereits wesentlich größeren Flächendeckung bei Inbetriebnahme der Netze als ursprünglich geplant. Beide Netzbetreiber verfolgen, ausgehend von den Verdichtungsräumen und Hauptverkehrsadern, ähnliche räumliche Ausbaumuster. Für das D 1-Netz und das D 2-Netz wird für das Jahr 1994 eine fast flächendeckende Versorgung angestrebt.

Von dem analogen C-Netz der Deutschen Bundespost TELEKOM wurden in den neuen Ländern Ende 1992 bereits 90 v. H. der Bevölkerung abgedeckt.

Neben den Satelliten- bzw. Mobiltelefonnetzen sind auch die über Bündelfunknetze angebotenen Dienstleistungen eine wichtige Ergänzung zur Behebung der noch bestehenden Defizite bei der Telekommunikationsinfrastruktur. Diese Dienstleistungen sind in der Regel für geschlossene Benutzergruppen vorgesehen und ermöglichen die Zusammenschaltung mit dem öffentlichen Telefonnetz. Lizenzen für Bündelfunknetze privater Anbieter in den neuen Ländern wurden zunächst für die Verdichtungsgebiete Berlin, Leipzig, Dresden und Chemnitz vergeben. Seit Herbst 1991 können jedoch auch Lizenzen für Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume beantragt werden. Die seitdem gestiegene Nachfrage bezieht sich in den neuen Ländern inzwischen auf alle Regionen.

Während die Netze privater Bündelfunkbetreiber sich zumeist in der Auf- und Ausbauphase befinden, konnte die Deutsche Bundespost TELEKOM wesentlich früher mit der Inbetriebnahme ihrer Bündelfunknetze beginnen. In den neuen Ländern waren bereits 1990 in Berlin und Dresden entsprechende Netze betriebsbereit. Bis Ende 1992 wurden auch Leipzig, Chemnitz/Zwickau, Gera/Erfurt/Eisenach, Rostock, Schwerin, Neubrandenburg und Magdeburg mit Bündelfunk versorgt.

Satellitennetze, Mobilkommunikation und Bündelfunknetze

▷

17.3 Entwicklungen im Postbereich

Zur Verbesserung der Wettbewerbsposition gegenüber den konkurrierenden Paketzustellern in Deutschland hat die Deutsche Bundespost POSTDIENST ein neues Frachtpostkonzept aufgestellt, das bis 1995 umgesetzt sein soll. Das Konzept soll die Attraktivität der Paket- und Päckchenzustellung für den privaten und gewerblichen Kunden erhöhen. Dazu wird die Frachtpost künftig in einem neuen Produktionssystem über 33 das Bundesgebiet flächendeckend erfassende Frachtpostzentren abgewickelt. Mit einer Arbeitsplatzzahl von 400 bis 600 Beschäftigten sind die Frachtpostzentren auch als Arbeitsstätten von regionaler Bedeutung. Als Regionen für die Frachtpostzentren sind vorgesehen: Augsburg, Berlin-Süd I, Berlin-Nord II, Bielefeld, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt-Offenbach, Hagen, Hamburg, Hannover, Kassel, Karlsruhe, Koblenz, Köln, Leipzig, Magdeburg, Frankfurt/Mainz, Mannheim, München, Münster, Neubrandenburg, Neumünster, Nürnberg, Offenburg, Regensburg, Ruhrgebiet, Stuttgart-Nord und -Süd, Ulm, Würzburg, Zwickau.

Die Realisierung des neuen Frachtpostkonzepts soll 1995 erfolgen. Die Deutsche Bundespost POSTDIENST wird in den nächsten sechs bis acht Jahren auch ihren Briefdienst rationeller und effizienter gestalten. Durch eine Konzentration auf 83 flächendeckend verteilte Briefzentren läßt sich die Zahl der täglichen Transportrelationen auf ein Drittel reduzieren. In der Pilotphase werden drei Briefzentren errichtet, die ab Mitte 1994 in Betrieb genommen werden sollen. Gleichwohl bleibt das Annahme- und Zustellnetz und damit die Präsenz der Deutschen Bundespost POSTDIENST in der Fläche bestehen. Die Versorgung erfolgt derzeit mit einem Netz von rund 22 000 Post-Filialen. Um das postalische Angebot auf dem Land

kostendeckender zu gestalten und durch längere Öffnungszeiten zu verbessern, hat die Deutsche Bundespost POSTDIENST seit August 1993 einen bundesweiten Betriebsversuch mit „Postagenturen“ eingeleitet. An ca. 500 Standorten werden dabei ein Jahr lang Postdienstleistungen angeboten. Als Kooperationspartner der Post sind folgende Branchen vorgesehen: Lebensmittel-einzelhandel, Schreibwarengeschäfte, Lotto-Toto-Aannahmestellen und Tankstellen. Erste positive Erfahrungen konnte die Deutsche Bundespost POSTDIENST bereits 1992 mit sogenannten Nachbarschaftsläden 2000 in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sammeln. Bei den Nachbarschaftsläden 2000 handelt es sich um ein dreijähriges bundesweites Modellvorhaben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Stärkung der wohnungsnahen Grundversorgung mit Produkten und Leistungen des täglichen Bedarfs in kleinen Gemeinden bzw. Ortsteilen zwischen 500 und 1000 Einwohnern im ländlichen Raum.

18 Ver- und Entsorgung

18.1 Energieversorgung

18.1.1 Entwicklung des Energieverbrauchs

Die Energieverbrauchsstrukturen sind in den alten und neuen Ländern nach wie vor grundverschieden. Während in den alten Ländern eine Diversifizierung kennzeichnend ist, herrscht in den neuen Ländern

Tabelle 18.1 Primärenergieverbrauch nach Energieträgern

Energieträger	Alte Länder		Neue Länder		Bundesgebiet	
	PJ ¹⁾	v.H.	PJ	v.H.	PJ	v.H.
1992						
Steinkohle	2 125	17,8	82	3,8	2 207	15,6
Braunkohle	979	8,2	1 187	54,2	2 166	15,3
Mineralöl	4 956	41,4	671	30,6	5 627	39,8
Erdgas	2 128	17,8	255	11,6	2 383	16,8
Kernenergie	1 498	12,5	—	—	1 498	10,6
Wasserkraft ²⁾	126	1,1	-15	-0,7	111	0,8
Sonstige	147	1,2	12	0,5	159	1,1
Insgesamt	11 959	100	2 192	100	14 080	100

¹⁾ 1 Mio. t SKE entsprechen 29,3 Petajoule (PJ)

²⁾ Eingerechnet ist der Außenhandelsaldo Strom insgesamt; negative Werte bedeuten daher, daß der Export insgesamt größer als der Import einschließlich Wasserkraft ist.

Quelle: Angaben der AG Energiebilanzen, Essen, Oktober 1993

Tabelle 18.2 Entkoppelung des Primärenergie- und Stromverbrauchs vom Wirtschaftswachstum (alte Länder)

	1961-1971	1971-1981	1981-1991
	Zunahme um ... v. H./p. a.		
Brutto-Inlandsprodukt	4,3	2,4	2,5
Primärenergieverbrauch	4,6	1,0	0,9
Brutto-Stromverbrauch ¹⁾	8,0	3,5	2,0

¹⁾ Brutto-Stromverbrauch ist die gesamte in einem Kraftwerk erzeugte Menge an Strom einschließlich Eigenverbrauch der Kraftanlagen

Quelle: VDEW (Hrsg.): Die öffentliche Elektrizitätsversorgung 1991. Frankfurt/M. 1992.
Eigene Berechnungen der BfLR

ganz überwiegend der Einsatz von Braunkohle vor. Durch das Abschalten der Kernenergieblöcke im Jahr 1990 entfiel in den neuen Ländern zudem der Beitrag der Kernenergie zur Stromerzeugung.

Im Trend zeichnet sich ab, daß sich in den neuen Ländern ein völlig neuer Energieträger-Mix einstellen wird: Braunkohle wird zunehmend mehr von Heizöl und Erdgas abgelöst und hat in den neuen Ländern langfristig nur noch in der Stromerzeugung eine Chance. Da das Dritte Verstromungsgesetz nicht für die neuen Länder gilt, kann dort Importkohle preisgünstig zum Einsatz kommen und so dazu führen, daß in den neuen Ländern verstärkt Steinkohle zur Verstromung eingesetzt wird.

Vorliegende Prognosen gehen davon aus, daß sich der Primärenergieverbrauch insgesamt in seiner absoluten Höhe künftig nur wenig verändern wird. Gleichzeitig wird sich die gesamtdeutsche energetische Effizienz beträchtlich steigern, d. h. der Trend der Abkoppelung des Wirtschaftswachstums vom Primärenergieverbrauch wird sich weiter fortsetzen. Im Zeitreihenvergleich wird erkennbar, daß auch der Zuwachs beim Stromverbrauch kontinuierlich zurückgegangen ist.

18.1.2 Entwicklung der Wärmeversorgung

Zu den Schlüsselenergien in der (Niedertemperatur-)Wärmeversorgung zählen Gas und Fernwärme. Die inländische Förderung von Erdgas liegt bei rund 24 v. H., der Import von Erdgas bei rund 76 v. H. des Gesamtaufkommens.

Die Privatisierung der Gaswirtschaft in den neuen Ländern ist auf der überregionalen und regionalen Ebene abgeschlossen. Auf der kommunalen Ebene ist die Stadtwerke-

bildung weit fortgeschritten. Die erforderliche Gasinfrastruktur wird beschleunigt ausgebaut. In der Ferngasversorgung sind bereits drei große Verbindungen zum westdeutschen Leitungsnetz und damit zum westeuropäischen Erdgasverbundsystem geschaffen worden. Parallel zur Ferngasversorgung werden die regionalen Verteilungsnetze ausgebaut. Vor allem in Sachsen und Thüringen sind schon ganze Regionen für die Erdgasversorgung erschlossen. Bis Mitte der neunziger Jahre sollen in den neuen Ländern pro Jahr zusätzlich rund 500 000 bis 700 000 Haushalte mit Erdgas versorgt werden. Die hierfür notwendigen Investitionen werden auf 12 Mrd. DM geschätzt. Nach Aussagen der Gaswirtschaft soll um das Jahr 2000 rund ein Drittel aller Wohnungen mit Erdgas beheizt werden. Erdgas und leichtes Heizöl werden damit die Braunkohle teilweise aus dem Wärmemarkt verdrängen und somit einen Beitrag für die Reduzierung von Umweltbelastungen leisten.

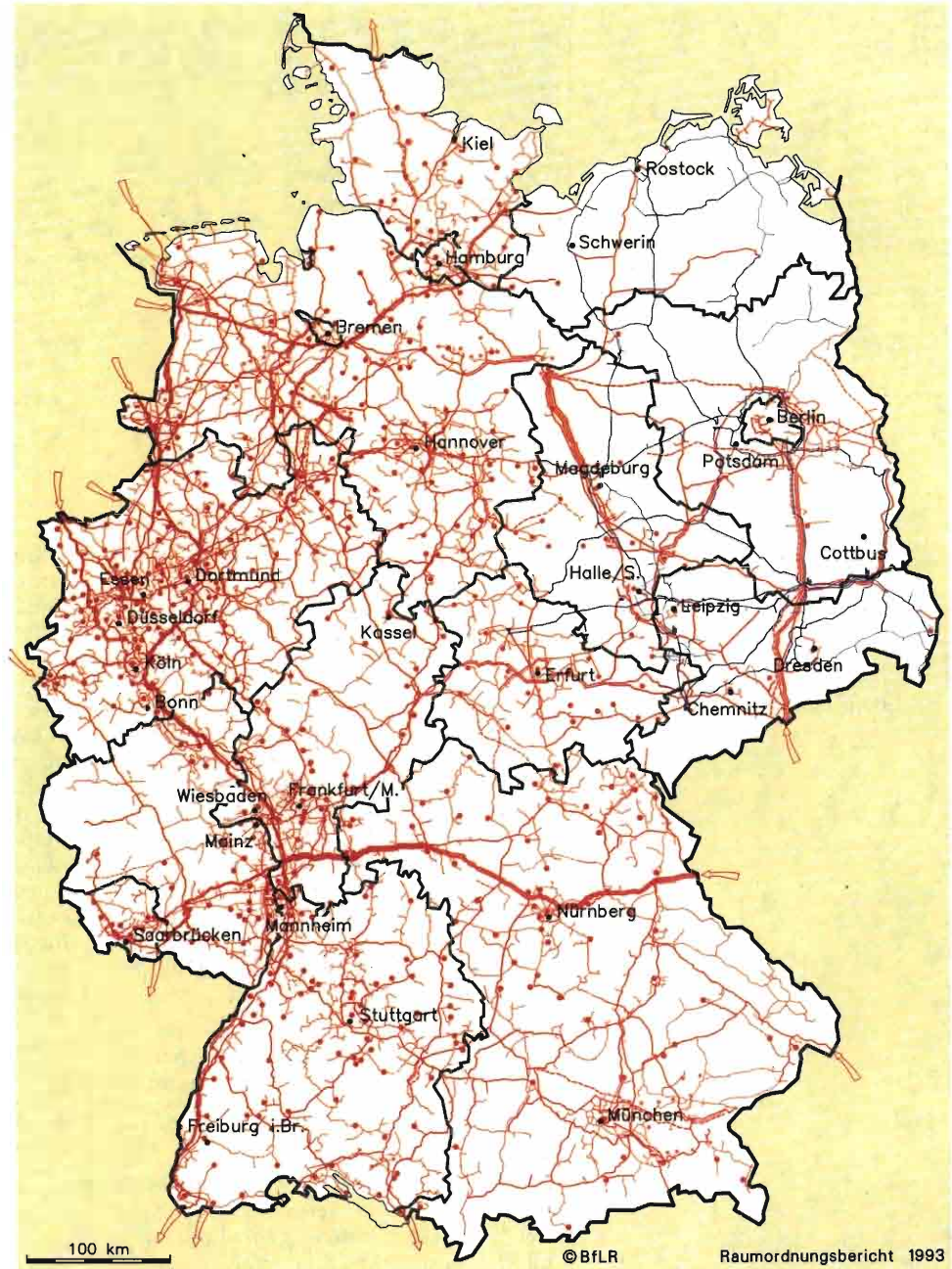
In der leitungsgebundenen Wärmeversorgung konkurrieren Gas und Fernwärme. Allerdings ist das Ausbautempo der Fernwärmeversorgung geringer: So wuchs der Anschlußwert in den alten Ländern im Jahr 1991 lediglich von 36 500 MW im Jahre 1990 auf 37 300 MW an. Das entspricht einem Zuwachs von ca. 2,2 v. H. Auch in den Jahren zuvor hat sich die Zuwachsrates kaum verändert. In den neuen Ländern stellt sich die Situation anders dar. Hier hat die Fernwärmeversorgung einen Anteil von 25 v. H. am Wärmemarkt gegenüber 9 v. H. in den alten Ländern. Allerdings kommt die Fernwärme häufig aus veralteten braunkohlegefeuerten Anlagen; nur 30 v. H. der Fernwärme wird auf der Basis der Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt gegenüber 57 v. H. in den alten Ländern. Außerdem ist der Wärmebedarf der Wohnungen und Gebäude in den neuen Ländern z. T. mehr als doppelt so hoch wie bei vergleichbaren Gebäuden in den alten Ländern.

Struktur des Energieverbrauchs



Karte 18.1 Gaswirtschaft

- Erdgasfeld •
 - Kokerei •
 - Ortsgasversorgung •
 - Untergroundspeicher für Erdgas •
 - Untergroundspeicher für hergestelltes Gas •
 - Ferngasleitung für Erdgas —
 - Ferngasleitung für Erdgas im Bau oder geplant —
 - Ferngasleitung für hergestelltes Gas —
- Stand: Ende 1993



Quelle: Bundesministerium
für Wirtschaft

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

18.1.3 Restrukturierung der Stromversorgung in den neuen Ländern

Die Höchstspannungsnetze in den alten und neuen Ländern sind noch immer in unterschiedlichen übernationalen Systemen integriert. Nachdem zwei Verbindungen zwischen alten und neuen Ländern (Helmstedt und Wolmirstedt, Redwitz und Remptendorf) hergestellt wurden, steht die Fertigstellung der dritten Verbindung Mecklar-Vieselbach noch aus. Mit der Fertigstellung dieser Verbindung Ende 1993/1994 kann der Verbundbetrieb aufgenommen werden.

Seit Abschluß der Stromverträge von 1990 wird die Elektrizitätswirtschaft in den neuen Ländern restrukturiert. Auf der Verbundebene sind Investitionsentscheidungen über die Nachrüstung von acht 500 MW-Blöcken (Jänschwalde, Boxberg) mit Rauchgasentschwefelungsanlagen sowie über den Neubau von sechs 800 MW-Blöcken in der Lausitz und im mitteldeutschen Braunkohlerevier (Schwarze Pumpe, Boxberg, Lippendorf) getroffen worden. In Thüringen wird der Bau des Pumpspeicherwerks Goldisthal wieder aufgenommen. Durch die einvernehmliche Beilegung des Streits vor dem Bundesverfassungsgericht Mitte 1993 um die Stromversorgung in den neuen Län-

dern und das kommunale Eigentum an den örtlichen Versorgungsanlagen konnte die mehr als zweijährige Blockade von Investitionen in die Strom- und Fernwärmeversorgung beendet werden.

18.1.4 Anpassungsprozesse im Steinkohlen- und Braunkohlenbergbau

In der Kohlerunde 1991 wurde einvernehmlich beschlossen, den subventionierten Absatz deutscher Steinkohle bis zum Jahre 2005 auf insgesamt 50 Mio. t SKE/Jahr für Zwecke der Verstromung und Verhüttung zurückzuführen. Diese Zielmenge soll bereits im Jahre 2000 erreicht werden. Der Anpassungsprozeß verläuft insbesondere wegen der aktuellen Stahlkrise erheblich schneller als geplant.

Die Förderung heimischer Steinkohle betrug 1992 66,7 Mio. t SKE bei einem Absatz von nur 63,7 Mio. t SKE. Ende 1992 waren im deutschen Steinkohlenbergbau noch 115 000 Mitarbeiter beschäftigt. Verstromung und Verhüttung sowie der laufende Anpassungsprozeß erfordern derzeit direkte und indirekte Hilfen von jährlich etwa 10 Mrd. DM.

Die Bundesregierung wirkt darauf hin, daß das ab 1994 erforderliche neue EU-Kohlebeihilferecht eine Umsetzung der Ergebnisse der Kohlerunde 1991 zuläßt. Die Bundesregierung beabsichtigt, entsprechend den Ergebnissen der Kohlerunde 1991 unter Mitwirkung aller Beteiligten ein Finanzierungssystem zu entwickeln, das einen Verstromungsabsatz von 35 Mio. t SKE/Jahr nach 1995 möglich macht.

Die Braunkohle ist im vereinten Deutschland der wichtigste heimische Energieträger und wird zudem ohne Subventionen gefördert. Die Entwicklung verläuft gegenwärtig aufgrund der gegensätzlichen Ausgangslagen in den alten und den neuen Ländern allerdings noch unterschiedlich.

Im ostdeutschen Braunkohlenbergbau mit Revieren in der Lausitz und in Mitteldeutschland vollzieht sich ein tiefgreifender Anpassungsprozeß. Zwischen 1989 und 1992 ging die Förderung von 300 Mio. t auf 129 Mio. t um fast 60 v. H. zurück. Dieser Rückgang war mit einem drastischen Personalabbau von ca. 133 000 auf 53 000 Beschäftigte verbunden. Der Umstrukturierungsprozeß wird sich auch noch in den nächsten Jahren – bei allerdings verlangsamtem Tempo – fortsetzen. Bei Fortführung von Förderkonzentration und konsequenter Rationalisierung wird die ostdeutsche Braunkohle langfristig einen wichtigen wettbewerbsfähigen Versorgungsbeitrag insbesondere in der Verstromung leisten. Mit der im Oktober 1992 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der neuen Länder getroffenen Finanzierungs-

vereinbarung zur Altlastensanierung bis 1997 wurde nicht nur eine wichtige Entscheidung zur Umweltverbesserung in den neuen Ländern getroffen, sondern gleichzeitig auch die Voraussetzung dafür geschaffen, daß fast 15 000 ehemalige Bergarbeiter mittelfristig außerhalb des aktiven Bergbaus beschäftigt werden können.

Die wettbewerbsfähige westdeutsche Braunkohle hat in den letzten Jahren ihre Förderung kontinuierlich auf 112,4 Mio. t in 1992 steigern können. Gleichzeitig ist aber die Beschäftigtenzahl infolge von Rationalisierung und Modernisierung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit auf rund 16 700 Ende 1992 zurückgegangen.

18.1.5 Förderschwerpunkte: Energiesparende Maßnahmen und CO₂-Minderung

Die Förderung von energiesparenden Maßnahmen und Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung durch Bund und Länder konzentriert sich auf die neuen Länder, weil dort mit gleichem Mitteleinsatz ein ungleich höherer Einspareffekt erzielt werden kann als in den alten Ländern. Modernisierung und Instandsetzung im Wohnungsbestand und der kommunalen und industriellen Fernwärmenutzung werden durch Kredite, Zuschüsse und steuerliche Anreize gefördert. Bezuschußt werden ferner durch Bund, Länder und die Europäische Gemeinschaft örtliche und regionale Energiekonzepte. In besonderen, durch den Bund geförderten städtebaulichen Modellvorhaben werden richtungsweisende Erkenntnisse für integrierte Planungen gewonnen, die verschiedene, für Energieeinsparung und CO₂-Minderung wichtige Fachplanungen wie Siedlungs-, Verkehrs-, Gebäude- und Versorgungsplanung koordinieren. Schließlich wird eine breite Palette alternativer Energiegewinnungsmöglichkeiten im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft gefördert.

– Maßnahmen der Energieeinsparung in Wohngebäuden

Die Bundesregierung fördert den Wohnungsbestand in den neuen Ländern durch gezielte energiesparende Maßnahmen. So wurde die bereits im Oktober 1990 begonnene Förderung zur Verbesserung des Wohnungsbestandes und zur Belebung der Investitionstätigkeit fortgesetzt. Das zunächst mit 10 Mrd. DM Kreditvolumen ausgelegte Wohnraum-Modernisierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), dessen Kosten allein vom Bund getragen werden, wurde 1992 auf 30 Mrd. DM angehoben. Im Rahmen der Beschlüsse zum Solidarpakt ist 1993 eine weitere Aufstockung auf 60 Mrd. DM erfolgt. Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in den

CO₂-Minderung durch integrierte Planungen
▷▷

neuen Ländern können darüber hinaus auch aus den Mitteln gefördert werden, die der Bund im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus den Ländern als Finanzhilfen gewährt. Für die Jahre 1991 bis 1993 wurde jeweils ein Verpflichtungsrahmen von 1 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Die Länder sind verpflichtet, zusätzlich Komplementärmittel in mindestens gleicher Höhe einzusetzen.

– *Städtebauliche Modellversuche zur Energieeinsparung*

Im Rahmen eines 1993 neu eingerichteten Forschungsfeldes des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau werden Modellvorhaben zur Schadstoffminderung im Städtebau durchgeführt, in denen mit dem Ziel der CO₂-Minderung Siedlungs-, Gebäude- und Versorgungsplanung unter Einbeziehung von Maßnahmen nach der Wärmeschutz-Verordnung und der Heizungsanlagen-Verordnung zusammengeführt und optimiert werden.

– *Finanzierungshilfen und Maßnahmen zur Energieeinsparung bei Investitionen von Gemeinden und Unternehmen*

Maßnahmen der Energieeinsparung und des kommunalen Umweltschutzes werden in verschiedenen Förderprogrammen des Bundes und der EU mit berücksichtigt. Zu nennen sind insbesondere das Kommunalkreditprogramm, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, das ERP-Sondervermögen und das EU-Programm „THERMIE“. Allein im Rahmen des Schwerpunktbereichs Umweltschutz innerhalb der Förderprogramme des ERP-Sondervermögens wurden im Zeitraum von 1990 bis 1992 insgesamt 657 Mio. DM für Zwecke der Energieeinsparung und der Nutzung von erneuerbarer Energie bereitgestellt. Für das Jahr 1993 sind ERP-Mittel in Höhe von 450 Mio. DM veranschlagt.

– *Förderung von Energiekonzepten, Fernwärmenetzen und erneuerbaren Energien*

Für die vom Bundesministerium für Forschung und Technologie in Kooperation mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von 1989 bis 1992 geförderten Energiekonzepte in den neuen Ländern wurden rund 3 Mio. DM bereitgestellt. Für die Jahre 1993 und 1994 wurde für weitere Projekte ein Volumen von 2,9 Mio. DM vertraglich festgelegt. Ferner wurde die Erarbeitung eines flächendeckenden Energiekonzepts für den Freistaat Sachsen gefördert, das insbesondere auch die Einsatzmöglichkeiten für Braunkohle feststellt.

Energiekonzepte in den alten und insbesondere in den neuen Ländern werden nicht nur von den Ländern selbst, sondern auch aus Mitteln der Europäischen Union geför-

dert. In den neuen Ländern wurden seit 1990 häufig Energiekonzepte gefördert, die gemeinsam mit westdeutschen und europäischen Partnerstädten erarbeitet wurden. Im Jahre 1992 sind rund 550 000 ECU für Energiekonzepte in den neuen Ländern bereitgestellt worden.

Ein spezielles Programm für die Sanierung der Fernwärmeversorgung mit einem jährlichen Volumen von 300 Mio. DM Investitionszuschüssen ist im Februar 1993 durch den Bund und die Länderwirtschaftsminister für den Zeitraum von 1993 bis 1995 aufgelegt worden. Die Förderung begann 1992 im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost. Die ausgegebenen Bundesmittel beliefen sich im Jahre 1992 auf 149,3 Mio. DM. Die neuen Länder beteiligten sich in gleicher Höhe. Damit wurden Vorhaben zur Fernwärmsanierung in Höhe von 1,2 Mrd. DM angestoßen.

Das Bundesministerium für Forschung und Technologie fördert ferner im Rahmen seines Programms „Rationelle Energieverwendung und erneuerbare Energien“ Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte, z. B. in den Bereichen Photovoltaik, Windenergie, Biothermie und rationelle Energieverwendung im Bereich von Industrie und Kleinverbrauchern. In den Jahren 1991 und 1992 sind für diese Zwecke 276 bzw. 286 Mio. DM ausgegeben worden. Für 1993 und 1994 werden jeweils 285 und 269 Mio. DM bereitgestellt. Projekte zur Windenergie- und Erdwärmenutzung werden auch in den neuen Ländern durchgeführt.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unterstützt zahlreiche Vorhaben zur Energiegewinnung aus nachwachsenden Rohstoffen. Die Projekte sind vor allem auf eine umweltfreundliche und ressourcenschonende Energieversorgung des ländlichen Raumes ausgerichtet. Im Rahmen dieser Aktivitäten und zur Vorbereitung einer breiteren Markteinführung wird der Modellversuch „Wärme- und Stromerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen“ gefördert. Von diesen Projekten sind etwa zwei Drittel in den neuen Ländern angesiedelt. Der Gesamtzuschuß für den mehrjährigen Modellversuch wird ca. 30 Mio. DM betragen. Für die nächste Zeit sind insgesamt rund 20 Mio. DM pro Jahr an Projektmitteln zur Förderung der energetischen Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen eingeplant.

18.1.6 Gesetzliche Maßnahmen zur Energieversorgung und Energieeinsparung

Gegenwärtig werden die Rechtsverordnungen zum Energieeinsparungsgesetz, die Wärmeschutzverordnung und die Heizungsanlagenverordnung novelliert. Sie sollen nachhaltige Beiträge zur Energieein-

sparung in Gebäuden und damit auch zur CO₂-Reduzierung sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern ermöglichen. Durch die verschärften Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz kann der Heizenergiebedarf bei Neubauten um mehr als 30 v. H. gegenüber den heutigen Anforderungen vermindert werden. Für bestehende Gebäude werden die Anforderungen an den Wärmeschutz heraufgesetzt, soweit Um- und Ausbauten erfolgen. In der Heizungsanlagen-Verordnung werden neue Anforderungen gestellt, um die Modernisierung veralteter Anlagen zu beschleunigen.

Im Entwurfsstadium befindet sich z. Zt. eine Reihe von Gesetzen und Richtlinienentwürfen, sowohl auf nationaler, als auch auf EU-Ebene, die mit z. T. erheblichen regionalen Auswirkungen verbunden sein werden. Auf EU-Ebene handelt es sich um den

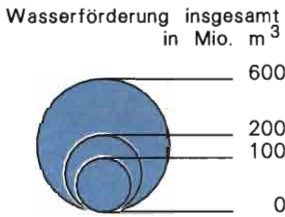
Richtlinienentwurf für eine CO₂-Energiesteuer, mit der Energieträger nach ihren Kohlendioxidemissionen und ihrem Energiewert belastet werden sollen, sowie um Richtlinienentwürfe für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt und zur Steuerbefreiung von Biotreibstoffen. Die hierin vorgesehenen Maßnahmen zur Verstärkung des Wettbewerbs würden zu einer erheblichen Umstrukturierung der regionalen Energieversorgung führen. Auf nationaler Ebene bereitet die Bundesregierung die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes vor, dessen Zielkatalog um die Ziele des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung ergänzt werden soll.

18.2 Wasserversorgung

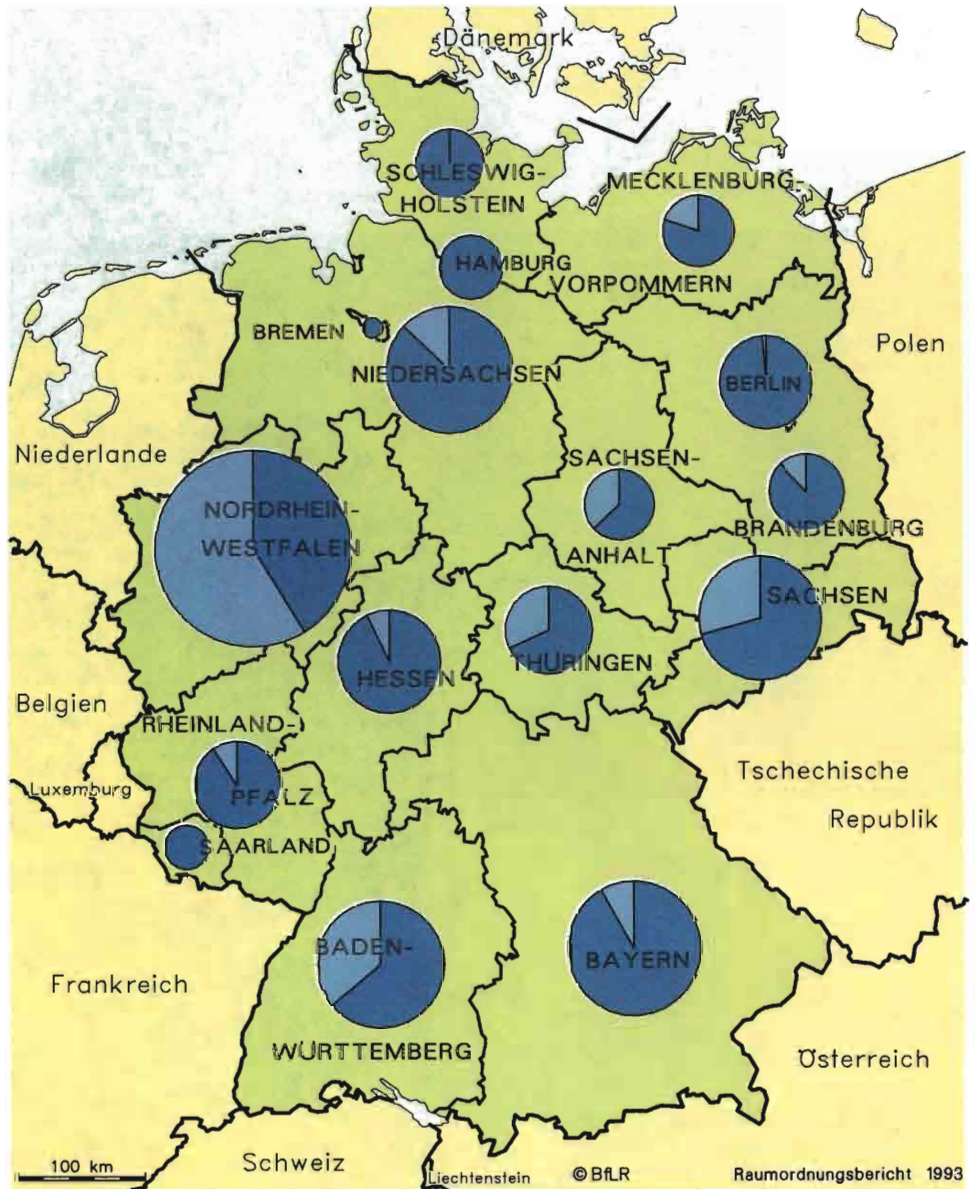
Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser ist in Deutschland sichergestellt.

Karte 18.2 Wasserrförderung

Wasserrförderung 1991 nach Arten
 Grund- und Quellwasser ■
 Oberflächennwasser ■



Anm: Durch die BGW-Wasserstatistik werden rund 85 v.H. der Wasserrförderung in den alten Ländern und die gesamte Wasserrförderung in den neuen Ländern erfaßt.



Quelle: BGW-Wasserstatistik - Länder

© BfL Raumordnungsbericht 1993

Dennoch können länger andauernde Trockenheit oder Störfälle regional und zeitlich begrenzte mengen- und gütemäßige Engpässe auslösen, die insbesondere einige Verdichtungsgebiete betreffen.

97 v. H. der Bevölkerung (alte Länder 98,4 v. H., neue Länder 93,8 v. H.) sind an die zentrale öffentliche Wasserversorgung angeschlossen. Gefördert werden ca. 5,7 Mrd. m³ Wasser; davon entstammen 70 v. H. dem Grund- und Quellwasser und 30 v. H. dem Oberflächenwasser, meist aus Trinkwassertalsperren. In den einzelnen Ländern sind diese Anteile sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen (59 v. H.) und Sachsen (66 v. H.) sind die Anteile aus Oberflächenwasser besonders hoch.

Das gewonnene Rohwasser aus dem Grund- und Oberflächenwasser ist zunehmend mit

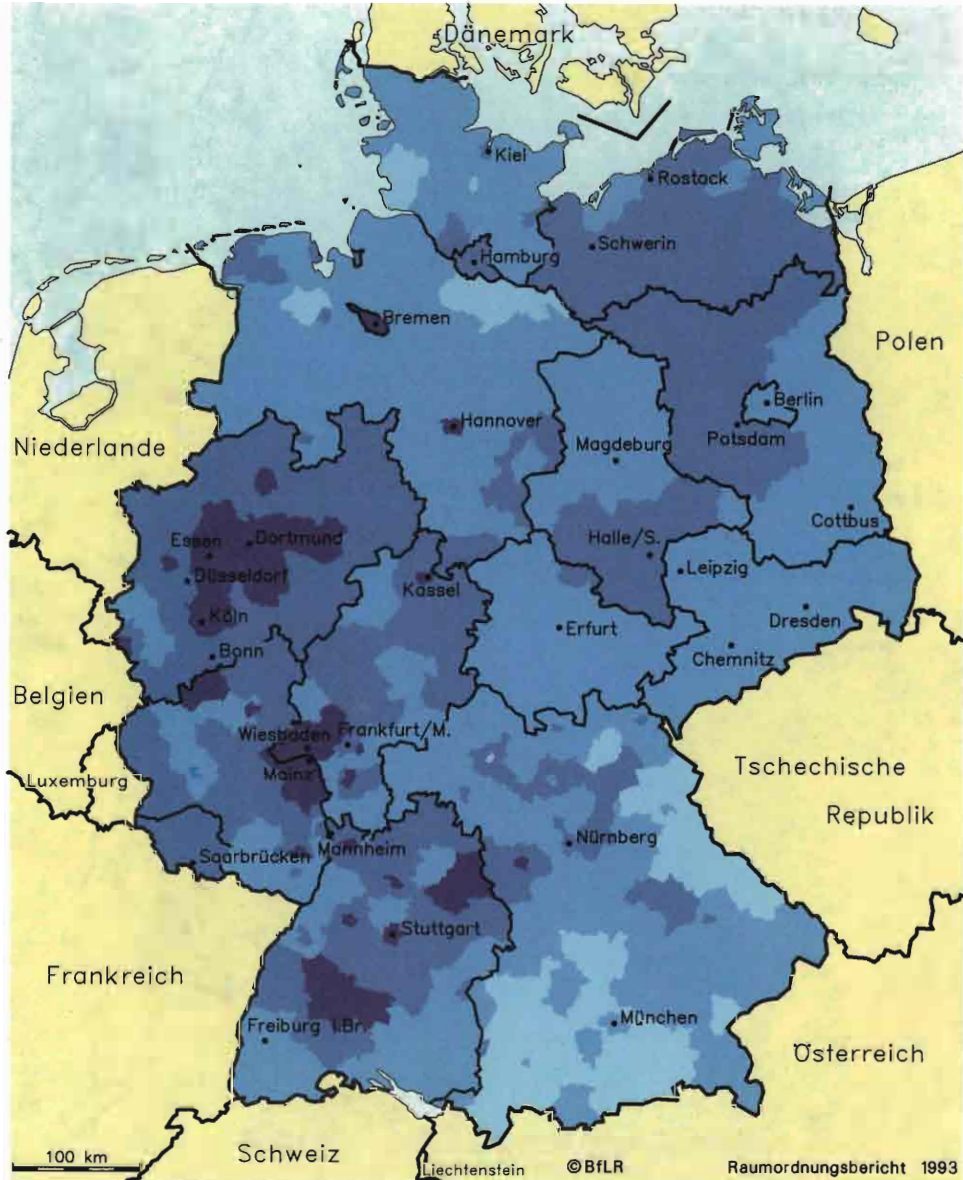
Schadstoffen vorbelastet. Es bedarf einer sorgfältigen Wasseraufbereitung. Insbesondere die Belastung mit Nitraten, Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmitteln aus der Landwirtschaft sowie schadstoffbelastete und saure Niederschläge wirken mehr oder weniger flächendeckend auf alle Oberflächengewässer und das Grundwasser ein. Die öffentliche Wasserversorgungswirtschaft ist dadurch gezwungen, erhebliche zusätzliche Investitionen bei der Wasseraufbereitung, der Neuerschließung von Wasservorkommen und dem Ausbau der Fernwasserversorgung zu tätigen. Dabei werden dann oftmals kleine, aber für die örtliche Wasserversorgung wertvolle Vorkommen aufgegeben.

Die Wasserpreise sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Der durchschnittliche

Karte 18.3 Wasserpreise

Durchschnittliche Wasserpreise für Haushalte (Grund- und Arbeitspreis) in DM/m³ 1992 (Abnahmemenge: 120 m³ pro Jahr)

- bis unter 1.50
- 1.50 bis unter 2.25
- 2.25 bis unter 3.00
- 3.00 und mehr



Quelle: Bundesverband der deutschen Gas- u. Wasserwirtschaft e.V.: Wassertarife 1992 - Kreise

Wasserpreis liegt derzeit bei 2,48 DM/m³ in den alten Ländern und bei 2,15 DM/m³ in den neuen Ländern. Höchstpreise liegen bei ca. 5,50 DM/m³ (alte Länder). Der Wasserpreisanstieg zwischen 1992–93 liegt bei etwa 9 v. H. In ländlichen Regionen mit dezentraler Wasserversorgung der Gemeinden liegen die Wasserpreise noch erheblich unter dem Durchschnittspreis.

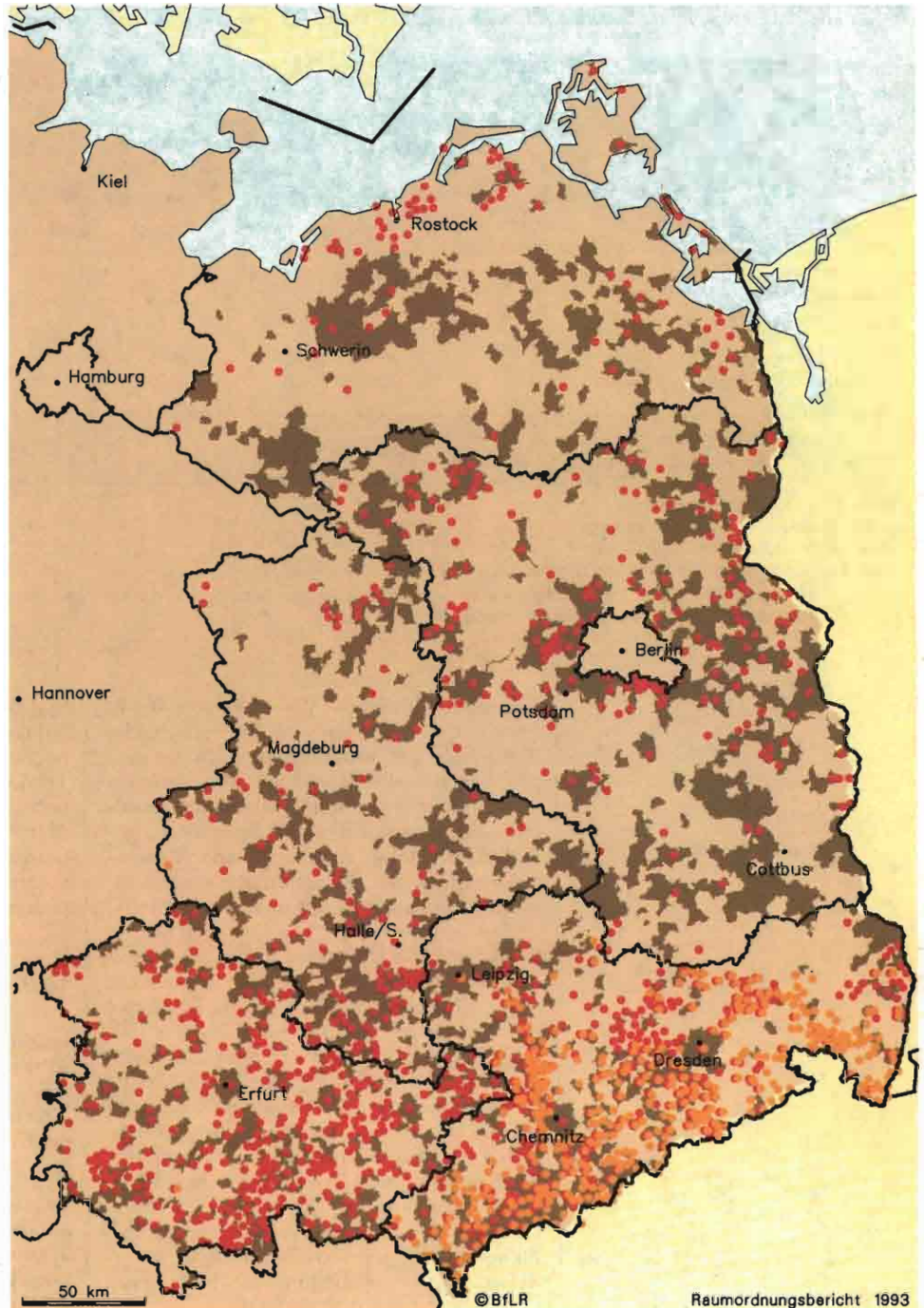
Der durchschnittliche Wasserverbrauch lag 1992 in den alten Ländern bei 145 l je Einwohner und Tag (Haushalte und Klein-

verbraucher). Hier stagniert der Verbrauch, da ein hoher sanitärer Standard erreicht ist und Wasser-/Abwasserpreise zum Sparen anhalten. In den neuen Ländern liegt der Verbrauch bei etwa 110 l je Einwohner und Tag. Er ist gegenüber dem Jahr 1989 um ca. 20 v. H. zurückgegangen, was in erster Linie wohl auf die starken Preissteigerungen seit der Vereinigung zurückzuführen ist. Es ist damit zu rechnen, daß der Verbrauch sich mittel- bis langfristig dem in den alten Ländern angleicht.

Karte 18.4 Grenzwertüberschreitungen bei der Trinkwasserqualität

Überschreitungen der Grenzwerte der Trinkwasserverordnung in den neuen Ländern, Stand 30.6.1993

- Beanstandungen durch Übersäuerungen (pH-Wert < 6,5) ●
- überwiegend anthropogen bedingte Beanstandungen ●
- überwiegend geogen bedingte Beanstandungen ■



Quelle: Sanierungsliste der Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser - Gemeinden

Raumordnungsbericht 1993

Tabelle 18.3 Sanierungsbedarf der öffentlichen Trinkwasserversorgung in den neuen Ländern

Land	Sanierungsbedarf der großen Unternehmen 1992				
	Anlagen insgesamt	angeschlossene Einwohner Mio.	Sanierung		Summe Mio. DM
			Wasserförderung/ Aufbereitung Mio. DM	Rohrnetze incl. Erweiterung Mio. DM	
1	2	3	4	5	6
Brandenburg	680	2,33	2 107	2 750	4 857
Mecklenburg-Vorpommern	950	1,85	732 ¹⁾	835 ¹⁾	2 453 ²⁾
Sachsen	1 677	4,65	1 985	3 900	5 885
Sachsen-Anhalt	485	2,77	500	2 440	2 940
Thüringen	2 400	2,64	2 364	2 650	5 014
Neue Länder³⁾	6 192	14,24	7 688	12 575	21 149

	Sanierungsbedarf „sonstiger Betreiber“ 1992			
	Anlagen	versorgte Einwohner	Sanierung Wasserförderung/ Rohrnetze Aufbereitung ⁴⁾	Sanierungskosten insgesamt Spalten 6 + 9
	Anzahl	Mio.	Mio. DM	Mio. DM
	7	8	9	10
Brandenburg	520	0,10	420	5 277
Mecklenburg-Vorpommern	500	0,08	316	2 769
Sachsen	600	0,10	400	6 285
Sachsen-Anhalt	202	0,07	280	3 220
Thüringen	230	0,01	24	5 038
Neue Länder³⁾	2 052	0,36	1 440	22 589

1) Ohne Region Neubrandenburg

2) mit Schätzwert für Neubrandenburg

3) ohne Berlin

4) Sanierungsbedarf auf der Basis von geschätzten 4 000 DM/je Einwohner

Quelle: Bundesgesundheitsamt, Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser; Bericht über die notwendigen Sanierungsmaßnahmen bei der Trinkwasserversorgung der neuen Bundesländer, Berlin, Juli 1992

Bei der Sanierung der Wasserversorgung in den neuen Ländern werden erhebliche Anstrengungen unternommen, da die derzeit bestehenden verschiedenen Ausnahmeregelungen von der Trinkwasserverordnung nur bis spätestens 31. Dezember 1995 gelten. Bis dahin sind nach einer Zusammenstellung der Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser des Bundesgesundheitsamtes in den neuen Ländern mindestens 2 766 Sanierungspläne auszuführen. Betroffen sind bisher 36 v. H. der Gemeinden bzw. 8,7 Millionen Einwohner. Regionale Schwerpunkte von Grenzwertüberschreitungen treten vor allem in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auf. Die Kosten für die Sanierung der bis Ende 1992 erfaßten großen Wasserversorgungsanlagen werden auf ca. 7,7 Mrd. DM geschätzt, die Kosten für die Sanierung und Erweiterung ihrer Rohrnetze auf weitere ca. 12,6 Mrd. DM. Für die erfaßten öffentlichen Wasserversorgungsanlagen sonstiger Betreiber besteht zusätzlicher Sanierungsbedarf in Höhe von geschätzten rund 1,5 Mrd. DM.

Seit der Herstellung der deutschen Einheit hat die Bundesregierung die neuen Länder im Bereich der Qualitätsverbesserung von Trinkwasser mit mehr als 400 Mio. DM unterstützt. Im Rahmen der von Bund und Ländern weitergeführten Förderprogramme wird es für die Gemeinden der neuen Länder auch in kommenden Jahren Unterstützung geben.

18.3 Abwasserbeseitigung

Im Raumordnungsbericht 1991 ist über die Abwassersituation zum Stand 1987/89 berichtet worden. Neue, bundesweit vergleichbare Daten aus den Erhebungen 1990 der Umweltstatistik werden erst 1994 vorliegen.

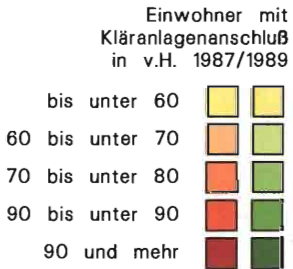
Das Vorhandensein funktionsfähiger Kläranlagen gehört zu den wesentlichen Voraussetzungen einer gesunden und zukunftsweisenden Gemeinde- und Stadtentwicklung und ist auch wichtige Vorausset-

zung für private Investitionen. Während in den alten Ländern (1987) 93 v. H. der Bevölkerung an die zentrale Kanalisation und 90 v. H. an Kläranlagen angeschlossen waren, betragen die entsprechenden Anschlußwerte in den neuen Ländern ca. 70 v. H. für Kanalanschlüsse und 56 v. H. für Kläranlagen. Dabei ist zu bedenken, daß die Anschlußwerte in kleineren Orten und im ländlichen Raum wesentlich geringer sind und dort in den neuen Ländern gegen Null tendieren. Der Anschlußgrad an öffentliche Kläranlagen gibt zudem noch keine Auskunft über deren Reinigungsleistung. Sehr verallgemeinert kann davon ausgegangen werden, daß die Reinigungsleistung der Anlagen in den neuen Ländern in der Regel weniger als 50 v. H. der westlichen Anlagen beträgt.

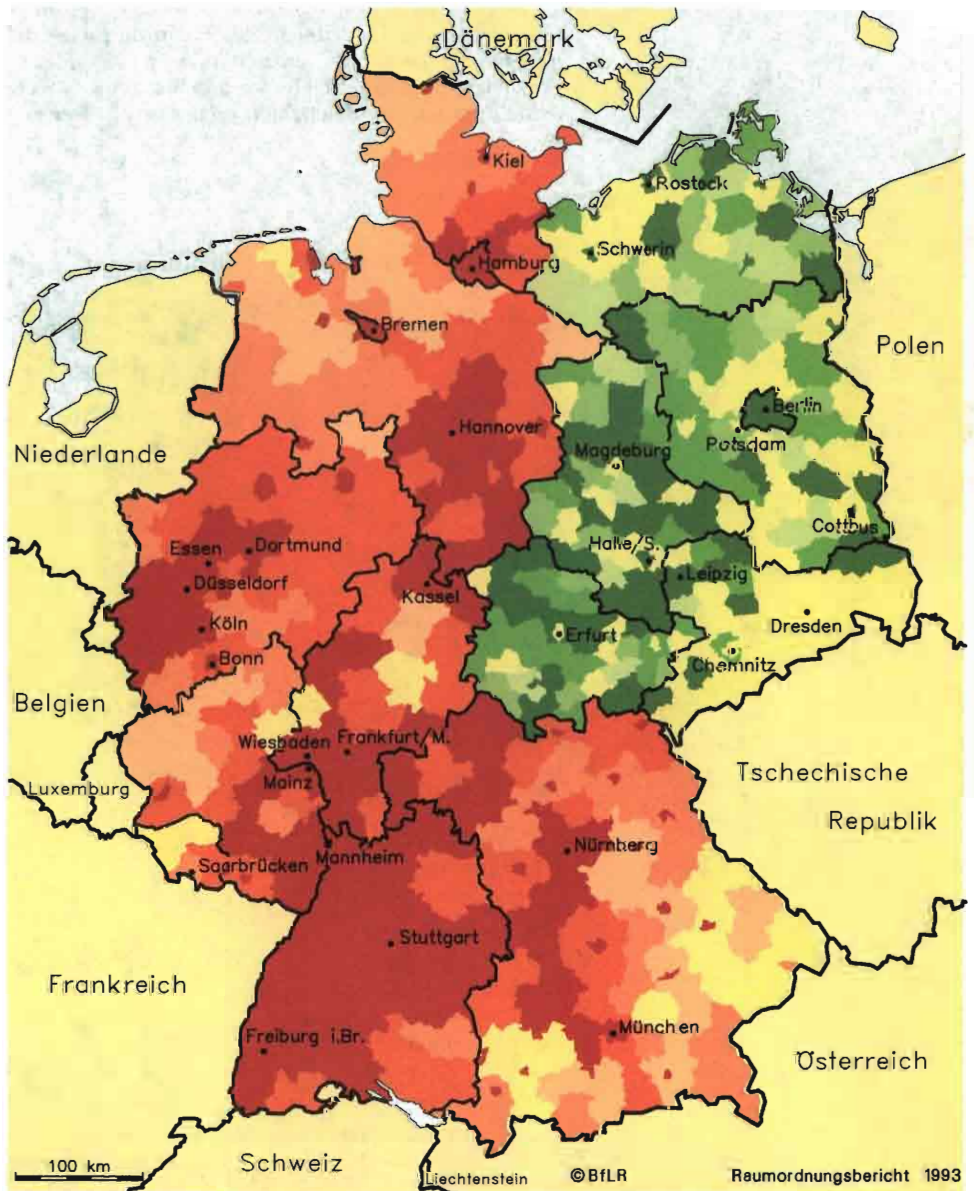
Um eine den heutigen Gewässerschutzanforderungen angepaßte Abwassersituation zu erreichen, müssen nach Angaben der neuen Länder über 100 Mrd. DM investiert werden. Auch in den alten Ländern gibt es allerdings noch Defizite bei der kommunalen Abwasserinfrastruktur, insbesondere beim Ausbau der 3. Reinigungsstufe. Die hierfür notwendigen Investitionen belaufen sich auf ca. 34 Mrd. DM.

Für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wurden den neuen Ländern für die Jahre 1991/92 von der Bundesregierung in Sonderprogrammen, so etwa im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost und durch die Förderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie von mehreren Demonstrations- bzw. Pilot-

Karte 18.5 Öffentliche Abwasserbeseitigung



Anm.: Unterschiedliche Erhebungsmethoden in den alten und neuen Ländern



Quellen: Laufende Raumbeobachtung der BfLR; Umweltbundesamt - Kreise

projekten zur Verbesserung der Trinkwasseraufbereitung, erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt. Ferner sind Schritte zur Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder und Kommunen getan worden.

Im Rahmen der 1990 gegründeten Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe wird die Fertigstellung von 61 im Bau befindlichen kommunalen Kläranlagen (31 in Deutschland, 30 in der Tschechischen Republik) und die Vorbereitung von 78 weiteren (65 in Deutschland, 13 in der Tschechischen Republik) vorangetrieben. Der Investitionsbedarf in Deutschland beträgt im Zeitraum 1992 bis 1995 ca. 2,3 Mrd. DM.

18.4 Abfallentsorgung

18.4.1 Ausgangslage und Situationsbewertung

Ein zentrales Problem der Abfallentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland sind die hohen und noch immer leicht zunehmenden Abfallmengen bei gleichzeitig nicht ausrei-

chenden Entsorgungskapazitäten. In den letzten Jahren haben deshalb die Schwierigkeiten zugenommen, alle anfallenden Abfälle so zu entsorgen, daß sie die Umwelt in möglichst geringem Maße belasten. Es entsteht in einigen Regionen zudem die Gefahr, daß unzureichende Entsorgungsinfrastruktur zum Engpaß für die Regionalentwicklung wird.

1990 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt ca. 144 Mio. t Abfall an Anlagen der öffentlichen Abfallentsorgung angeliefert, davon ca. 105 Mio. t in den alten Ländern. Gegenüber 1987 bedeutet dies für die alten Länder trotz aller Bemühungen und Erfolge auf dem Gebiet der Vermeidung und Verwertung von Abfällen eine Zunahme um ca. 5 Mio. t.

Die jährliche Hausmüllmenge pro Einwohner beträgt heute ca. 333 kg. Sie ist in den kleineren Gemeinden im ländlichen Raum geringer als in den größeren Städten und Gemeinden der Verdichtungsgebiete. Dies ist auf unterschiedliche Lebensgewohnheiten zurückzuführen. In den neuen Ländern ist die Hausmüllmenge seit der Herstellung der deutschen Einheit innerhalb von knapp zwei Jahren auf das Niveau der alten Länder gestiegen.

Tabelle 18.4 Öffentliche Abfallentsorgung

	An öffentliche Entsorgungsanlagen angegliederte Abfälle 1000 t		Anteil der in Verbrennungsanlagen entsorgten Abfälle v.H.	
	1987	1990	1987	1990
Schleswig-Holstein	4 154	3 694	13,0	15,4
Hamburg	411	345	100,0	100,0
Niedersachsen/Bremen	10 044	10 106	6,3	10,5
Nordrhein-Westfalen	23 417	24 588	12,4	12,1
Hessen	12 448	12 907	5,9	5,4
Rheinland-Pfalz	6 385	6 200	0,9	2,1
Baden-Württemberg	25 962	28 129	2,6	2,3
Bayern	15 490	15 330	13,3	12,8
Saarland	874	1 999	12,2	5,6
Berlin (Westteil)	347	370	96,0	95,2
Alte Länder	99 531	104 804	8,5	9,0
Berlin (Ostteil)		88		
Brandenburg		11 142		
Mecklenburg-Vorpommern ..		4 468		
Sachsen		9 110		
Sachsen-Anhalt		7 481		
Thüringen		7 114		
Neue Länder		39 403		0,2
Bundesgebiet		144 207		5,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 1.1, 1987, Wiesbaden 1990
Statistisches Bundesamt, IV D 41, Vorläufiges Ergebnis der Statistik der öffentlichen Abfallbeseitigung 1990, Wiesbaden 1993

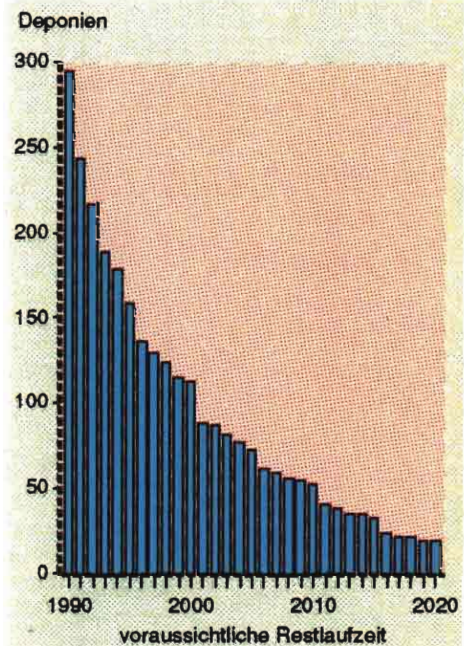
Auch die Abfälle aus dem produzierenden Gewerbe (einschließlich Krankenhäuser) sind in den alten Ländern zwischen 1987 und 1990 noch einmal von ca. 205 Mio. t auf rund 217 Mio. t gestiegen. Insgesamt sind einschließlich der neuen Länder 1990 rund 262 Mio. t produktionspezifische Abfälle in der Statistik der Abfallbeseitigung im produzierenden Gewerbe ausgewiesen. Einen großen Anteil dieses Abfalls nehmen Bauschutt und Bodenaushub mit ca. 50 v. H. ein.

Mit fast 90 v. H. wird der überwiegende Teil des Abfalls noch deponiert (Bauschutt und Bodenaushub: 100 v. H.). Während in den alten Ländern 1975 fast 4 500 Hausmülldeponien in Betrieb waren, sind es 1990 nur noch 295 Anlagen, also heute wesentlich stärker zentralisiert. Ein großer Teil der Deponien wird bald die Kapazitätsgrenzen erreichen. Für die Ablagerung von Sonderabfällen gibt es in den alten Ländern derzeit 13 öffentlich zugängliche oberirdische sowie zwei Untertagedeponien. Außerdem gibt es eine Vielzahl betriebseigener Anlagen.

In den neuen Ländern war die Situation bislang durch eine Vielzahl kleiner, häufig ungeordneter Deponien gekennzeichnet. In den letzten Jahren sind zahlreiche dieser Deponien geschlossen worden. Derzeit sind etwa 300 Deponien in Betrieb, vor der Herstellung der deutschen Einheit waren es noch über 10 000 Ablagerungsplätze. Für die Verbrennung kommunaler Abfälle gibt es in Deutschland derzeit 49 Anlagen. Ca. 10 Mio. t Hausmüll werden derzeit jährlich verbrannt. Darüber hinaus werden jährlich ca. 1 Mio. t Sonderabfälle in speziellen Verbrennungsanlagen entsorgt. Hier bestehen in Deutschland generell erhebliche Engpässe in der Entsorgungsinfrastruktur. Das Umweltbundesamt schätzt für Sonderabfälle eine fehlende Anlagekapazität für ca. 1 Mio. t im Jahr. Bei der Hausmüllverbrennung wird ein beträchtlicher Fehlbedarf neuer Anlagen prognostiziert. In einigen Gemeinden und Regionen verhindert derzeit nur eine überregionale Entsorgung, der sog. Mülltourismus auch über die deutschen Grenzen hinweg, den Entsorgungsnotstand.

Die Restlaufzeiten von Hausmüll- und Reststoffdeponien betragen häufig nur noch wenige Jahre. Um so mehr Gewicht müssen alle Ansätze erhalten, die zu einer systematischen Vermeidung und Verwertung von Abfall beitragen und damit die räumlichen Engpässe entschärfen. In vielen Regionen reichen die Deponien in den kommenden Jahren kaum bis zur erfolgreichen Durchführung von Genehmigungsverfahren für neue Deponieflächen oder Abfallbehandlungsanlagen. Gegenüber neuen Deponiestandorten oder Müllverbrennungsanlagen gibt es zum Teil erhebliche Widerstände, so dauern Planfeststellungsverfahren mindestens drei, teilweise sogar bis zu zehn Jahre. Mit Inkrafttreten des Investitionserleichte-

Abb. 18.1 Restlaufzeit von Hausmülldeponien



Anm.: nur alte Länder

Quelle: Daten zur Umwelt 1990/91, S. 495

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

rungs- und Wohnbaulandgesetzes sind Hoffnungen verbunden, daß die Planungszeiten verkürzt werden können. Außerdem sind jetzt – mit Ausnahme von Deponien – Abfallentsorgungsanlagen nach den Vorschriften des Immissionschutzrechts zuzulassen.

Regionalen bzw. lokalen Abfallwirtschaftskonzepten kommt im Rahmen einer vorausschauenden Abfallpolitik eine wichtige Rolle zu: Haushalten und Betrieben sind die Abfallprobleme auch räumlich wieder näherzubringen, um die bestehende Divergenz zwischen Verursachern und Betroffenen abzubauen. Wegen ihrer Bedeutung für eine umweltverträgliche räumliche Entwicklung ist eine solche dezentrale Abfallwirtschaftsplanung frühzeitig in die Programme und Pläne gem. § 5 ROG zu integrieren, zumal diese vorsorgend Flächen für Entsorgungsanlagen zu sichern haben, wenn die Möglichkeiten der Abfallvermeidung und -verwertung ausgeschöpft sind.

18.4.2 Gesetzgeberische Vorhaben

Vor diesem Hintergrund ist die Novellierung des Abfallgesetzes von 1986 mit seinem untergesetzlichen Regelungsinstrumentarium als wichtige Entlastung für die räumlichen Engpaßsituationen zu sehen.

Das geltende Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz)

soll zu einem Regelwerk weiterentwickelt werden, das Ressourcenschonung und Abfallvermeidung zum obersten Gebot erhebt, indem es eine umweltverträgliche Kreislaufwirtschaft fördert. Dazu wird eine stärkere Produktions- und Produktverantwortung eingeführt, um Eigeninitiative und Innovationskraft der Wirtschaft – auch der Produktvertreiber und der Verbraucher – dazu einzusetzen, Rückstände entweder gar nicht erst entstehen zu lassen oder möglichst im Wirtschaftskreislauf zu halten, um hierdurch die Abfallbeseitigung (Behandlung/Deponie) zu entlasten. Die Kreislaufwirtschaft hat sich an der Rangfolge „Vermeidung – stoffliche Verwertung – energetische Verwertung – Abfallbehandlung und -entsorgung“ auszurichten, Stoffbilanzen aufzustellen, Rückgabe- und Rücknahmepflichten zu berücksichtigen und deren Kosten zu internalisieren sowie dem Grundsatz der Inlandsentsorgung zu entsprechen. Um dies zu fördern, wird eine weitgehende Privatisierung der vorgesehenen Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung in Verbindung mit Reformen im Anlagenzulassungs- und Überwachungsrecht angestrebt. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen am 31. März 1993 beschlossen und dem Gesetzgeber zugeleitet (vgl. BR-Drucksache 245/93).

Zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Stoffe in Abfällen sowie der Abfallmengen kann die Bundesregierung auf Basis des geltenden Abfallgesetzes in Zielbestimmungen und Rechtsverordnungen aufgrund § 14 Abfallgesetz konkrete Anforderungen an die Verursacher stellen: Im Berichtszeitraum ist die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen in Kraft getreten. In Abstimmung befinden sich z. Zt. die Zielbestimmungen zur Verwertung von Bauschutt, Straßenaufbruch und Erdaushub sowie die Verordnung über die Entsorgung schadstoffhaltiger Bauabfälle. Den für diese raumbedeutsamen Massenabfälle bestehenden Engpässen in der Sicherung geeigneter Entsorgungsanlagen soll damit abgeholfen werden. Vorbereitet bzw. in Abstimmung sind Verordnungen u. a. über Elektronikschrott, über Verwertung und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren sowie über Altautos. Seit 1. April 1991 in Kraft ist die Technische Anleitung Abfall (TA Abfall) Teil 1, die für die Lagerung, Behandlung, Verbrennung und Ablagerung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle die Anforderungen nach dem Stand der Technik enthält. Sie bestimmt als besondere Anforderung an oberirdische Deponien u. a., daß sie nicht „innerhalb von Wasservorranggebieten (Gebiete, die im Interesse der Sicherung der künftigen Wasserversorgung raumordnerisch ausgewiesen sind)“ errichtet werden dürfen. Vergleichbare Vorgaben enthält die TA Siedlungsabfälle, am 1. Juni 1993 in Kraft getreten, die ebenfalls die raumrele-

vanten Risiken aus Verwertung, Schadstoffgehalt, Behandlung und Ablagerung dieser Abfälle einschließlich Nachsorge verringern soll.

Um Menge und Schadstoffgehalte von Abfällen weiter gezielt und beschleunigt zu verringern, wird innerhalb der Bundesregierung derzeit geprüft, ob und inwieweit dies durch marktwirtschaftliche Instrumente erreicht werden kann.

19 Forschung und Technologie

19.1 Ausgangssituation

Die räumliche Verteilung von öffentlichen und privaten Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in Deutschland ist in langfristigen Prozessen entstanden. Vor allem die technologie- und wirtschaftsorientierten Forschungskapazitäten sind in hohem Maße in städtischen Zentren und Verdichtungsräumen konzentriert.

In den neuen Ländern herrschte bei Herstellung der deutschen Einheit eine starke Konzentration von Forschungskapazitäten im Berliner Raum vor. Inzwischen ist diese einseitige Konzentration durch den Umbau der Forschungslandschaft in den neuen Ländern abgemildert. In den neuen Ländern besteht allerdings weiter ein ausgeprägtes regionales Gefälle: Berlin und Sachsen verfügen über die höchsten, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen über die niedrigsten Kapazitäten. Die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten konzentrieren sich vor allem in den Stadtregionen Berlin, Potsdam, Dresden, Halle, Leipzig, Chemnitz, Jena, Magdeburg, Frankfurt/Oder. In Regionen mit geringerem Potential wurde die Situation im Berichtszeitraum durch den Aufbau von Einrichtungen des Technologietransfers und der Innovationsberatung verbessert. In den alten Ländern ist eine historisch gewachsene, vielfältige und räumlich ausgewogenere Verteilung der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten festzustellen. Regionale Defizite werden in den alten Ländern zunehmend durch ein dichter werdendes Netz von Wissenstransfereinrichtungen ausgeglichen.

In der Forschungs- und Technologiepolitik wirken auf staatlicher Seite Bund und Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen eng zusammen. Bei der Organisation und inhaltlichen Gestaltung von Wissenschaft und Forschung spielen die staatlich finanzierten wissenschaftlichen Träger- und Fördergesellschaften (Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Deutsche Forschungsgemeinschaft) und die Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen mit den von ihnen getragenen

Forschungseinrichtungen und Programmen sowie die anteilig von Bund und Ländern direkt geförderten Institute der Blauen Liste eine ganz wesentliche Rolle. Der wichtigste Akteur bei Forschung und Entwicklung in Deutschland ist jedoch die private Wirtschaft. Sie finanziert die eigenen Forschungsanstrengungen, u. a. im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen (AiF) überwiegend selbst und trug im Berichtszeitraum annähernd zwei Drittel der gesamten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Deutschland.

19.2 Förderschwerpunkte

Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesregierung dient in erster Linie der Schaffung und Gewährleistung positiver

Rahmenbedingungen für Forschung, Entwicklung und Innovation. Ziel ist es, international wettbewerbsfähige und innovative Forschung zu ermöglichen und dadurch zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland beizutragen. Zu Einzelheiten der Forschungs- und Technologiepolitik wird auf den Bundesbericht Forschung 1993 verwiesen.

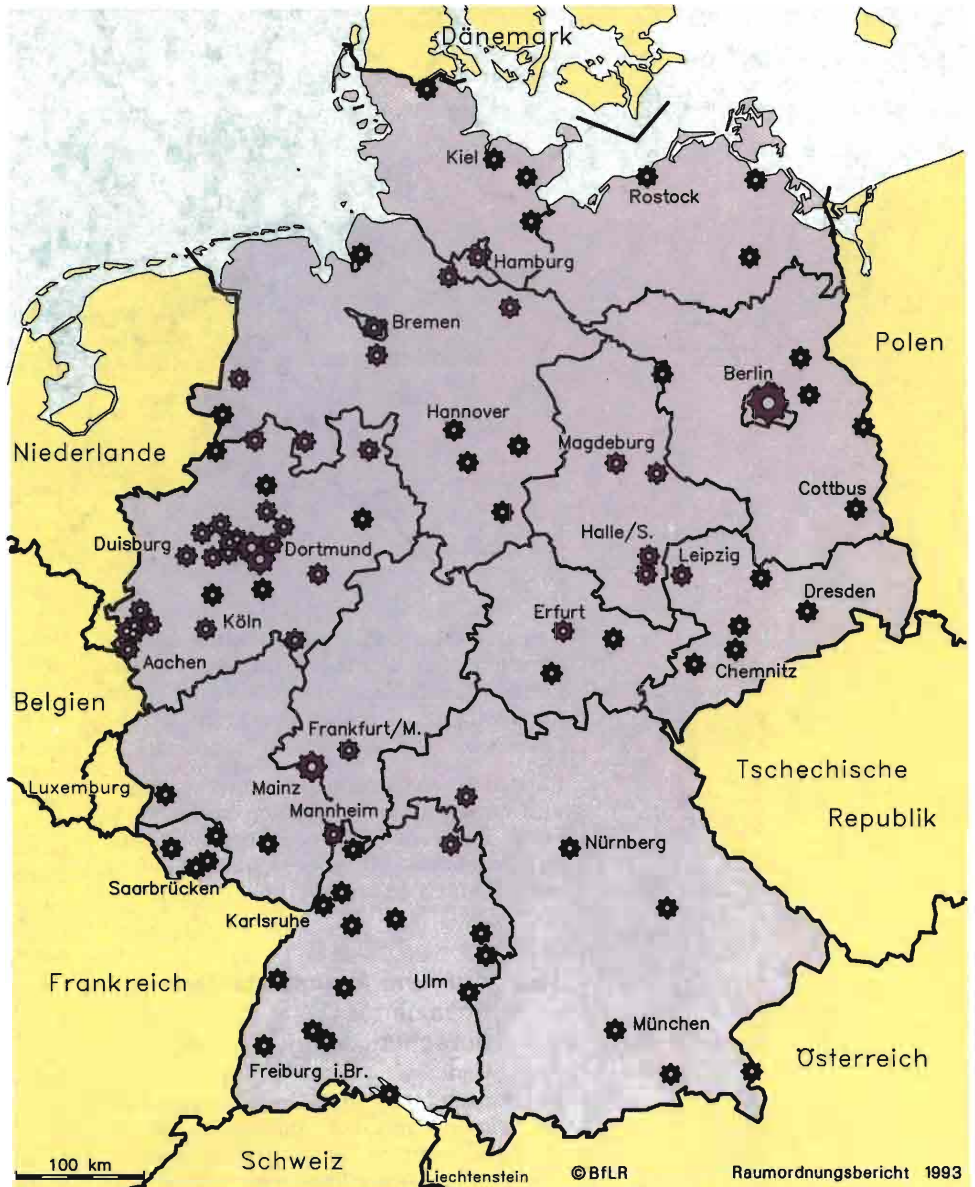
Die Vergabe von Fördermitteln orientiert sich insbesondere an der zu erzielenden Forschungsqualität und der Relevanz des zu erwartenden Erkenntnisgewinns. Dabei werden auch regionalpolitische Aspekte berücksichtigt, soweit sie mit diesen Zielen konvergieren.

Im Berichtszeitraum war es im Hinblick auf eine großräumig ausgewogene Forschungslandschaft eine Aufgabe mit besonderer Priorität, auf der Grundlage von Empfehlun-

Karte 19.1 Innovationszentren

Anzahl der Gründer- und Technologiezentren 1992

- 1 
- 3 
- 5 



Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR - Kreise

100 km

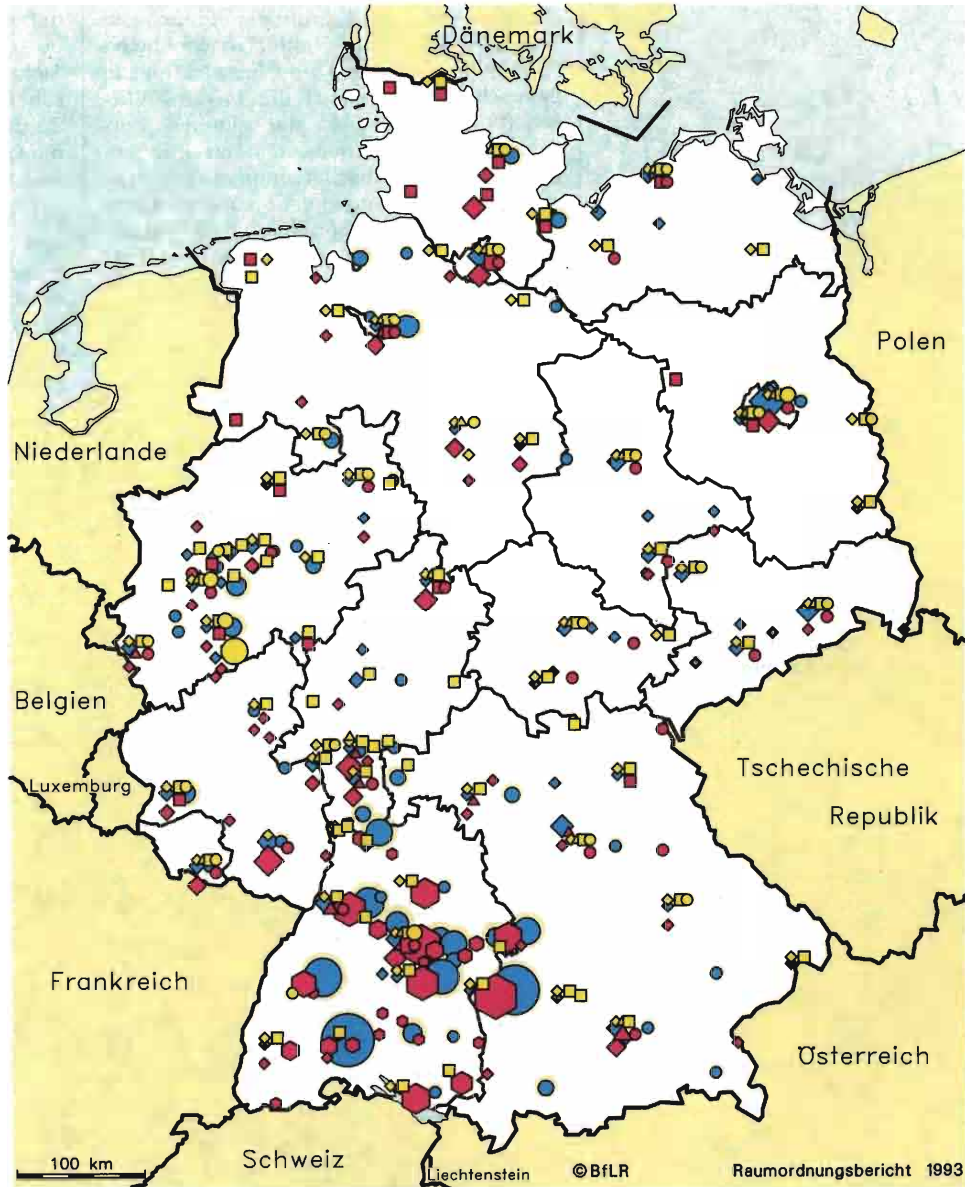
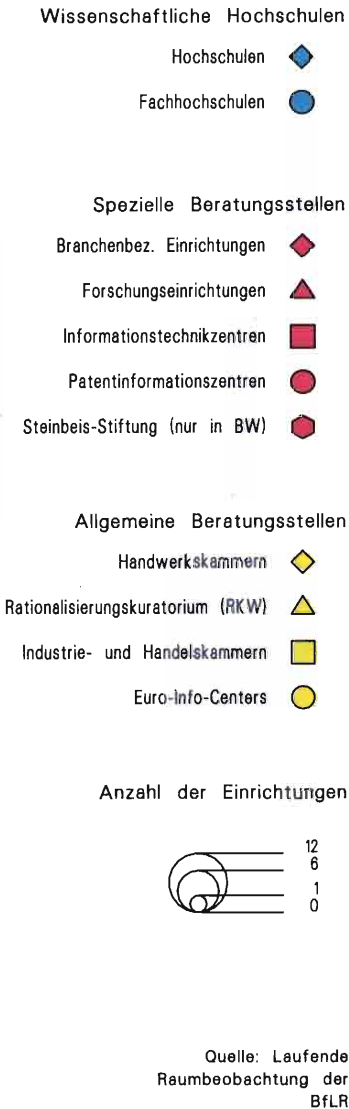
© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

Karte 19.2

Wissenstransferinstitutionen

Wissenstransferinstitutionen 1992



gen des Wissenschaftsrats leistungsfähige Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern aufzubauen. Der Bund hat dafür kurzfristig die erforderlichen Mittel bereitgestellt.

Für den Erhalt leistungsfähiger Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in der Wirtschaft der neuen Länder hat der Bund ebenfalls erhebliche Mittel bereitgestellt, allein ca. 610 Mio. DM im Jahr 1992.

19.3 Auf- und Ausbau staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen

Die Forschungs- und Technologiepolitik des Staates kann dann unmittelbar raumwirksam werden, wenn Entscheidungen über Aufbau, Ansiedlung oder auch Auflö-

sung staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen getroffen werden. Es ist jedoch hervorzuheben, daß ein forschungsförderliches Umfeld und das Vorhandensein leistungsfähiger Infrastruktur in einer Region ebenso zu den Voraussetzungen für die Ansiedlung einer Forschungseinrichtung zählt, wie umgekehrt das Vorhandensein von Forschungskapazität zu den Voraussetzungen für eine zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige Regionalstruktur. Das gilt unabhängig davon, ob die Kapazität staatlich oder privat finanziert ist. Allerdings bedeutet Ansiedlung staatlich finanzierter Forschungs- und Entwicklungskapazität nicht automatisch schon Innovation und Markterfolg für die Wirtschaftsunternehmen vor Ort.

Im Jahr 1992 wurden rund 150 Einrichtungen in Wissenschaft und Forschung in den neuen Ländern gegründet. 1400 Mitarbeiter

aus den ehemaligen Akademien werden mit Förderung durch das von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte Hochschulneuerungsprogramm (HEP) und das Wissenschaftler-Integrations-Programm (WIP) in die Zieleinrichtungen, insbesondere in die Hochschulen der neuen Länder, integriert. Dadurch wurden insgesamt rund 12 500 Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Ferner wurde für rund 3000 Mitarbeiter der ehemaligen Akademie der Wissenschaften der Übergang in neue forschungsnahe Tätigkeiten durch Arbeitbeschaffungsmaßnahmen mit einer ergänzenden Förderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, die sich bis Ende 1994 auf 30 Mio. DM belaufen wird, erleichtert.

19.4 Programme und Maßnahmen der Forschungs- und Technologieförderung

Die Bundesregierung sieht auf folgenden Feldern staatliche Aufgaben, für die sie erhebliche Mittel einsetzt:

- Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Forschung;
- Förderung strategischer Technologien im vorwettbewerblichen Bereich (z. B. Informationstechnik, Materialforschung, Biotechnologie, Verkehrs- und Energieforschung);
- Stärkung der Innovationskraft kleiner und mittlerer Unternehmen;
- Ausbau der Vorsorgeforschung (z. B. Klima-, Gesundheits-, Ökologieforschung);
- Erhaltung der internationalen Spitzenposition der deutschen Grundlagenforschung.

Neben diesen das ganze Bundesgebiet betreffenden Aufgaben bleibt als besondere Herausforderung der weitere Aus- und Aufbau sowie die Konsolidierung der Forschung in den neuen Ländern bestehen.

Einen besonderen Schwerpunkt bilden Fördermaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen insbesondere in den neuen Ländern. Die wichtigsten Maßnahmen sind:

- Förderung von Auftragsforschung und -entwicklung Ost (AFO) zur Stärkung der Innovationskraft und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von mittelständischen Unternehmen in den neuen Ländern;
- Auftragsforschung und -entwicklung West-Ost (AWO) zur Erhaltung und besseren Auslastung von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in den neuen Ländern;
- Zuwachsförderung für Personal im Bereich Forschung und Entwicklung. Geför-

dert werden die Erweiterung und der Aufbau von FuE-Kapazitäten in der mittelständischen Wirtschaft der neuen Länder.

- Technologieorientierte Unternehmensgründungen (TOU). Die Förderung führte bisher zur Entstehung von 176 Technologieunternehmen in den neuen Ländern mit etwa 1 200 Arbeitsplätzen. Dabei sind nahezu alle Branchen und Technologiefelder vertreten. Durch den TOU-Modellversuch sollen auch die Voraussetzungen für den erfolgreichen Aufbau und das Wachstum derartiger Unternehmen unter den erschwerten Bedingungen in den neuen Ländern erforscht werden.

Tabelle 19.1 Regionalisierung raumwirksamer Mittel: Forschungsförderung der gewerblichen Wirtschaft

Land	Direkte Projektförderung ¹⁾
	Mio. DM
	1991
Schleswig-Holstein	30,6
Hamburg	42,4
Niedersachsen	55,7
Bremen	82,7
Nordrhein-Westfalen	333,4
Hessen	94,2
Rheinland-Pfalz	20,5
Baden-Württemberg	219,1
Bayern	431,8
Saarland	2,0
Alte Länder	1 312,4
Agglomerationsräume	1 060,7
Verstädterte Räume	123,2
Ländliche Räume	128,6
Berlin	46,6
darunter Berlin (Ostteil)	12,1
Brandenburg	11,2
Mecklenburg-Vorpommern	3,9
Sachsen	41,1
Sachsen-Anhalt	13,7
Thüringen	23,0
Neue Länder	139,5
Agglomerationsräume	100,0
Verstädterte Räume	31,8
Ländliche Räume	7,6
Bundesgebiet	1 451,9

Hinweis:
Aufgrund teilweise unterschiedlicher statistischer Grundlagen können sich bei Quervergleichen verschiedener Tabellen Abweichungen ergeben.

¹⁾ Direkte Projektförderung der gewerblichen Wirtschaft durch das Bundesministerium für Forschung und Technologie

Für das ganze Bundesgebiet vorgesehen sind:

- FuE-Darlehen für kleine Unternehmen zur Anwendung neuer Technologien ausgeschrieben, die durch zinsverbilligte, langfristige Darlehen Finanzierungsgänge bei der Verwirklichung von Technologiesprüngen überwinden helfen;
- Beteiligung am Innovationsrisiko von Technologie-Unternehmen sowie durch Anreize an Beteiligungsgeber, sich frühzeitig in jungen Technologie-Unternehmen zu engagieren.

Weiterhin wurde der Auf- und Ausbau von 15 Technologie- und Gründerzentren sowie die Planung von zehn weiteren Zentren in allen neuen Ländern gefördert. Diese Fördermaßnahme flankiert den Modellversuch „Technologie-orientierte Unternehmensgründungen“. Dadurch wurde zum Aufbau geeigneter Betreuungs- und Finanzierungsstrukturen für junge Technologieunternehmen beigetragen. In den geförderten Technologiezentren sind inzwischen 412 Unternehmen ansässig, die 2 000 Mitarbeiter, davon 850 in Forschung und Entwicklung, beschäftigen. Ziel der Fördermaßnahme ist es auch, die neuen Länder und Kommunen anzuregen, die mit der Aufbauhilfe des Bundesministeriums für Forschung und Technologie bereits entstandenen Zentren weiter auszubauen und neue, den landesspezifischen Erfordernissen entsprechende Technologie- und Gründerzentren zu richten.

Mit den genannten Maßnahmen wurde in den neuen Ländern ein Auftragsvolumen von ca. 225 Mio. DM ausgelöst, 5 000 Arbeitsplätze in Forschungs- und Entwicklungsbereichen in mittelständischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen gesichert sowie die Schaffung von knapp 3 000 Arbeitsplätzen für Wissenschaftler und Ingenieure unterstützt.

20 Bildung

Die raumwirksame Bedeutung von Bildung ist in den letzten Jahren, bedingt durch die Einigung und im Zusammenhang mit den generellen Herausforderungen einer sich ändernden Arbeitswelt, wieder verstärkt ins Blickfeld gerückt:

- Wenn eine hinreichend zukunftsbezogene Qualifikation einen Schlüsselfaktor für die berufliche Stellung und den Lebensunterhalt darstellt, bedarf es der Bereitstellung möglichst wohnortnaher leistungsfähiger Bildungsangebote.
- Wenn Qualifizierung einer der Schlüssel zur Bewältigung der Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Ländern ist,

bedarf es des Ausbaus der Bildungsinfrastruktur, um die Strukturprobleme bewältigen zu können.

- Wenn schließlich, bedingt durch die Gewichtsverschiebung zwischen den Bildungsbereichen, die berufliche Weiterbildung einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfährt, kommt auch der räumlichen Angebotsstruktur dieses Bereichs ein besonders hoher Stellenwert für regionale Entwicklungschancen zu.

Insbesondere die Neuordnung der Bildungslandschaft in den neuen Ländern bietet Anlaß, die Bezüge zwischen Bildung/ Bildungsinfrastruktur und den regionalen Lebenslagen herauszuarbeiten und in ihrer beiderseitigen Entwicklung zu verfolgen.

20.1 Berufliche Bildung

Bei der Versorgung der Jugendlichen mit Berufsausbildungsstellen gibt es zwischen den alten und neuen Ländern noch immer deutliche Unterschiede. Dem Berufsbildungsbericht 1993 der Bundesregierung zufolge lag die durchschnittliche Angebots-Nachfrage-Relation – das ist das Verhältnis von angebotenen Ausbildungsplätzen zu nachgefragten Ausbildungsplätzen – 1992 in den alten Ländern bei 122 : 100 und in den neuen Ländern bei 102 : 100. Herauszustellen

Tabelle 20.1 Berufsausbildungsstellen

Land	Angebots-Nachfrage-Relation ¹⁾ 1992
Schleswig-Holstein	109,5
Hamburg	105,8
Niedersachsen	117,3
Bremen	110,7
Nordrhein-Westfalen	115,1
Hessen	115,2
Rheinland-Pfalz	123,9
Baden-Württemberg	136,5
Bayern	134,7
Saarland	121,5
Berlin (Westteil)	97,6
Berlin (Ostteil)	100,0
Brandenburg	101,4
Mecklenburg-Vorpommern	99,6
Sachsen	102,6
Sachsen-Anhalt	103,2
Thüringen	103,1

¹⁾ Gesamtangebot 1992 (neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und unbesetzte Ausbildungsplätze) bezogen auf die Gesamtnachfrage 1992 (neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und noch nicht vermittelte Bewerber); bei ausgeglichener Relation: Wert = 100

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Berufsbildungsbericht 1993

len im einzelnen ist, daß bei der Gruppe der alten Länder deutlichere Unterschiede bei der Angebots-Nachfrage-Relation hervortreten als bei der Gruppe der neuen Länder.

Bei den alten Ländern ragen Bayern und Baden-Württemberg mit einer günstigen Angebots-Nachfrage-Relation heraus. Auf der anderen Seite stehen in Berlin (Westteil) 1992 100 Nachfragern nur 98 Ausbildungsplätze gegenüber. Dieses ungünstige Verhältnis dürfte vor allem durch die Nachfrage aus den neuen Ländern beeinflusst sein.

1992 hat sich die Angebots-Nachfrage-Relation in den alten Ländern nochmals zugunsten der Nachfrager verbessert. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist in den alten Ländern gegenüber dem Vorjahr um über 7 v. H. auf

rund 500 000 zurückgegangen. In den neuen Ländern und in Berlin (Ostteil) standen im Durchschnitt 102 Ausbildungsplatzangebote 100 Nachfragen gegenüber. Bis auf Mecklenburg-Vorpommern, wo das Angebot knapp unter der Nachfrage lag, übertraf das Ausbildungsplatzangebot in den übrigen Ländern, wenn auch knapp, die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen. Insgesamt haben 1992 rund 95 000 Jugendliche in den neuen Ländern ein neues Ausbildungsverhältnis begonnen.

Die Ausbildungssituation in den neuen Ländern ist regional sehr unterschiedlich und stellt sich auch im Vergleich zum westlichen Bundesgebiet anders dar. Entsprechend dem unterdurchschnittlichen Einmündungsanteil der Bewerber in betrieblicher Ausbildung mußten vor allem in Mecklenburg-Vorpommern (51,4 v. H.) und Bran-

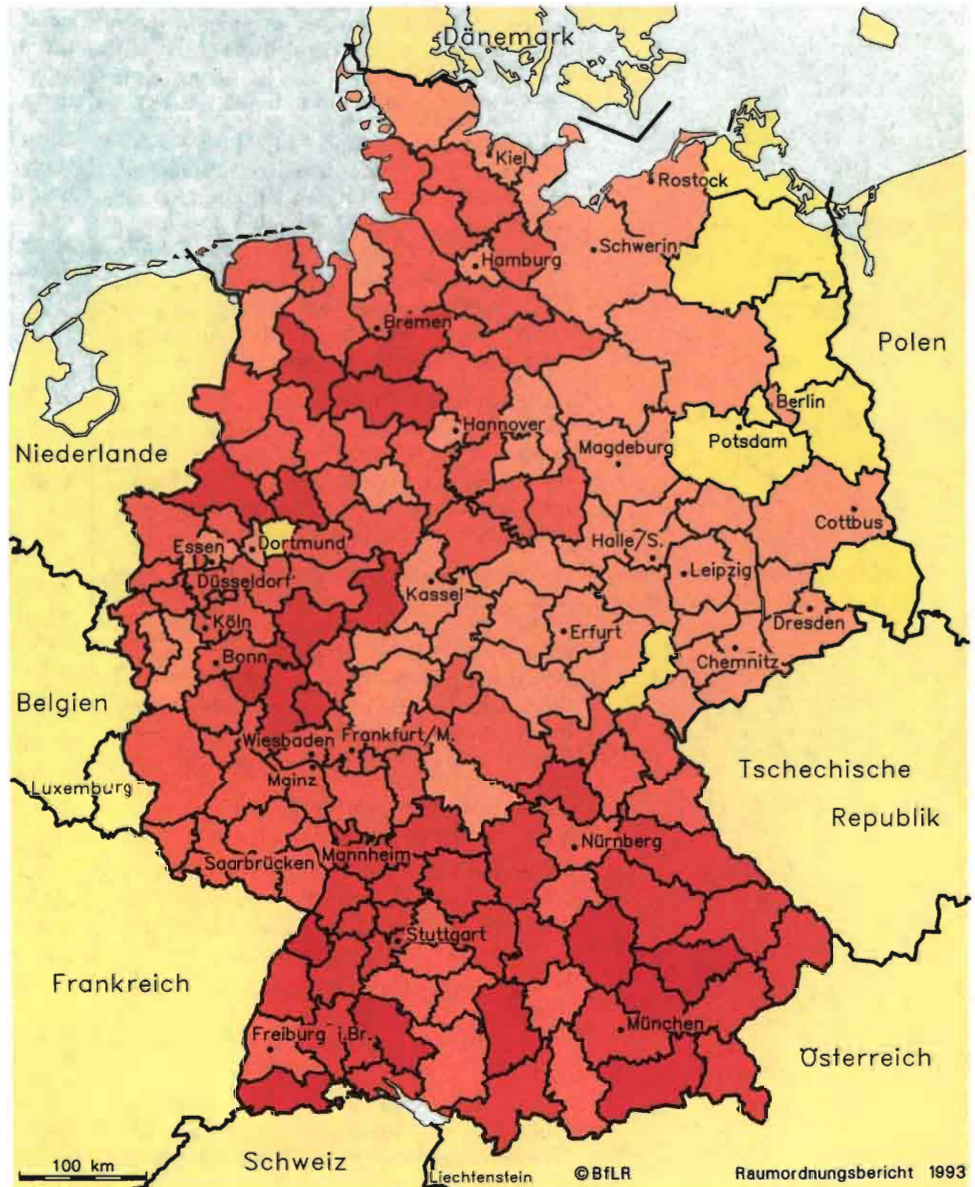
Deutliche regionale Unterschiede im Ausbildungsstellenmarkt



Karte 20.1 Ausbildungsstellenmarkt

Angebote Ausbildungsplätze je 100 nachgefragte Ausbildungsplätze 1992
Bei ausgeglichener Relation: 100

bis unter 100	
100 bis unter 110	
110 bis unter 130	
130 bis unter 150	
150 und mehr	



Quelle: Berufs-
bildungsbericht 1993
- Arbeitsamtsbezirke

100 km

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

denburg (51,7 v. H.) sowie in strukturschwachen Teilen Sachsens Defizite an betrieblichen Ausbildungsstellen ausgeglichen werden. Günstiger im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder war die Situation in Sachsen-Anhalt (62 v. H.) und Thüringen (58,7 v. H.) sowie im Ostteil Berlins (61 v. H.). Aber auch hier reichte das betriebliche Ausbildungsangebot noch nicht aus, allen Bewerbern einen betrieblichen Ausbildungsplatz anzubieten.

Nahezu „spiegelbildlich“ zu den Defiziten im betrieblichen Ausbildungsangebot erfolgte der Einsatz außerbetrieblicher Berufsbildungsmaßnahmen nach dem AFG (vor allem nach dem befristet fortgeltenden § 40c Abs. 4 AFG/DDR), an denen 14,6 v. H. der Bewerber in den neuen Ländern teilnehmen. In Mecklenburg-Vorpommern lag diese Teilnehmerquote der Bewerber in außerbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen bei 21,3 v. H., in Brandenburg lag die Quote bei 16,9 v. H., in Sachsen bei 15,2 v. H. Bezogen auf die Bewerberzahl erfolgte ein besonders hoher Übergang in außerbetrieblichen Stellen in den Arbeitsamtsbezirken Rostock (28 v. H.) und Stralsund (21,9 v. H.), in Eberswalde (22,5 v. H.), Neuruppin (26,2 v. H.) sowie in Oschatz (22,7 v. H.).

Insgesamt haben 1992 20 200 Bewerber (14,6 v. H.) Ausbildungsplätze in außerbetrieblichen Einrichtungen erhalten. Darin waren rund 4 200 Plätze nach § 40c Abs. 2 AFG enthalten. Etwa 19 000 junge Menschen aus den neuen Ländern haben 1992 einen Ausbildungsvertrag mit einem Ausbildungsbetrieb in einem alten Land abgeschlossen (Bildungspendler).

Entlastende Effekte auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den neuen Ländern hatten auch die Übergänge von Bewerbern in berufliche und allgemeinbildende Schulen. Dies gilt vor allem für Brandenburg und Sachsen, aber auch für den Ostteil Berlins.

Die neuen Länder haben durch ihre Programme nachhaltig zum erfolgreichen Abschluß des Vermittlungsjahres 1991/1992 beigetragen. Auch die Organisationen der Wirtschaft haben durch vielfältige Aktivitäten zur Förderung der Aus- und Weiterbildung beigetragen. Durch Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz hat die Bundesanstalt für Arbeit für viele Jugendliche die Berufsausbildung erleichtert oder überhaupt erst möglich gemacht:

- Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfen zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte und zur Förderung regionaler Mobilität von Auszubildenden;
- Förderung überbetrieblicher Berufsausbildung für Jugendliche, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten haben;
- Förderung überbetrieblicher Berufsausbildung von ausländischen, lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten Auszubildenden.

Die Bundesregierung unterstützt die Berufsausbildung in den neuen Ländern u. a. durch folgende Maßnahmen:

- Aufbau eines Netzes überbetrieblicher Berufsbildungsstätten;
- Förderung der Modernisierungen von Ausbildungswerkstätten in ausgewählten Industriebetrieben zur Verbesserung der Ausbildungsqualität (Sonderprogramm im Jahr 1992);
- eine mehrjährige Informations- und Motivationskampagne zur Weckung von Eigeninitiative und Verantwortungsbewußtsein in Ausbildungsfragen;
- Maßnahmen zur Qualifizierung des Ausbildungspersonals;
- Förderung von Transfervorhaben, Übertragung von Modellversuchsergebnissen der alten Länder mit Bezug auf Situation und vordringliche Ziele der neuen Länder.

1993 dürfte gegenüber 1992 die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in Deutschland um rund 4 v. H. steigen. Der Anstieg ist vor allem auf Nachfrageentwicklungen in den neuen Ländern zurückzuführen.

Die aktuellen Daten der Berufsberatungstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zeigen, daß auch das Vermittlungsjahr 1992/93 mit einem positiven Ergebnis sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern beendet werden konnte.

20.2 Hochschulen

In den alten Ländern gibt es 1993 66 Universitäts- und 147 Fachhochschulstandorte; zählt man die spezialisierten bzw. besonderen Einrichtungen (z. B. Verwaltungsfachschulen des Bundes und der Länder) hinzu, kommt man insgesamt auf auf 347 Hochschulstandorte. In den neuen Ländern ist die Konsolidierung der neu gestalteten Hochschullandschaft nunmehr nahezu abgeschlossen: Mit 27 Universitäten und ihnen gleichgestellten Hochschulen, 25 Fachhochschulen an 30 Standorten, 11 Kunst- und Musikhochschulen verfügen diese nun über ein flächendeckendes fachlich sowie institutionell differenziertes Angebot an Hochschuleinrichtungen. Verwaltungsinterne Fachhochschulen und Hochschulgründungen in nichtstaatlicher Trägerschaft ergänzen dieses Spektrum. Zwar konnte das überkommene regionale Ungleichgewicht an Einrichtungen des tertiären Bereichs mit Konzentration im Großraum Berlin und in Sachsen nicht vollständig beseitigt, jedoch gemildert werden.

Hervorzuheben sind die Unterschiede bei den Hochschulgrößen zwischen den alten und neuen Ländern: Während die größten Hochschulen in den alten Ländern 1992

mehr als 50 000 Studenten aufweisen (wie z. B. München und Köln), hat die größte Hochschule in den neuen Ländern, die Universität Dresden, nur 17 000 Studenten. Insgesamt gab es 1992 in den alten Ländern ca. 1 680 000, in den neuen Ländern ca. 142 000 Studenten. Die neuen Länder gehen bei ihren Hochschulplanungen davon aus, daß sich die Studienneigung an die westdeutschen Verhältnisse anpassen und die Zahl der Studienanfänger von derzeit gut 30 000 bis zum Jahr 2000 etwa verdoppelt wird.

Weitere bedeutende Strukturunterschiede zwischen den alten und neuen Ländern sind:

- Unterschiede bei der Studienbeteiligung: In den alten Ländern kommen auf 100 000 Einwohner insgesamt 2 562 Studenten (alle Hochschulen und Fachhochschulen);

für die neuen Länder liegt der Wert bei 851.





- Das Problem der studentischen Überlast: Während in den alten Ländern 1991 die durchschnittliche Überlast im Hochschulbereich 177 v. H. und im Fachhochschulbereich 226 v. H. betrug, ist das Überlastproblem in den neuen Ländern bislang nicht relevant geworden.

- Der Versorgungsgrad mit studentischen Wohnheimplätzen: Hier ergeben sich erhebliche Unterschiede. In den neuen Ländern ist ein höherer Versorgungsgrad (bei allerdings zumeist unzureichendem Standard wie Mehrbettzimmern) zu verzeichnen, während in den alten Ländern Unterschiede bei den studentischen Wohnplätztdichten festzustellen sind (auf einen Wohnplatz kommen länderunter-

Strukturunterschiede zwischen alten und neuen Ländern
▷

Karte 20.2 Hochschulen und Gesamthochschulen

Standorte nach Studentenzahlen, 1992

- bis unter 10000 
- bis unter 30000 
- bis unter 50000 
- 50000 und mehr 

Hochschulen 

Gesamthochschulen 



Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR - Gemeinden

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

schiedlich zwischen 5 und 20 Studenten).

Bei der Grundsatzdiskussion um die künftige Weiterentwicklung des Hochschulwesens in Deutschland wird den Fachhochschulen eine erheblich gewachsene Bedeutung zugemessen. Der Anteil der Studierenden an Fachhochschulen soll von 28 v. H. auf 40 v. H. erhöht werden. In den alten Ländern hat sich – oftmals hervorgegangen aus Vorläuferinstitutionen – ein räumlich relativ dichtes Netz von Fachhochschulen entwickelt. Die Zahl der Studienplätze beträgt bislang 148 269 in den alten und 22 440 in den neuen Ländern. Bei der räumlichen Verteilung dieser Studienplätze müssen unterschiedliche Ausbaustände, Standortmuster und studentische Überlasten in den einzelnen alten Ländern berücksichtigt werden. Generell ist zum Ausbau der Hochschulen in den alten Ländern festzustellen, daß von den 1977 vorgesehenen 850 000 flächenbezogenen Studienplätzen (nur alte Länder), bislang 831 547 in den alten und 126 604 in den neuen Ländern realisiert worden sind.

Die in den neuen Ländern früher zentralistische ausgerichtete Hochschulstruktur mußte verändert und auf Länderebene föderal gegliedert werden. Ziel war, bis Ende 1993 in Ost und West gleiche Rahmenbedingungen für die Hochschulen zu schaffen. Zwischenzeitlich haben alle neuen Länder entsprechende Hochschul(struktur)gesetze verabschiedet und damit die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer, attraktiver Hochschulstrukturen geschaffen.

Für die neuen Länder galt es vor allem, die Fachhochschulen als neuen Hochschultyp einzuführen. Das nunmehr bestehende Fachhochschulnetz wurde auf der Grundlage der Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1991, in der die Einrichtung von (je nach Berechnungsgrundlage) 52 000 bis 53 000 Fachhochschul-Studienplätze nebst regionalen Verteilungen angeregt wurde, errichtet. Somit wurde eine Grundlage für ein flächendeckendes und potentiell nachfrageadäquates Netz von Fachhochschulen geschaffen, das raumordnungspolitisch positiv zu bewerten ist. Die Schließung einzelner, noch bestehender regionaler Lücken ist z. T. bereits vorgesehen. Nach aktuellen Angaben der neuen Länder bestehen Planungen für die Einrichtung von insgesamt 70 000 Studienplätzen.

Mit insgesamt 15 000 Studierenden 1992, darunter 6 000 Studienanfängern, ist die Nachfrage im Fachhochschulbereich als gut zu bezeichnen.

Im einzelnen ergeben sich für jedes der neuen Länder gemäß der föderalen Kompetenzen Besonderheiten bei Vorgehen und Zielsetzungen der Hochschulplanungen: In Berlin wurde eine gesamtstädtische strukturelle Abstimmung des Hochschulwesens erreicht. Das Land Brandenburg plant

wegen der Nähe des „Hochschulswerepunkts“ Berlin eine stärkere Regionalisierung von Hochschulstandorten, d. h. eine größere Zahl kleinerer Standorte. Die vorrangigen Probleme für Mecklenburg-Vorpommern werden in der personellen Erneuerung der Hochschulen und in der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des dortigen Hochschulnetzes gesehen. Das Land Sachsen – bislang versehen mit der größten Hochschuldichte der neuen Länder – verfolgt hochschulpolitisch vor allem strukturelle Umgestaltungen (Hochschulstandorte, Zuordnung von Fachrichtungen) sowie die Betonung des Wettbewerbs in den Hochschulbereichen. In Sachsen-Anhalt wird der Entwicklung eines Fachhochschulnetzes ein vorrangiges Gewicht gegeben, einige bisherige einseitig spezialisierte Hochschulen sind als Fachhochschulen neu gegründet bzw. als Fachbereiche in Universitäten integriert worden. In Thüringen ist ein relativ starkes Wachstum der Zahl des Lehrpersonals und der Studenten eingeleitet und angestrebt.

Der Anteil der studentischen Wanderungen von Ost nach West ist geringer geblieben, als ursprünglich angenommen wurde: 1991 gab noch jeder dritte ostdeutsche Abiturient an, daß er an einer Hochschule im Westen studieren möchte. Daneben hat sich eine West-Ost-Wanderung entwickelt: 1991/92 kamen rund 6 v. H. der Studienanfänger in den neuen Ländern aus den alten Ländern.

Das Hochschulwesen der Länder wird durch den Bund in mehrfacher Form gefördert: Dies betrifft die laufende Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFÜG), in die die neuen Länder seit dem 1. Januar 1991 einbezogen werden. Auf die alten Länder entfielen 1992 dabei standortbezogen vom hälftigen Bundesanteil (1,6 Mrd. DM) Mittel in Höhe von 1 376 Mio. DM und auf die neuen Länder in Höhe von 224 Mio. DM. Eine weitere Steigerung des Anteils der neuen Länder am Gesamtvolumen ist in den folgenden Rahmenplänen für den Hochschulbau zu erwarten.

Eine bedeutsame Rolle spielen darüber hinaus die Hochschulsonderprogramme (HSP), für die alten Länder HSP I und HSP II. In den neuen Ländern werden wesentliche Impulse für die Entwicklungen der Hochschulstrukturen durch Maßnahmen des Hochschulerneuerungsprogramms des Bundes und der Länder (HEP) erwartet, das 1991 von Bund und neuen Ländern eingerichtet und 1992 auf 2,4 Mrd. DM – bei einem Finanzierungsanteil des Bundes von 75 v. H. (1,82 Mrd. DM) – aufgestockt worden ist.

Mittelfristig besteht für die alten Länder die Aufgabe, studentische Überlasten an den Hochschulen abzubauen und den Prozeß einer stärkeren Dezentralisierung der

Hochschulplanungen

▷

Hochschulressourcen fortzusetzen. Zudem sind dort die Planungsmaßstäbe für die noch zu verteilenden ca. 50 000 Fachhochschul-Studienplätze zu setzen. In den neuen Ländern sind nach Gründung der Universität Frankfurt/Oder und der Neugründung der Universität Erfurt mittelfristig keine weiteren Universitätsgründungen vorgesehen; die Hauptaufgaben liegen vielmehr in einer Funktionsstärkung der nunmehr bestehenden Standorte, wobei der Ausbau der Infrastruktur als besonders vordringlich angesehen wird.

Die Hochschulen und insbesondere die Fachhochschulen nehmen einen gewichtigen Anteil an den Trägerschaften bei Wissens- und Transfereinrichtungen ein. Die Anzahl dieser Transferstellen hat sich in allen Teilen der alten Länder im letzten Jahrzehnt außerordentlich vermehrt, in den neuen Ländern sind sie in der Planungs- und Aufbauphase. Hier stellt sich die Aufgabe, insbesondere die Fachhochschulen in den neuen Ländern in ihrer Rolle als Träger des Wissens- und Technologietransfers zu stärken.

Mit dazu beigetragen hat auch das im Oktober 1992 gestartete Programm zur anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen. 1992/93 kam gut ein Drittel der Fördersumme (insgesamt 9 Mio. DM) den neuen Ländern zugute. Die Mittel stehen für die vermehrte Einwerbung von Drittmitteln, Geräte/Material sowie für Mitarbeiter in Forschungsprojekten zur Verfügung.

20.3 Berufliche Weiterbildung

1991 haben 37 v. H. der Bevölkerung im Alter von 19 bis 64 Jahren an Maßnahmen zur Weiterbildung teilgenommen. Die Teilnahmequoten in den alten und neuen Ländern speziell bei der beruflichen Weiterbildung und an der Umschulung zeigen Unterschiede.

Die hohe Teilnehmerquote in den neuen Ländern ist vor allem auf die durch den

Tabelle 20.2 Teilnahme an beruflicher Weiterbildung und Umschulung

Maßnahme	Anteil der Bevölkerung im Alter von 19 bis 64 Jahren (v. H.)	
	Alte Länder	Neue Länder
Berufliche Weiterbildung (1991) . . .	20	25
Umschulung (1992)	14,2	20,6

Quelle: Berufsbildungsbericht 1993

beschleunigten wirtschaftsstrukturellen Wandel bedingten hohen Teilnehmerzahlen an Umschulungs- und Anpassungsmaßnahmen zurückzuführen, wobei die Anpassungsweiterbildung im Jahr 1991 die am häufigsten besuchte Maßnahmeart war.

Die absolute Anzahl der angebotenen Weiterbildungslehrgänge war 1993 in den alten Ländern deutlich höher als in den neuen. Regional konzentrierten sich die Lehrgänge in den alten Ländern auf die großen Agglomerationsräume, die auch in den neuen Ländern einen Vorsprung bei der Anzahl der Weiterbildungsangebote haben.

Das Bild ändert sich allerdings, wenn nur die Gruppe der zukunftsorientierten Weiterbildungslehrgänge betrachtet wird: Unter diesem Gesichtspunkt weisen die neuen Länder gemeinsam mit den südlichen alten Ländern allgemein eine deutlich größere Dichte der Weiterbildungsangebote auf als die westlichen und nördlichen Länder (Ausnahmen sind wiederum die größeren Agglomerationsräume).

Zur Sicherung eines qualitäts- und bedarfsgerechten Weiterbildungsangebotes gehört auch die Beratung der Nachfrager und Anbieter auf den regionalen Weiterbildungsmärkten mit dem Ziel der Schaffung von regionalen Weiterbildungsberatungsinfrastrukturen. Während die kommunale Weiterbildungsberatung in den alten Ländern auf dem Stand der letzten Jahre stagnierte, zeichnen sich in den neuen Ländern deutliche Entwicklungen ab. Die Bundesregierung initiierte ein Modellprojekt „Aufbau von kommunalen Weiterbildungsberatungsstellen mit integrierter Weiterbildungsdatenbank“ in den neuen Ländern. Es werden verteilt auf die fünf neuen Länder Weiterbildungsberatungsstellen mit integrierten Datenbanken an den Standorten Stralsund, Pritzwalk, Magdeburg, Leipzig und Hoyerswerda aufgebaut.

Die Arbeiten der vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft gefördernten Arbeitsgemeinschaft Qualifikationsentwicklungsmanagement (QUEM) sind ebenfalls regional orientiert. Es werden fünf regionale Qualifikationsentwicklungszentren an den Standorten Schwerin, Eberswalde, Leipzig, Halle und Erfurt installiert, zu deren Aufgaben auch der Aufbau einer effektiven Beratungsinfrastruktur für Betriebe, Bildungsträger und zur Individualberatung gehört. Weiterhin sind am Aufbau dezentraler Beratungsstrukturen die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie die Gewerkschaften beteiligt.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist nach dem AFG geregelt, die insbesondere die berufliche Fortbildung (§§ 41 ff.) und die Umschulung (§ 47) umfaßt. Nach dem AFG konnten 1992 in den neuen Ländern ca. 888 000 Eintritte in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ermöglicht werden (1991: 892 000 Eintritte). Für 1993 ist eine Absenkung dieser Menge vorgese-

hen, um eine Konsolidierung zu erreichen. Allein für die im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes geförderte Weiterbildung (individuelle und institutionelle Förderung) wurden 1991 in den alten Ländern rund 6,7 Mrd. DM, in den neuen Ländern rund 4,9 Mrd. DM sowie 1992 rund 7,1 Mrd. DM (alte Länder) und rund 11,4 Mrd. DM (neue Länder) verausgabt.

wohnortnahe medizinische Versorgung ein wesentliches Element der Lebensqualität. Für die Wirtschaft spielt die Ausstattung einer Region mit Gesundheitseinrichtungen eine nicht unerhebliche Rolle im Hinblick auf die Bewertung der Standortqualität dieser Region. Die wirtschaftspolitische Bedeutung und die raumordnungspolitische Relevanz des Gesundheitswesens werden anhand folgender Gesamtzahlen deutlich: Im Gesundheitswesen sind 2,5 Mio. Menschen beschäftigt (davon 1 Mio. in Krankenhäusern). Die Ausgaben für Gesundheit machen einen Anteil von 13,5 v. H. am Brutto-sozialprodukt aus. Im Jahre 1992 wurden in der Bundesrepublik Deutschland über 410 Mrd. DM für das Gesundheitswesen im weitesten Sinne aufgewandt, davon 210 Mrd. DM von der gesetzlichen Krankenversicherung.

21 Gesundheits-einrichtungen

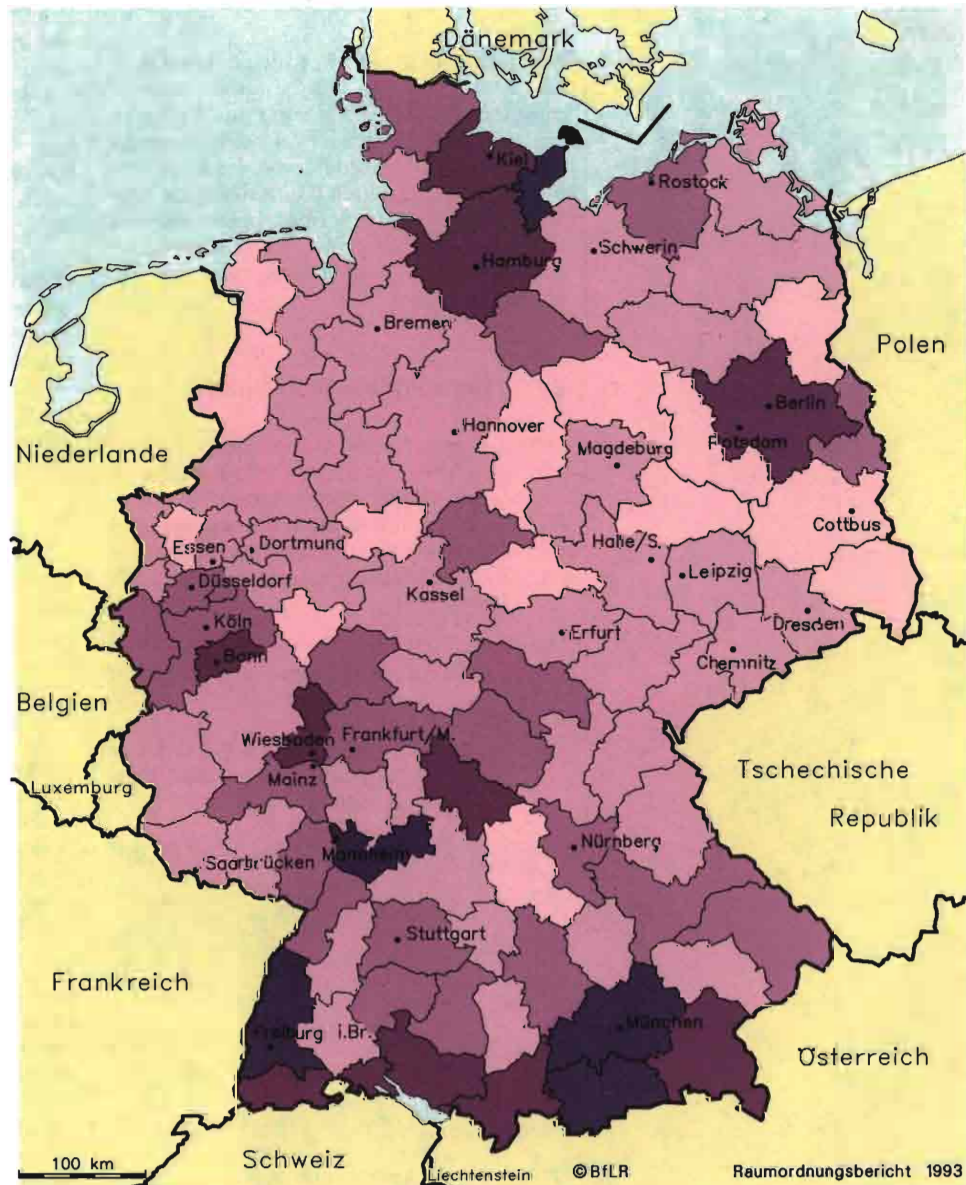
Das Gesundheitswesen stellt einen wichtigen regionalwirtschaftlichen und infrastrukturellen Faktor dar: Für die Bevölkerung bedeutet eine bedarfsgerechte und

Karte 21.1

Arztdichte

Frei praktizierende
Kassen- und Vertragsärzte
je 100000 Einwohner 1992

- bis unter 100
- 100 bis unter 115
- 115 bis unter 130
- 130 bis unter 145
- 145 und mehr



Quellen: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR; Kassenärztliche
Bundesvereinigung, Köln
- Raumordnungsregionen

Die gesundheitliche Versorgung in Deutschland steht – auch im internationalen Vergleich – auf sehr hohem Niveau: Jeder Bürger erhält – unabhängig von Einkommen und sozialer Herkunft – in jeder Region optimale medizinische Leistungen auf dem letzten Stand von Wissenschaft und Technik.

Seit der Herstellung der deutschen Einheit ist eines der wichtigsten raumordnerischen Ziele die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West. Im Gesundheitswesen ist dieses Ziel schon weitgehend erreicht. Die Umstrukturierung des früheren zentralistischen staatlichen Versorgungssystems in ein freiheitliches pluralistisches Gesundheitswesen ist abgeschlossen; das Niveau der medizinischen Versorgung wurde deutlich angehoben. Dennoch müssen in bestimmten Bereichen – etwa bei der Sanierung der Krankenhäuser – noch weitere Anstrengungen gemacht werden, um die Lebensverhältnisse in den neuen Ländern denen in den alten Ländern vollständig anzugleichen.

21.1 Ambulante Versorgung

Die ambulante Versorgung ist im gesamten Bundesgebiet flächendeckend gesichert. In vielen Verdichtungsräumen besteht bereits eine erhebliche Überversorgung. Deshalb hat das Gesundheitsstrukturgesetz die Bedarfsplanung zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung so ausgestaltet, daß künftig Zulassungsbeschränkungen für einzelne Arztgruppen in überversorgten Regionen eingeführt werden. Überversorgung liegt nach dem Gesetz vor, wenn der allgemeine bedarfsgerechte Versorgungsgrad, den Krankenkassen und Kassenärzte gemeinsam festlegen, in einem Landkreis oder einer Stadt um mehr als 10 v. H. überschritten wird

In den neuen Ländern entspricht die Ärztedichte zwar im allgemeinen noch nicht der in den alten Ländern, es sind aber weder regionale Versorgungslücken noch fachli-

Tabelle 21.1 Ambulante Versorgung

Ärzte bzw. Arztgruppen	Alte Länder Ärzte je 100 000 E ¹⁾	Neue Länder
alle Ärzte	119,0	115,0
– praktische Ärzte und Allgemein- mediziner	48,7	51,9
– Internisten	17,7	14,5

¹⁾ frei praktizierende Kassen- und Vertragsärzte
Quelle: Kassenärztliche Bundesvereinigung, Stand 31. 12. 1992

che Engpässe, die die Qualität der Versorgung beeinträchtigen, bekannt. Angesichts der erwähnten Überversorgung in Teilen der alten Länder ist eine völlige Angleichung der Ärztedichte nicht erstrebenswert. Bei den Zahnärzten besteht in den neuen Ländern schon jetzt eine höhere Dichte als in den alten Ländern.

Die ambulante Versorgung in den neuen Ländern wird inzwischen zu rund 80 v. H. von niedergelassenen Vertragsärzten wahrgenommen. Die poliklinischen Einrichtungen und Fachambulanzen decken jeweils etwa 10 v. H. ab. Die früheren poliklinischen Einrichtungen der ehemaligen DDR waren zunächst befristet bis zum 31. Dezember 1995 zugelassen, diese Befristung wurde durch das Gesundheitsstrukturgesetz für die am 1. Oktober 1992 noch bestehenden Polikliniken, Ambulatorien und Arztpraxen sowie für bestimmte Fachambulanzen aufgehoben. Zu Beginn 1993 waren über 70 v. H. der früheren poliklinischen Einrichtungen entweder aufgelöst oder in andere Formen überführt, etwa in Gesundheitszentren, Ärztehäuser, Gemeinschaftspraxen oder Praxisgemeinschaften.

21.2 Stationäre Versorgung

Die stationäre Versorgung ist im gesamten Bundesgebiet sichergestellt. Die Betten-dichte, d. h. die Zahl der Betten bezogen auf die Einwohner, ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich: Sie liegt in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg am höchsten, in den Flächenstaaten dagegen niedriger. Die neuen Länder weisen eine relativ hohe Bettendichte auf.

Die Krankenhausplanung, die Aufgabe der Länder ist, dient dazu, eine bedarfsgerechte und auf die regionale Struktur abgestimmte Krankenhausversorgung sicherzustellen und regionale oder fachbezogene Über- und Unterversorgungen zu vermeiden. In den Krankenhausplänen legen die Länder vor allem die (geförderte) Bettenzahl, die Fachrichtungen und die Versorgungsstufe der Krankenhäuser fest.

Die stationäre Versorgung in den neuen Ländern ist insgesamt quantitativ und qualitativ gesichert. Allerdings entspricht die Verteilung von Krankenhäusern bzw. speziellen Fachabteilungen noch nicht überall dem jeweiligen örtlichen bzw. regionalen Bedarf. Sie soll in den nächsten Jahren den tatsächlichen Anforderungen angepaßt werden. In Fachgebieten mit niedriger Bettenauslastung, z. B. Kinderheilkunde, Gynäkologie/Geburtshilfe, sollen Betten abgebaut werden. Dagegen sollen in anderen Fachrichtungen – wie Neurologie/Psychiatrie, Orthopädie und Urologie – weitere Betten zum Teil neugeschaffen werden. Die Hochleistungsmedizin, die in der ehemaligen DDR auf wenige Krankenhäuser kon-

Tabelle 21.2 Stationäre Versorgung

	Alte Länder	Neue Länder
Krankenhäuser ..	2 022	389
Krankenhaus- betten	522 699	142 871
Betten je 10 000 Einwohner	81,6	89,8

¹⁾ einschließlich Berlin (Ostteil)

Quelle: Statistisches Bundesamt/BMG, Stand
31. 12. 1991

zentriert war, ist inzwischen dezentralisiert und regional breiter gestreut, so daß die Zugänglichkeit für die Patienten erheblich verbessert wurde.

Alle neuen Länder haben inzwischen Krankenhauspläne verabschiedet. In der ehemaligen DDR gab es im Jahre 1989 noch 539 Krankenhäuser mit insgesamt 164 305 Betten. Im Zuge der Umstrukturierung des Krankenhauswesens wurde in den neuen Ländern aufgrund der Krankenhausplanung die Anzahl der Krankenhausbetten schon bis Ende 1991 um rund 37 000 reduziert. Dabei wurden insbesondere die Betten nicht mehr in die Planung aufgenommen, die mit Pflegebedürftigen belegt waren; einige Einrichtungen wurden in Pflegeheime umgewidmet.

Der bauliche Zustand der Krankenhäuser der ehemaligen DDR war größtenteils äußerst mangelhaft. Auch heute noch ist die Situation der Krankenhäuser in den neuen Ländern gekennzeichnet durch einen vergleichsweise unbefriedigenden Bauzustand.

Die apparative Ausstattung der Krankenhäuser ist in den alten Ländern hervorragend. In den neuen Ländern wurde die apparative Ausstattung in den vergangenen drei Jahren deutlich verbessert.

Zur zügigen und nachhaltigen Verbesserung des Niveaus der stationären Versorgung der Bevölkerung in den neuen Ländern und zur Anpassung an das Niveau im übrigen Bundesgebiet hat sich der Bund im Gesundheitsstrukturgesetz bereit erklärt, den neuen Ländern zur Förderung von Krankenhausinvestitionen in den Jahren 1995 bis 2004 eine jährliche Finanzhilfe in Höhe von 700 Mio. DM zu gewähren. Neben den Finanzhilfen des Bundes sind in mindestens gleicher Höhe zusätzliche Mittel der Länder sowie ein Finanzierungsbeitrag der Benutzer des Krankenhauses oder ihrer Kostenträger aufzubringen.

21.3 Arzneimittelversorgung

Die Arzneimittelversorgung ist im gesamten Bundesgebiet flächendeckend und bedarfsgerecht gewährleistet. In den neuen Län-

dern konnte bereits unmittelbar nach Herstellung der deutschen Einheit die Verfügbarkeit des gesamten Arzneimittelsortiments sichergestellt werden. Nach der Privatisierung der ehemals staatlichen Apotheken gibt es inzwischen wieder rund 2 200 private Apotheken. Sie unterscheiden sich von den Apotheken in den alten Ländern weder im Service noch in der Produktpalette noch in der Kompetenz des Personals. Die Apothekendichte in den neuen Ländern entspricht allerdings noch nicht der in den alten Ländern. Insbesondere in ländlich geprägten Regionen besteht in den neuen Ländern stellenweise noch Bedarf an Apotheken.

22 Umweltschutz und -sanierung

22.1 Boden

Die hohe Besiedlungs- und Industriedichte in der Bundesrepublik Deutschland ist mit einer intensiven Beanspruchung des Bodens verbunden. Der Boden wird heute punktuell und flächenhaft, u. a. durch ehemalige Deponien und aufgegebene Produktionsanlagen (Altlasten), durch Luftschadstoffe und durch intensive Landwirtschaftsnutzung belastet und in seiner multifunktionalen Nutzbarkeit beeinträchtigt. Die Sanierung von zerstörten Bodenflächen und der vorbeugende Schutz des Bodens sind daher wichtige Aufgabenbereiche der Bundesregierung.

22.1.1 Altlasten

Unter Altlasten werden i. d. R.

- stillgelegte Altablagerungen, also ehemalige Deponien,
 - Altstandorte, also aufgegebene Produktionsstätten,
 - Rüstungsaltlasten sowie
 - militärische Altlasten
- verstanden, von denen eine Gefahr für Menschen und/oder Umwelt ausgeht.

Bodenbelastungen solcher Art können die regionale wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Insbesondere in den neuen Ländern gelten Altlastenverdachtsflächen als Hemmnis der Privatisierung und können so die Schaffung von Arbeitsplätzen und Durchführung von Investitionen verhindern. Eine Sanierung kann hier nicht nur objektiv die Bodenbelastung verringern, sondern gleichzeitig das schlechte Image ganzer Regionen aufbessern und so einen Beitrag zu einer wirtschaftlichen Entwicklung leisten.

Bodenbelastungen können darüber hinaus eine städtebaulich angestrebte Entwicklung im Bestand verhindern. Die Unsicherheit über Art und Ausmaß der Bodenbelastungen bei der Ansiedlung von Gewerbe und Industrie führt tendenziell dazu, bereits bestehende Produktionsanlagen nicht zu übernehmen, sondern – insbesondere in den neuen Ländern – neue Standorte auf der „grünen Wiese“ zu suchen. Hinzu kommt, daß die Kommunen in der Regel nicht in der Lage sind, eine über die Gefahrenabwehr hinausgehende Altlastensanierung zu finanzieren. Altlastensanierungen im Innenbereich, die über eine Gefahrenabwehr hinausgehen, bleiben damit auf die Initiative privater Investoren beschränkt.

Verfassungsrechtlich liegt die Zuständigkeit für die Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten bei den Ländern (Artikel 30, 83, 84 GG). Hier werden deshalb Informationen über Altlastenverdachtsflächen – vielfach rechnergestützt – zusammengestellt. Eine Umfrage ergab für

die alten Länder rund 72 000, für die neuen Ländern rund 75 000 Altlastenverdachtsflächen. Insgesamt gibt es in Deutschland somit derzeit mindestens 147 000 Verdachtsflächen mit noch weiter zunehmender Tendenz. Darüber hinaus werden weitere rund 100 000 Verdachtsflächen geschätzt.

Auf den von der Westgruppe der russischen Truppen ehemals genutzten Liegenschaften werden die Altlastenverdachtsflächen systematisch erfaßt. Hier sind inzwischen Bodenbelastungen und Grundwassergefährdungen durch Mineralöle und Treibstoffe, durch Munition und Sprengmittel, durch die unsachgemäße Ablagerung von Abfällen sowie durch defekte Abwasserleitungen festgestellt worden. Von den militärischen Altlasten sind Rüstungsaltlasten zu unterscheiden. Hierbei handelt es sich um ehemalige Produktionsstätten, Zwischen- und Endlagerstätten für konventionelle und chemische Kampfstoffe, um Munitionslagerstätten, Entschärfungsstellen, Spreng-

Tabelle 22.1 Altlastverdachtsflächen

Land	Erfaßte Altlastverdachtsflächen			Gesamtzahl	Geschätzte Altlastverdachtsflächen
	Altablagerungen	Altstandorte	Milit. u. Rüstungsaltlastverdachtsflächen		
Schleswig-Holstein ...	2 784	3 971	121	6 876	6 876
Hamburg	392	212	264	868	2 600
Niedersachsen	7 488	k. A.	340	7 828	57 550 ¹⁾
Bremen	100	4 189	5	4 294	4 294
Nordrhein-Westfalen ..	14 043	4 153	816	19 012	19 012
Hessen	3 400	k. A.	700	4 100	13 400
Rheinland-Pfalz	14 760	k. A.	190	14 950	14 950
Baden-Württemberg ..	6 500	460	274	7 234	35 000 ²⁾
Bayern	3 820	1 119	14	4 953	4 953
Saarland	1 700	k. A.	k. A.	1 700	4 200
Alte Länder	54 987	14 104	2 851	71 815	162 835
Berlin ³⁾	746	4 242	230	5 218	5 290
Brandenburg	4 750	8 815	865	14 430	15 000
Mecklenburg-Vorpommern	4 749	7 209	2 162	14 120	14 120
Sachsen	8 045	10 597	593	19 235	22 000
Sachsen-Anhalt	7 853	7 100	319	15 272	17 000
Thüringen	4 618	969	592	6 179	12 000
Neue Länder	30 761	38 932	4 634	74 454	85 410
Bundesgebiet	85 748	53 036	7 485	146 269	248 245

¹⁾ Der Abgabe liegt ein geschätztes Verhältnis der Altablagerungen zu Altstandorten von ca. 1 zu 7 zugrunde.

²⁾ In Baden-Württemberg sind 15 repräsentative Gemeinden auf altlastverdächtige Flächen untersucht worden. Diese Erhebungen sind auf der Basis der Gesamtzahl der Gemeinden hochgerechnet worden.

³⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Angaben des Umweltbundesamtes (Stand 30. 11. 1993)

und Schießplätze sowie Delaborierungswerke. Zur Erfassung dieser Altlasten hat die Bundesregierung ein spezielles Forschungsvorhaben zur Unterstützung der Länder in Auftrag gegeben. Dabei wurden 4 336 Standorte erfaßt, von denen eine Gefahr ausgehen könnte (Rüstungsallastenverdachtsstandorte). Diese Ergebnisse werden gegenwärtig mit den Ländern abgestimmt.

22.1.2 Flächenhafte Bodenbelastungen

Flächenhafte Bodenbelastungen – soweit nicht geogen vorbestimmt – resultieren zunächst aus dem Lufteintrag verschiedenster Nutzungsbereiche (Industrie, Verkehr, Landwirtschaft). Die landwirtschaftliche Bodennutzung kann eine Ursache für flächenhafte Bodenbelastungen darstellen. Boden- und damit auch Grundwasserbelastungen können insbesondere bei nicht fachgerechter Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie bei der Aufbringung von Siedlungsabfällen auftreten. Auswaschung oder Erosion führen zu erhöhten

Gehalten von beispielsweise Nitrat und Phosphat in Gewässern. Nährstoffüberschüsse und damit verbundene Gefahren zu hoher Nährstoffeinträge in Böden und Gewässer treten vor allem in Regionen mit einer hohen Viehdichte auf. Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt in einigen wichtigen Bereichen eine Trendwende (vgl. Tabelle 22.2).

Flächenhafte Bodenbelastungen werden aber auch durch Luftschadstoffe hervorgerufen. Das Einwirken bspw. von Stickstoff- und Schwefeloxiden bewirkt flächenhaft eine zunehmende Versauerung des Bodens mit z. T. gravierenden Folgen u. a. für die Struktur des Bodens und die Vegetation.

Nicht-stoffliche Bodenbelastungen sind das Überbauen, Versiegeln, Zerschneiden oder Abtragen von Flächen in der Folge verkehrlicher und siedlungswirtschaftlicher Nutzung. Die für Wohnen, Industrie und Gewerbe, Verkehr und sonstige Infrastruktur beanspruchten Flächen betragen zwar nur 11,2 v. H. der Gesamtfläche des Bundesgebietes, können aber örtlich 70 v. H. und mehr erreichen. Aufgrund zunehmender Ansprüche für die unterschiedlichen Nutzungen werden sich in den 90er Jahren

Tabelle 22.2 Entwicklung des Handelsdünger- und Pflanzenschutzmittelabsatzes

Gliederung	1950/51	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	1991/92	1992/93
1 000 t							
Nährstoff ¹⁾							
Stickstoff (N)	362	619	1 131	1 551	1 368	1 332	1 271
Phosphat (P ₂ O ₅)	418	662	913	837	509	440	401
Kali (K ₂ O)	659	1 007	1 185	1 144	739	630	573
Kalk (CaO) ²⁾	642	544	672	1 138	1 426	1 250	1 202
kg je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche							
Nährstoff ¹⁾							
Stickstoff (N)	25,6	43,4	83,3	126,6	115,3	114,1	108,2
Phosphat (P ₂ O ₅)	29,6	46,4	67,2	68,4	42,9	37,1	34,0
Kali (K ₂ O)	46,7	70,6	87,2	93,4	62,3	53,2	48,4
Kalk (CaO) ²⁾	47,5	37,5	49,5	92,9	120,8	105,6	105,0
1 000 t Wirkstoff ³⁾⁴⁾							
Pflanzenschutzmittel ⁵⁾							
Herbizide	–	–	–	20,9	17,0	19,0	16,0
Insektizide	–	–	–	2,3	1,5	4,0	4,0
Fungizide	–	–	–	6,5	11,0	10,0	9,0

1) Gebietsstand: Früheres Bundesgebiet

2) Ohne Kalk für die Forstwirtschaft

3) Zahlen liegen nur nach Kalenderjahren und nur für die angegebenen Jahre vor

4) Seit 1987 sind Ausfuhr und Inlandsabsatz der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft zu melden (§ 19 des Pflanzenschutzgesetzes). Die Angaben sind daher nicht mit denen früherer Jahre vergleichbar.

5) Bis 1990/91 Gebietsstand: Früheres Bundesgebiet, ab 1991/92 einschließlich neue Länder

Quelle: Statistisches Bundesamt, Industrieverband Agrar e.V., Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft

Tabelle 22.3 Stoffliche Bodenbelastungen und ihre Wirkungen

Ursache	Wirkungen	Betroffene Potentiale
Schadstoffe aus – Verkehr – Industrie und Gewerbe – Wohnen – Schwemmablagerungen in Überschwemmungsbereichen der Flüsse und Seen	– Schadstoffanreicherungen im Boden mit Folgen wie Eutrophierung, Versauerung, Auswaschungen, Verlagerungen, Freisetzung toxischer Metall-Ionen u. a. m. – Schadstoffablagerungen auf Pflanzen – Schadstoffanreicherungen im Grundwasser – Anreicherungen in der Nahrungskette – Änderungen der Artenzusammensetzungen bzw. Zerstörungen von Flora und Fauna	– Natürliche Ertragspotentiale des Bodens – Arten- und Biotoppotential – Wasserpotentiale
Düngung (organisch, mineralisch)	– Schadstoffanreicherungen im Boden (Schwermetalle, Nitrat, Phosphate u. a.) – Schadstoffausträge ins Grundwasser – Anreicherungen in der Nahrungskette – Eutrophierung bei Überdüngung – Änderungen in der Artenzusammensetzung – Standortnivellierung	– Natürliche Ertragspotentiale des Bodens – Arten- und Biotoppotential – Wasserpotentiale
Biozide	– Schadstoffanreicherungen im Boden – Schadstoffablagerungen auf Pflanzen – direkte Zerstörungen von Flora und Fauna – Anreicherungen in der Nahrungskette – Standortnivellierung	– Natürliche Ertragspotentiale des Bodens – Arten- und Biotoppotential – Wasserpotentiale

Quelle: ARUM: Raumordnung und Extensivierung, im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1990

diese Flächeninanspruchnahmen in den schon verdichteten Regionen noch verstärken.

Weitere nicht-stoffliche Bodenbelastungen sind Bodenverdichtung, Erosion und Humusabbau infolge nicht standortangepaßter landwirtschaftlicher Bodennutzung. Auch die touristische Übernutzung von ökologisch empfindlichen Landschaften (so etwa der Alpen) kann zu Erosion und Bodenverdichtung führen.

22.1.3 Rechtliche Regelungen

Anders als bei den Umweltmedien Wasser und Luft hat der Boden erst 1985 mit der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung und dem anschließenden „Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über Maßnahmen zum Bodenschutz“ die Bedeutung und Schutzwürdig-

keit als eigenes Umweltmedium erhalten. Inzwischen wurden von der Bundesregierung Maßnahmen zum Bodenschutz in eine Reihe von Rechtsnormen integriert, u. a. in die Klärschlammverordnung von 1992, die entscheidende Verschärfungen der Standards von Klärschlämmen enthält.

Angesichts erheblicher Altlasten in den neuen und alten Ländern beabsichtigt die Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode den Entwurf eines Bodenschutzgesetzes vorzulegen. Zweck des Gesetzes ist es, den Boden vor schädlichen Veränderungen zu schützen und Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen. Dabei sollen schädliche Bodenveränderungen und Altlasten beseitigt sowie nachteilige Einwirkungen auf den Boden soweit wie möglich vermieden werden.

Derzeit müssen zur Beurteilung von Altlasten und Bodenbelastungen verschiedene

bundes- und landesrechtliche Regelungen herangezogen werden. Das Abfall-, Gewässerschutz- und allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht sind noch die rechtliche Grundlage zur Beurteilung von Bodenbelastungen. Damit verbundene Regelungslücken und Unstimmigkeiten sind inzwischen in einigen Ländern durch die Erweiterung von Landesabfallgesetzen geschlossen worden. Für den Bund besteht jetzt die Möglichkeit, mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz ein geschlossenes altlastenrechtliches Regelwerk zu entwickeln. Die Schaffung eines länderübergreifenden, einheitlichen Rahmens kann ein wichtiger Beitrag zur Problemlösung sein.

Im weiteren berücksichtigen die Regelungen im Düngemittel- und Pflanzenschutzrecht zunehmend die Belange des Schutzes des Naturhaushaltes und damit auch des Bodens. So dürfen Dünge- und Pflanzenschutzmittel nur nach guter fachlicher Praxis angewandt werden. Grundsätze guter fachlicher Praxis beim Düngen werden derzeit im Rahmen einer Verordnung auf Grundlage des Düngemittelgesetzes erarbeitet. Gleichzeitig ist vorgesehen, mit dieser Verordnung Teile der EG-Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen in deutsches Recht umzusetzen. Im Zuge der anstehenden Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes ist geplant, ebenfalls eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, die Anforderungen der Grundsätze der guten fachlichen Praxis des Pflanzenschutzes in einer Rechtsverordnung näher bestimmen zu können.

Nach dem Umweltrahmengesetz in der Fassung des Hemmnisbeseitigungsgesetzes haben die Länder die Möglichkeit, Investoren in den neuen Ländern von der Verantwortlichkeit für Schäden aus Altlasten freizustellen. Hierdurch kann das finanzielle Risiko einer Altlastensanierung für potentielle Investoren beseitigt werden.

Zwischen dem Bund und den neuen Ländern wurde am 1. Dezember 1992 das Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten (VA-Altlastenfinanzierung) geschlossen. Danach teilen sich in sogenannten Standardfällen die Treuhandanstalt und das jeweilige neue Land die Kosten einer Freistellung im Verhältnis 60 (THA) : 40 (neues Land). Für diese Fälle werden in den nächsten 10 Jahren jährlich 1 Mrd. DM bereitgestellt.

Darüber hinaus sind zwischenzeitlich 20 weitere Großprojekte, darunter die Braunkohle und Großchemie, vereinbart, bei denen sich die Treuhandanstalt und das jeweilige neue Land die Kosten der Sanierung im Verhältnis 75 (THA) : 25 (neues Land) teilen. Allein für die Braunkohlesanierung ist für die nächsten 5 Jahre ein jährlicher Finanzierungsrahmen von 1,5 Mrd. DM festgelegt. Die Gespräche über

die Verlängerung der Braunkohlenfinanzierungsregelung beginnen am 1. Dezember 1993. Für die übrigen Altlastengroßprojekte ist ein Gesamtbetrag von ca. 4,7 Mrd. DM geplant. Hiervon tragen die Treuhandanstalt 3,5 Mrd. DM und die neuen Länder 1,2 Mrd. DM.

22.2 Wasser

22.2.1 Ausgangslage und Situationsbewertung

Das natürliche Wasserdargebot ist deutlich unterschiedlich zwischen alten und neuen Ländern: Während die alten Länder relativ wasserreich sind, können die neuen Länder nur über das in Mitteleuropa geringste natürliche Wasserdargebot verfügen. Als Aufgabe einer vorsorgeorientierten Raumordnungspolitik stellt sich daher prinzipiell eine flächendeckende Schutz- und Sicherungsstrategie für Wasservorkommen.

Es bestehen vielfältige Gewässerbelastungen, die insbesondere in den neuen Ländern durch erhebliche Defizite bei Grund- und Oberflächenwasserqualität zu Engpässen führen.

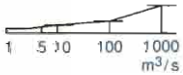
Während in den alten Ländern bei der systematischen Sanierung der Oberflächen Gewässer bereits große Erfolge erzielt werden konnten, hat die Sanierung in den neuen Ländern erst begonnen. Die Karte gibt für die neuen Länder noch den Stand vor dem Beitritt wieder. Über 61 große Kläranlagen sind allein im Einzugsbereich der Elbe im Bau und sollen bis 1995 fertiggestellt sein, 65 weitere sind in Vorbereitung. Die größten industriellen Gewässerverschmutzer im deutschen Teil des Einzugsgebietes sind mittlerweile stillgelegt. Die anlagenbezogenen Emissionen von Direkteinleitern sind aufgrund der Abwasserbehandlungsvorschriften des Bundes nach § 7a WHG entsprechend der EG-Richtlinie über die Behandlung von kommunalen Abwässern (91/271/EWG) bis zum Jahr 2005 zu verbessern.

Vor schwierigen Aufgaben stehen Gewässerschutz und räumliche Wasservorsorgepolitik bei der Eindämmung diffuser Schadstoffquellen. Hierzu zählen auch die flächenhaften Emissionen einer intensiv betriebenen agrarischen Nutzung. In der landwirtschaftlichen Produktion gefährden insbesondere Pflanzenschutzmittel und ihre Abbauprodukte, Nitrat, Phosphat und Klärschlamm Boden und Grundwasser. Die mit dem Pflanzenschutz einhergehenden Umweltbelastungen reichen dabei über die lokale Gewässerbelastung hinaus. Flächenhafte Belastungen des Grundwassers sind des weiteren gegeben durch das zunehmende Verkehrsaufkommen sowie das überalterte Kanalnetz in den Siedlungsgebieten. Eher punktuelle Belastungen – mit allerdings teilweise flächenhaften Auswir-

Karte 22.1 Gewässergüte

Gewässergütestufen

unbelastet bis sehr gering belastet		I
gering belastet		I-II
mäßig belastet		II
kritisch belastet		II-III
stark verschmutzt		III
sehr stark verschmutzt		III-IV
übermäßig verschmutzt		IV
ökologisch zerstört		IV



Quelle:
Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
- Arbeitsgruppe Gewässergütekarte
Hamburg 1991

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

kungen – stellen die Altlastenstandorte dar sowie die Standorte mit Produktion von und Umgang mit wassergefährdenden Stoffen. Bei Lagerung und Transport solcher Stoffe ereigneten sich in den alten Ländern im Zeitraum 1977 bis 1991 insgesamt 26 000 Unfälle, wobei die ausgelaufenen Schadstoffe nur etwa zur Hälfte zurückgewonnen werden konnten.

Insgesamt ist also eine Belastung und Gefährdung des Grundwassers durch diffuse und eine Vielzahl punktförmiger Schadstoffquellen festzustellen. Allerdings gibt es noch keinen Überblick über die Belastungen, da die Grundwassermeßnetze der Länder erst im Aufbau sind. Eine Sanie-

rung – außer durch konsequente Reduzierung auch der diffusen Emissionen an den Entstehungsquellen – ist vielfach nicht mehr möglich. Auch großräumige Wasservor- und Schutzgebiete können das kaum abwehren. Nicht zuletzt resultieren daraus auch zunehmende Kosten für Ausbau und Unterhaltung der Wasserversorgungsinfrastruktur und in der Konsequenz steigende Wasserpreise (vgl. Kapitel 18.2).

22.2.2 Maßnahmen

Die Sanierung der Gewässer wird von der Bundesregierung seit Jahren mit großer

Intensität vorangetrieben. Dabei standen zunächst die Reduzierung von Schadstoffeinträgen aus öffentlichen und industriellen Kläranlagen im Vordergrund. Zu nennen sind hier insbesondere die jeweils novellierte und verschärfte Fassungen folgender Rechtsvorschriften:

- Abwasserwaltungsvorschriften nach § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Bis heute sind insgesamt 35 Abwasserwaltungsvorschriften auf der Grundlage der 5. Novelle des WHG erlassen oder überarbeitet worden. Dabei ist es Ziel, möglichst von der sog. „End of the pipe“-Technologie weg und zu umweltschonender Produktion sowie Abwassermeidung und -behandlung am Ort des Entstehens hin zu kommen.
- Abwasserabgabengesetz. Es wurde 1990 novelliert. Ab 1. Januar 1991 gelten erhöhte Abgabesätze, außerdem müssen nun auch für Phosphor und Stickstoff Abgaben gezahlt werden.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Fachgesetzen, die Herstellung, Transport und Lagerung sowie Gebrauch von Produkten mit wassergefährdenden Stoffen regeln. Sie sind alle in den letzten Jahren verschärft worden. Eine ausführliche Darstellung der ergriffenen Maßnahmen ist dem Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Beschlüsse der 3. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz zu entnehmen (BT-Drucksache 12/4406).

Im europäischen Rahmen sind zwei EG-Gewässerschutzrichtlinien von Bedeutung, die neue Akzente im gemeinschaftlichen Gewässerschutz setzen: So bestimmt die Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung kommunaler Abwässer (91/271 EWG) klare Ziele und Zeitpunkte für kommunale Kläranlagen. Die Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676 EWG) zielt darauf ab, Nitratreinträge aus der Landwirtschaft zu verringern, der Gewässereutrophierung entgegenzuwirken und die Trinkwasserversorgung sicherzustellen.

22.3 Luft

22.3.1 Ausgangslage und Situationsbewertung

In den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren die großräumige Belastung der Luft mit Schwefeldioxid (SO₂) drastisch zurückgegangen, so daß die entsprechenden Immissionswerte der TA Luft bzw. die EG-Grenzwerte weit unterschritten werden. Ursache hierfür ist vor allem das Greifen der Großfeuerungsanlagen-Verordnung. Auch wenn günstige Witterungsverhältnisse mit sehr milden

Wintern und vorherrschenden Westströmungen die Immissionsentwicklung zusätzlich positiv beeinflusst haben dürften, ist in Zukunft auch bei ungünstigeren Witterungsverhältnissen kaum noch mit kritischen SO₂-Belastungen zu rechnen.

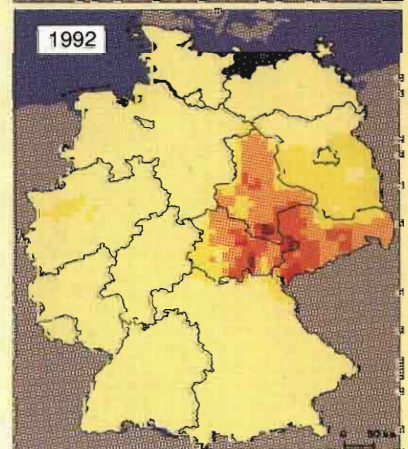
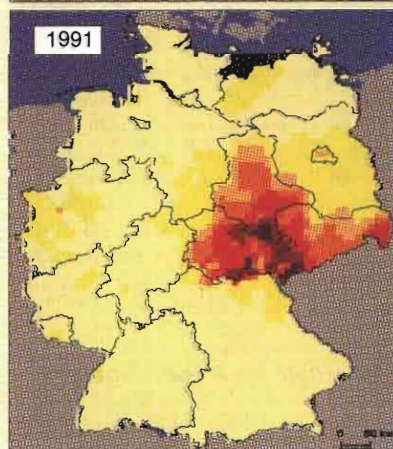
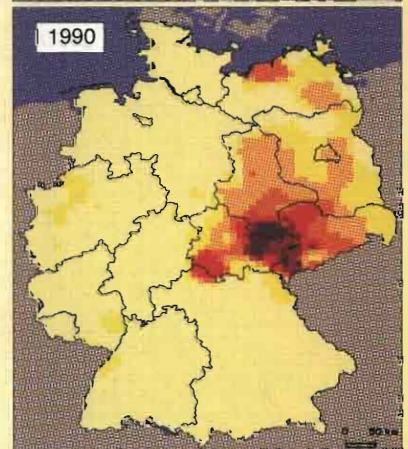
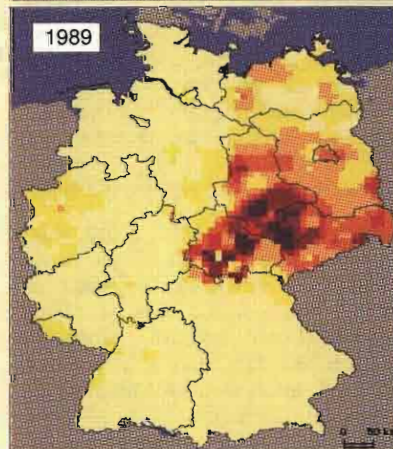
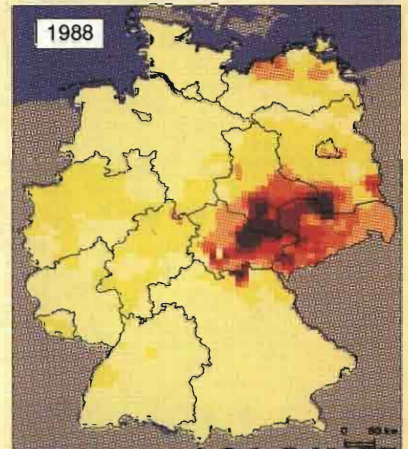
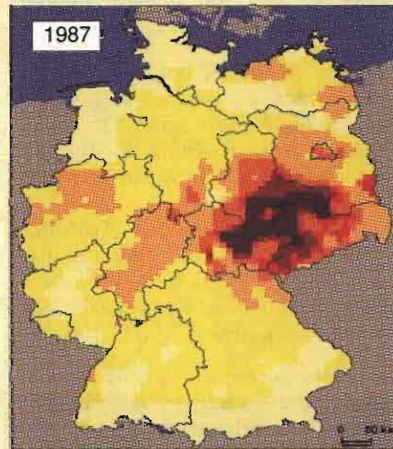
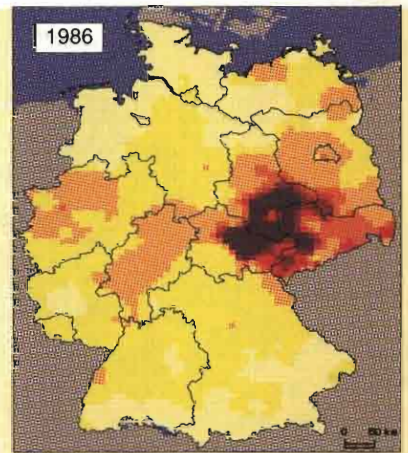
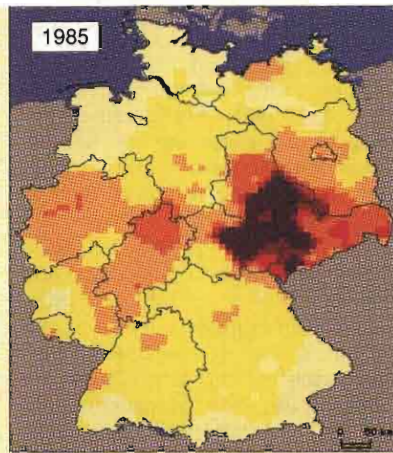
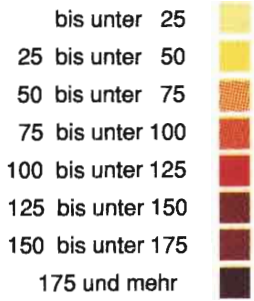
Im Vergleich zu den alten Ländern war in der ehemaligen DDR die SO₂-Immission extrem hoch, wobei die höchsten SO₂-Konzentrationen im Industrie- und Ballungsraum Halle/Leipzig, in einigen Industrieorten in den Mittelgebirgsvorräumen Thüringens (Erfurt, Weimar) und in Westsachsen gemessen wurden. Mehrere ungünstige Faktoren waren für die Immissionsituation in diesen südlichen Regionen verantwortlich. In den Ballungsräumen kommt es zum einen durch hohe Bevölkerungsdichte und relativ große Konzentration von Industriebetrieben zu einer hohen Emissionsdichte. Zum anderen erfolgt vor allem in den städtischen Tal- und Kessellagen des Mittelgebirgsvorlandes (Aue, Zwickau, Weißenfels, Erfurt usw.) ein schlechter Abtransport der emittierten Schadstoffe. Schließlich stellte der Einsatz heimischer, stark schwefelhaltiger Braunkohle in veralteten Energieumwandlungs- und Heizungsanlagen eine wichtige Ursache der hohen SO₂-Belastungen dar.

Durch Stilllegung von Großemittenten und durch erhebliche Produktionsrückgänge ist in den neuen Ländern ein deutlicher Rückgang der Emissionen eingetreten. Der große Anteil des Hausbrandes an den SO₂-Emissionen in den Städten hat allerdings zur Folge, daß dort während der Heizperiode eine merkliche Verbesserung der Immissionsituation bisher noch nicht eingetreten ist. Vor allem in den ungünstig gelegenen Städten des Mittelgebirgsvorlandes, wo bei Smogsituationen dem Hausbrand Anteile von 60 bis 80 v. H. an den SO₂-Konzentrationen zuzuschreiben sind, ist noch längere Zeit mit hohen Luftbelastungen zu rechnen. Im Gebiet der ehemaligen DDR ist daher neben der Sanierung von Industriebetrieben auch die Reduzierung der Emissionen im Bereich der Gebäudeheizung unerlässlich.

Anders als beim Schwefeldioxid verhält sich die Immissionsentwicklung bei Stickstoffoxiden (NO_x). In den alten Ländern haben sich die NO_x-Emissionen in den letzten Jahren leicht reduziert, sind aber nach wie vor unbefriedigend hoch. Minderungen bei Großfeuerungsanlagen wurden zum Teil durch Zuwächse beim Verkehrsaufkommen wieder kompensiert. Nach wie vor ist daher vor allem der verkehrsnahen Raum durch NO_x-Belastungen betroffen, insbesondere entlang von Autobahnen und an stark befahrenen innerstädtischen Straßen. Die bis 1989 in der DDR registrierten NO_x-Werte lagen im allgemeinen niedriger als in den alten Ländern, was in erster Linie auf Unterschiede im Verkehrsaufkommen zurückzuführen ist. Vor allem in den Großstädten der neuen Länder setzt nun seit 1989 aufgrund

Karte 22.2 Schwefeldioxidimmissionen

SO₂-Jahresmittelwerte
in µg/m³



Quelle: Umweltbundesamt
Meßnetze der Länder

Raumordnungsbericht 1993

des anwachsenden Kfz-Verkehrs ein Trend zu höheren NO_x -Werten ein. Mit weiteren Zunahmen muß in Zukunft gerechnet werden.

Stickstoffoxide und flüchtige organische Verbindungen – beides Stoffgruppen, für deren Freisetzung der Straßenverkehr maßgeblich verantwortlich ist – bilden unter Einfluß starker Sonnenstrahlung in den unteren Luftschichten Ozon. Wegen der starken Strahlungsabhängigkeit der Ozonbildung variiert die Belastung mit den Witterungsbedingungen von Jahr zu Jahr. Obwohl exakte Trendaussagen daher sehr schwierig sind, weisen vorhandene Zeitreihen auf eine leichte, aber stetige Zunahme der Ozonbelastung für Menschen und Vegetation hin. Problematisch sind insbesondere Episoden erhöhter Belastungen bei sommerlichen Hochdruckwetterlagen.

Luftschadstoffe spielen auch bei den neuartigen Waldschäden eine besondere Rolle. Gemäß Waldschadenserhebung 1993, bei der die Kronen der Waldbäume als Spiegelbild für den Waldzustand bewertet wurden, sind bundesweit 24 v. H. der Bäume deutlich geschädigt (Schadstufen 2–4). Trotz der Abnahme der deutlichen Schäden um 3 Punkte im Vergleich zum Vorjahr bleiben diese auf hohem Niveau. Regional ist das Schadniveau sehr unterschiedlich:

Vergleichsweise gering ist der Anteil der deutlich geschädigten Bäume in den nordwestdeutschen Ländern mit im Durchschnitt 16 v. H. (im Vorjahr 14 v. H.). Hoch ist er in den süddeutschen Ländern mit im Durchschnitt 25 v. H. (im Vorjahr 27 v. H.). Am stärksten sind die Wälder in den neuen Ländern geschädigt; hier beträgt der Anteil der deutlichen Schäden im Durchschnitt 29 v. H. (im Vorjahr 34 v. H.) (vgl. Waldzustandsbericht der Bundesregierung 1993).

Bei Betrachtung des gesamten Bundesgebiets stellt der Kfz-Verkehr – vor allem angesichts der zu erwartenden weiteren nationalen Zuwächse und des erheblich zunehmenden Transitverkehrs – eines der zentralen Probleme der Luftreinhaltung dar. Es sind deshalb auch weitere Maßnahmen zur Verkehrsreduzierung und -vermeidung erforderlich, so etwa im Bereich der Siedlungsentwicklung durch eine verbesserte Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten. Für die neuen Länder tritt hinzu die notwendige Sanierung der Kraftwerke, Industrie- und Heizungsanlagen, um deren SO_2 -Emissionen und damit auch die Depositionen aus Sulfat- und Säureemissionen zu senken. Die nationalen Anstrengungen zur Verbesserung der lufthygienischen Verhältnisse sind wegen des Ferntransportes von Schadstoffen durch weitere internationale Abmachungen zu flankieren.

22.3.2 Gesetzliche Änderungen

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

(BImSchG) vom 11. Mai 1990 wurde das Immissionsschutzrecht insbesondere in folgenden Regelungsbereichen novelliert:

- Sicherheit und Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen;
- Betreiberpflichten nach Betriebseinstellung;
- Abwärmenutzungsgebot;
- Kompensationsmöglichkeiten;
- Stoffbezogene Kennzeichnungspflichten;
- Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung;
- Gebietsbezogene Luftreinhaltemaßnahmen.

Luftreinhaltepläne müssen künftig anspruchsvoller und wirkungsvoller gestaltet werden. Der Schutz des Menschen steht dabei im Vordergrund. Von den Ländern muß künftig ein Luftreinhalteplan immer dann aufgestellt und durchgesetzt werden, wenn Immissionswerte überschritten werden, die zum Schutz vor Gesundheitsgefahren erlassen worden sind. Gebietsbezogene Verkehrsbeschränkungen waren bisher nur bei sogenannten Smog-Wetterlagen möglich. Nunmehr kann die Bundesregierung Konzentrationswerte festsetzen, bei deren Überschreiten die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Gebieten unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse und der städtebaulichen Belange den Kraftfahrzeugverkehr einschränken können.

Mit dem Einigungsvertrag wurden Geltung und Anwendung des bundesrechtlichen Immissionsschutzes im Gebiet der neuen Länder neu geregelt. Um insbesondere der Vorbelastungssituation und der Verwaltungsstruktur der neuen Länder Rechnung zu tragen, wurden einige Rechtsvorschriften ergänzt bzw. finden mit entsprechenden Maßgaben Anwendung. So werden z. B. die in der Großfeuerungsanlagen-Verordnung gesetzten Fristen zur Durchführung von Maßnahmen oder zur Abgabe bestimmter Verzichtserklärungen des Betreibers jeweils um ein Jahr verlängert mit Fristbeginn 1. Juli 1990.

Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 brachte insbesondere für das BImSchG und das Abfallgesetz weitere Änderungen. So bedürfen z. B. Abfallentsorgungsanlagen jetzt nur noch einer Genehmigung nach dem BImSchG. Ein Planfeststellungsverfahren ist nicht mehr erforderlich.

22.3.3 Maßnahmen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat am 19. Februar 1991 das Aktionsprogramm „ökologischer Aufbau“ für die neuen Länder vorgelegt. Unter den kurzfristig zu realisierenden umweltpolitischen Sofortmaßnahmen

strebt es auf dem Gebiet der Luftreinhaltung an:

- Altanlagenanierung für 278 erfaßte Großfeuerungsanlagen bis zum 1. Juli 1996 (10 Braunkohlengroßkraftwerke, 142 Industriekraftwerke, 126 Heizkraftwerke),
- Sanierung von 6 735 luftverunreinigenden Anlagen entsprechend den Anforderungen der TA Luft innerhalb festgelegter Fristen, Abschluß des gesamten Sanierungsprogramms bis zum Jahr 2000,
- Umstellung der übrigen gewerblichen sowie der häuslichen Feuerungsanlagen von Braunkohle auf emissionsarme Brennstoffe. Für die anstehenden Aufgaben kommen zur Finanzierung u. a. Kreditprogramme, z. B. ERP-Umweltschutzprogramme nebst Ergänzungsprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank, in Betracht.

Seit einigen Jahren und besonders unter längerfristiger Perspektive rücken die globalen Auswirkungen von Luftverunreinigungen in den Mittelpunkt. Klimawirksame Schadgase können zur globalen Erwärmung führen (Treibhauseffekt), bestimmte Schadstoffe steigen in die Stratosphäre auf und greifen dort die Ozonschicht an („Ozonloch“). Aus Gründen der Vorsorge für jetzige und künftige Generationen sieht deshalb die Bundesregierung in der Eindämmung des zusätzlichen, anthropogenen

Treibhauseffektes eine prioritäre Aufgabe. Sie hat am 13. Juni und 7. November 1990 sowie am 11. Dezember 1991 nationale Beschlüsse über ein CO₂-Minderungsprogramm (vgl. BT-Drucksache 12/2081) gefaßt sowie EU-weit und weltweit Anstrengungen für eine Klimaschutzpolitik unternommen. So hat sie den Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes zu dem Klimarahmenübereinkommen, das sie schon während der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnete, bereits am 4. November 1992 beschlossen und dem Gesetzgeber zugeleitet (vgl. BT-Drucksache 12/4489).

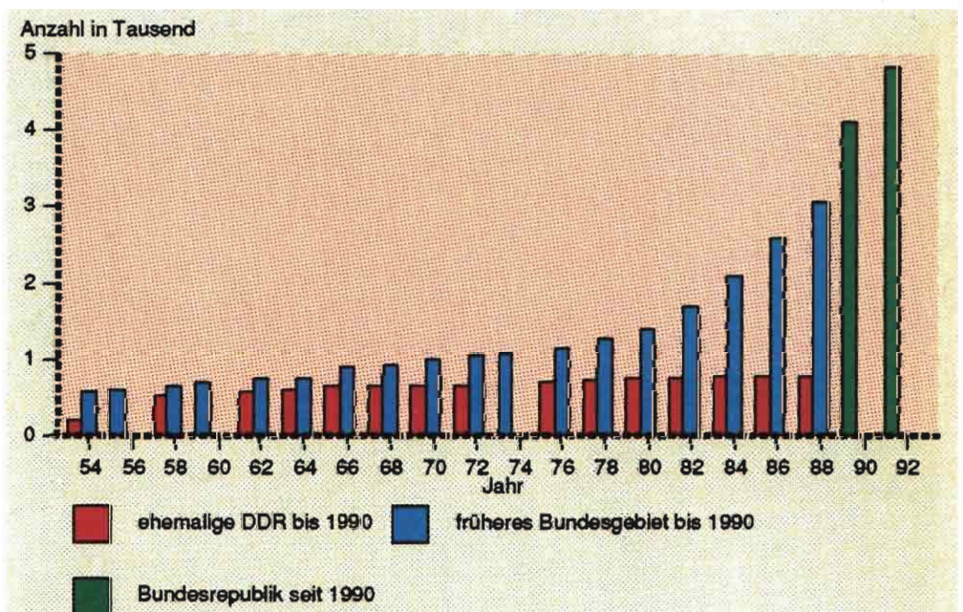
22.4 Naturschutz

Naturschutz hat in Deutschland zwar eine lange Tradition bis hinein in das 19. Jahrhundert, die zusammenhängenden Funktionen des Naturhaushaltes rücken aber erst seit jüngerer Zeit im Zusammenhang mit dem Bedeutungsgewinn eines medienübergreifenden Umweltverständnisses stärker in den Blickpunkt der Umweltpolitik. Naturschutz ist dabei nicht auf Biotop- und Artenschutz zu beschränken, sondern umfassender als Schutz des Naturpotentials zu begreifen.

22.4.1 Schutzgebiete

Der Naturschutz hat in den letzten Jahren vor allem hinsichtlich Zahl und Flächenum-

Abb. 22.1 Naturschutzgebiete



Anmerkung: Für die Jahre 1956, 1960 und 1974 liegen für das Gebiet der ehemaligen DDR keine Daten vor.

Quelle: Landschaftsinformationssystem LANIS, Bundesamt für Naturschutz, Bonn

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993

fang ausgewiesener Schutzkategorien Erfolge zu verbuchen. Nach Umfang, Schutzzweck und Strenge der Schutzbestimmungen sind die folgenden Schutzkategorien zu unterscheiden:

– *Naturschutzgebiete*

Diese besonders weitreichende Schutzkategorie trifft für ca. 626 000 ha (= 1,8 v. H. des Bundesgebietes) zu. Gegenüber 1990 ist eine Verringerung eingetreten, die auf Umwidmung in Nationalparkfläche in den neuen Ländern zurückzuführen ist. Die durchschnittliche Größe eines Naturschutzgebiets beträgt etwa 130 ha; zwei Drittel aller Naturschutzgebiete sind allerdings kleiner als 50 ha, und lediglich etwa 11 v. H. sind 200 ha und größer.

– *Nationalparke*






Diese großräumig angelegten Schutzräume entsprechen in vielen Teilen Naturschutzgebieten, sind aufgrund ihrer großen Ausdehnung aber besonders stark durch verschiedene Nutzungen beeinträchtigt. Insgesamt umfassen die zehn deutschen Nationalparke eine Fläche von etwa 700 000 ha, d. h. 2 v. H. des Bundesgebiets. Zu mehr als 80 v. H. entfällt diese Fläche auf die Watt- und Wasserfläche der Nord- und Ostsee.

– *Landschaftsschutzgebiete*

In dieser Schutzkategorie sind weniger starke Einschränkungen für andere Nutzungen gegeben. Die Landschaftsschutzgebiete umfassen eine Fläche von etwa 8,9 Mio. ha, d. h. 25 v. H. des Bundesgebietes.

Karte 22.3

Schutzgebiete

Nationalparke
 bestehend 
 einstweilig sichergestellt 
 Naturparke
 bestehend 
 einstweilig sichergestellt 
 Biosphärenreservate
 bestehend 
 (z.T. in Überlagerung mit anderen Schutzgebietstypen)
 Stand: 1992



Quelle: Landschaftsinformationssystem LANIS, Bundesamt für Naturschutz, Bonn

– *Naturparke*

Diese aufgrund ihrer landschaftlichen Voraussetzungen vor allem für Erholungszwecke vorgesehene Schutzkategorie umfaßt eine Gesamtfläche von mehr als 5,5 Mio. ha und weist damit einen Anteil von 15,6 v. H. des Bundesgebietes auf.

– *Biosphärenreservate*

Diese vergleichsweise neue Kategorie dient dem großflächigen Schutz wertvoller Natur- und Kulturlandschaften. Die in Deutschland ausgewiesenen zwölf Biosphärenreservate umfassen etwa 11 600 000 ha und damit etwa 3,3 v. H. des Bundesgebietes.

Die einzelnen Schutzgebietsausweisungen überlagern sich in einem erheblichen Maße und sind teilweise sogar deckungsgleich. Eine Addition der verschiedenen Flächenanteile ist daher nicht möglich. Eine Überlagerung ist darüber hinaus mit weiteren Schutzgebietskategorien gegeben, die auf internationale Vereinbarungen zurückgehen. Zu nennen sind etwa die Vogelschutzgebiete besonderer Bedeutung (Important Bird Areas), die Feuchtgebiete internationaler Bedeutung gemäß der Ramsar-Konvention oder auch die Europareservate des internationalen Rates für Vogelschutz und die Europadiplomgebiete des Europarates.

22.4.2 Gefährdungen der Biotop- und Artenvielfalt

Der Artenrückgang verläuft weiterhin in einem besorgniserregenden Ausmaß. Die Bedrohung gefährdeter Arten wird deutlich im Vergleich der in längeren Zeitabständen überprüften sog. „Roten Listen der gefährdeten Tiere und Pflanzen in der Bundesrepublik Deutschland“: So wird in der 1988 neu bearbeiteten Roten Liste der einheimischen Farn- und Blütenpflanzen (für das damalige Bundesgebiet) dargelegt, daß 27 v. H. gefährdet oder bereits ausgestorben und weitere 5. v. H. potentiell gefährdet sind.

Generell läßt sich sagen, daß die Bedrohung der Arten- und Biotopvielfalt – und allgemeiner des Naturpotentials – sowohl von lokalen als auch in zunehmendem Maße von global auftretenden Belastungsfaktoren ausgeht. Pflanzenschutzmittel und Schadstoffe, die über die Luft eingetragen werden, sowie die schnelle Veränderung und Intensivierung von Bodennutzungen sind hier vor allem zu nennen.

Eine Bedrohung der Artenvielfalt entsteht auch durch die zunehmenden Stickstoffemissionen, die die Biotopstandortbedingungen flächendeckend so stark beeinträchtigen, daß insbesondere das Überleben hochempfindlicher Arten nicht mehr gesichert erscheint. Das Ausmaß dieser flächendeckenden Belastung ist daran zu ermesen, daß die „natürlichen“ Düngegaben aus der Luft heute den Stand der „künstlichen“

Ausbringung von Stickstoff im Mittel der 60er Jahre (70 bis 100 kg pro ha/jährlich) erreicht haben. Dies führt zur Verdrängung von Arten, die diesem plötzlichen Nahrungsschub und Konkurrenzdruck nicht gewachsen sind. Hiervon betroffen sind in Deutschland drei Viertel aller wildlebenden Pflanzenarten, die als gefährdet gelten und nur auf Standorten mit Nährstoffmangel lebens- und konkurrenzfähig sind.

Durch diese diffusen Schadstoffbelastungen sind auch die ausgewiesenen Schutzgebiete sowie Biotopvernetzungen bedroht, deren Wirksamkeit damit gemindert wird

22.4.3 Historische Kulturlandschaften

Der Schutz historischer Kulturlandschaften ist ein wichtiger, aber bisher kaum wahrgenommener Aufgabenbereich. Die historischen Kulturlandschaften sind eine Kategorie des Flächenschutzes, für die nach dem Bundesnaturschutzgesetz ein gesetzlicher Auftrag besteht. In § 2 Abs. 13 heißt es: „Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart sind zu erhalten. Dies gilt auch für die Umgebung geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmals erforderlich ist“.

In der Vergangenheit sind in den alten Ländern große Teile der historischen Kulturlandschaft und der sie prägenden Elemente verlorengegangen. Entsprechen sie nicht mehr den Anforderungen einer modernen oder ökonomischen Nutzung, wurden Feucht- und Streuwiesen dräniert, historische Mühlgräben und -teiche zugeschüttet, Trockenmauersysteme im Steillagenweinbau eingerissen oder durch Beton ersetzt. Historische Siedlungsformen wie Marsch-, Moor- und Waldhufendörfer fielen der Zersiedlung zum Opfer. Ganze Landschaften, wie die Marschhufen, haben durch Dränung und Grundwasserabsenkung ihre Struktur und damit auch Eigenart verloren. Damit ist auch der Zusammenhang zwischen historischen Siedlungsformen und landschaftlicher Einbindung nicht mehr erkennbar.

Seit Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 1976 hat von den alten Ländern Rheinland-Pfalz ein Pilotprojekt: „Schutz der historischen Rebterrassen des Ahrtales“ in Angriff genommen. Nachdem hier schon fast 80 v. H. des ehemals terrasierten Rebgeländes zur Erhaltung des Weinbaus durch Flurbereinigung umgestaltet wurden, sollen fortan die mittelalterlichen, im Trockenmauerbau modellierten und gestuften Rebsteillagen als „Denkmalzone“ ausgewiesen werden. Solche Denkmalzonen in der Agrarlandschaft wurden bisher als Instrument des Flächenschutzes noch nicht eingesetzt.

Auswirkungen global auftretender Belastungen ▷

22.4.4 Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge

Das Problem diffuser Stoffeinträge in die Natur wird auf europäischer Ebene bereits intensiv – vor allem in Zusammenhang mit dem Robbensterben und den Folgen der Eutrophierung von Nord- und Ostsee – diskutiert. Auf der 3. Internationalen Nordseeschutzkonferenz im März 1990 wurden Reduktionsziele beschlossen und Arbeitsgruppen eingerichtet, die die Verminderung von Stoffeinträgen und diffusen Quellen zum Ziel haben. Die Paris-Kommission hat hierauf aufbauend Empfehlungen und Beschlüsse zur Festlegung des Standes der Technik bei spezifischen Punktquellen und der Anwendung der besten Umweltpraxis bei bestimmten diffusen Quellen einschließlich Grenzwerten und Zeitplänen beschlossen (vgl. BT-Drucksache 12/4406).

Die Pflanzenschutzpolitik der Bundesregierung ist generell darauf ausgerichtet, die Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel auf das notwendige Maß zu beschränken. Hierzu ist eine Vielzahl rechtlicher Maßnahmen (Verbote, Beschränkungen, Auflagen) getroffen worden. So sind z. B. die von der 3. Internationalen Nordseeschutzkonferenz beschlossenen starken Einschränkungen oder die Einstellung der Verwendung von 18 besonders persistenten, toxischen und zur Bioakkumulation neigenden Pflanzenschutzmittelwirkstoffen erfolgt.

In die Richtung der Minimierung als auch der sachgerechten und bestimmungsgemäßen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zielt auch die Ermächtigung in der bevorstehenden Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes zur näheren Bestimmung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz.

Für die weitere Reduzierung der aus landwirtschaftlichen Quellen stammenden Stickstoffemissionen sind Maßnahmen in verschiedenen Bereichen wichtig: So hat neben der verstärkten Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Beratung der Landwirte die nähere Bestimmung der guten fachlichen Praxis beim Düngen eine besondere Bedeutung. Ziel ist, daß bei der Anwendung von Düngemitteln, insbesondere auch von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft, die Nährstoffe von den Pflanzen weitestgehend ausgenutzt und Nährstoffverluste so weit als möglich vermieden werden. Dies wird künftig zu einer Verringerung von Stickstoffverlusten durch Auswaschung in die Gewässer und von Ammoniak-Emissionen in die Luft beitragen.

Bei Stickstoffoxiden wurden durch die Umsetzung der Großfeuerungsanlagenverordnung bereits bis 1990 erhebliche Reduktionen erreicht. Allerdings nimmt die Emis-

sion von Stickstoffoxiden durch zunehmendes Verkehrsaufkommen trotz Einführung und Förderung der Katalysatortechnik noch zu.

23 Europäische Raumordnungspolitik

23.1 Raumordnung im Vertrag von Maastricht

Am 7. Februar 1992 wurde in der niederländischen Stadt Maastricht der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist. Bereits im Vorfeld des Inkrafttretens hat sich der Europäische Rat in Edinburgh (11./12. Dezember 1992) bei seinen Beschlüssen über die künftige Finanzierung der Gemeinschaft (Delors-Paket-II) auf die Vereinbarungen von Maastricht gestützt. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union werden neue Beschlußverfahren vereinbart (qualifiziertes Mehrheitsprinzip) und auch die Übertragung neuer Politikbereiche auf die Ebene der Gemeinschaft vorgenommen. Eine eigenständige Kompetenz für den Bereich „Raumordnung“ erhält die EU durch den Vertrag nicht.

Die demokratische Kontrolle des Europäischen Parlaments wird verstärkt. Unter Raumordnungsgesichtspunkten ist hier hervorzuheben, daß das Parlament künftig bei der Reform der Strukturfonds ein Veto-Recht genießt (Artikel 130 d). Ferner werden zwei Elemente eingeführt, die für eine gewisse „Machtbalance“ zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen sorgen sollen:

- Das Subsidiaritätsprinzip, das mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf den Umweltbereich begrenzt Eingang in den EWG-Vertrag gefunden hatte, erhält nunmehr den Rang eines allgemein geltenden Grundsatzes (Artikel 3 b).
- Ein eigenständiges Regionalorgan – der Ausschuß der Regionen – wird geschaffen. Er bringt den Einstieg in eine unmittelbare Beteiligung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften am Meinungsbildungsprozeß auf Gemeinschaftsebene. Besonders wichtig ist sein Recht zur Abgabe von Initiativstellungen (Artikel 198 a–c). Die Entsendung der Deutschland nach Artikel 198 a zustehenden 24 Mitglieder ist am 27. Mai 1993 durch ein Abkommen der Länder geregelt worden.

Der Vertrag beschreibt die Vorstellungen über die Raumentwicklung in der Gemeinschaft:

- Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen (Titel I, Artikel B);

- Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts (Titel I, Artikel B);
- Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und des Rückstandes der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschl. ländlicher Gebiete (Titel XIV, Artikel 130 a);
- Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur) (Titel XII, Artikel 129 b, Abs. 1);
- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung der Qualität (Titel XVI, Artikel 130 r, Abs. 1);
- umsichtige und rationelle Verwendung für natürliche Ressourcen (Titel XVI, Artikel 130 r, Abs. 1);
- Wahrung der nationalen und regionalen Vielfalt (Titel IX, Artikel 128, Abs. 1);
- Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung (Titel VIII, Kap. 3, Artikel 126, Abs. 1).

Dabei stehen drei Kompetenztitel des Vertrages in besonders engem sachlichen Zusammenhang mit der europäischen Raumentwicklung:

- *Transeuropäische Netze*
(Titel XII, Artikel 129 b-d)

Danach trägt die Gemeinschaft zum Ausbau und Aufbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei. Die Gemeinschaft fördert den Verbund der einzelstaatlichen Netze und trägt insbesondere der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rand gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden (Artikel 129 b Abs. 2). Um die vorgenannten Ziele zu erreichen, stellt die Gemeinschaft zudem Leitlinien auf, die Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausweisen.

- *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt* (Titel XIV, Artikel 130 a-e)

Die Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft wird durch die Strukturfonds sowie die europäischen Kreditinstrumente in Form von Darlehen der Europäischen Investitionsbank oder der EGKS fortgeführt werden. Neben den bestehenden Strukturfonds (europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Sozialfonds, Regionalfonds) wird ein Kohäsionsfonds eingerichtet, der spezielle Vorhaben im Bereich transeuropäischer Netze und der Umweltpolitik der Gemeinschaft unterstützen soll (Artikel 129 c).

- *Umwelt* (Titel XVI, Artikel 130 r - t)

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und

Vorbeugung sowie auf dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. Zur Durchsetzung seiner Umweltpolitik erläßt der Rat allgemeine Aktionsprogramme, Vorschriften überwiegend steuerlicher Art sowie auch im Bereich der Raumordnung und der Bodennutzung.

Durch diese im Vertrag verankerte Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen kann die EU gegenüber der Einheitlichen Europäischen Akte in stärkerem Maße Politiken betreiben, die raumwirksam sind. Eine eigenständige Raumordnungspolitik durch die Gemeinschaft ist aber nicht möglich. Der Vertrag erwähnt zwar in Artikel 130 s Abs. 2 die Raumordnung. Da es sich bei Artikel 130 s um eine Verfahrensnorm handelt, ist hierdurch jedoch keine materielle Ermächtigung für Maßnahmen im Bereich der Raumordnung gegeben.

Die Wahrnehmung raumbedeutsamer Kompetenzen durch die Union ist durch die Beschlüsse von Edinburgh haushaltsmäßig abgesichert. Der Europäische Rat unterstreicht darin seine Überzeugung, daß ein stärkerer wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt eine wesentliche Aufgabe der Gemeinschaft bleibt und eine angemessene Finanzierung der entsprechenden Gemeinschaftspolitiken notwendig ist.

Der Europäische Rat hat für den Zeitraum 1993-1999 eine finanzielle Vorausschau verabschiedet, nach der sich die Verpflichtungen für strukturpolitische Maßnahmen auf etwa 176 Mrd. ECU belaufen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahresbetrag von ca. 25 Mrd. ECU für den Zeitraum 1993-1999 gegenüber 13 Mrd. ECU pro Jahr im Zeitraum 1988-1992 (alle Zahlen zu konstanten Preisen des Jahres 1992). Der Europäische Rat stellte in diesem Zusammenhang fest, daß sich aufgrund der Vereinbarungen von Maastricht die Ausgaben für Strukturmaßnahmen auf die am „wenigsten wohlhabenden Mitgliedstaaten“, die am „stärksten benachteiligten Gebiete“ und die „ländlichen Gebiete der Gemeinschaft“ konzentrieren sollen.

Wenn also ca. ein Drittel der Ausgaben der Gemeinschaft auf strukturpolitische Maßnahmen entfallen und diese in ausgewählten Regionen eingesetzt werden sollen, wird deutlich, daß die Kommission - wenn auch nicht flächendeckend - „europäische Raumentwicklungspolitik“ betreibt.

23.2 Mitgliedstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung

Bisher findet eine mitgliedstaatliche Zusammenarbeit in Raumordnungsfragen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf Ministerebene bei informellen Treffen statt,

Raumbedeutsame Kompetenzen
der Europäischen Union



die unregelmäßig stattfinden. Auf dem 3. informellen Treffen der EG-Minister für Regionalpolitik und Raumordnung im November 1991 in Den Haag wurde die Einrichtung eines informellen Ausschusses für Raumentwicklung beschlossen. Es handelt sich hierbei um einen Konsultationsausschuß, der die Kommission in Raumordnungsfragen aus der Sicht der Mitgliedstaaten beraten soll.

Im Mai 1992 hat die portugiesische EG-Präsidentschaft auf dem 4. informellen Treffen der EG-Minister für Raumordnung und Regionalpolitik in Lissabon die Einrichtung eines formellen Rates der Raumordnungsminister gefordert. In Deutschland hat sich die Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Entschließung „Zum Vertrag über die Europäische Union und daraus abgeleitete Anforderungen aus der Sicht der Raumordnung“ (vom 27. November 1992) im Vorfeld der Edinburgher Beschlüsse auch für die förmliche Einrichtung eines Fachminister Rates der für die Raumordnung zuständigen Minister eingesetzt. Nach Meinung dieser Fachministerkonferenz wäre Aufgabe eines solchen Raumordnungsministerrates, die sektoralen Maßnahmen der Europäischen Kommission auf der Basis regionaler, nationaler und EU-weit abgestimmter konkreter Vorstellungen zur europäischen Raumentwicklung zu koordinieren.

Aus der Sicht der Bundesraumordnung sollte diese raumordnerische Koordinierungsaufgabe von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, ohne daß es dazu einer zusätzlichen Kompetenz der Europäischen Kommission bedarf. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland belegt, daß die Koordinierung raumwirksamer Maßnahmen in den von den Ländern durchgeführten Raumordnungsverfahren erheblich zur Effizienzsteigerung und zu kostensenkendem Mitteleinsatz beiträgt.

1991 hat die Europäische Kommission ihren Bericht „Europa 2000 – Perspektiven für die künftige Raumordnung der Gemeinschaft“ den Mitgliedstaaten vorgelegt, der die regional unterschiedlichen Entwicklungstendenzen des Territoriums der Europäischen Gemeinschaft in den Mittelpunkt stellt. Dieser Bericht löste in den europäischen Gremien und auch in Deutschland eine intensive Diskussion über die Notwendigkeit einer in sich schlüssigen Konzeption zur europäischen Raumentwicklung aus.

So hat der Deutsche Bundestag Ende April 1993 einen Beschluß zu diesem Bericht gefaßt, der den Rahmen künftiger europäischer Raumordnungspolitik aus deutscher Sicht absteckt und die von der Bundesregierung entwickelte Linie der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in Europa begrüßt. Mitgliedstaatliche Zusammenarbeit bedeutet dabei, daß die zwölf Staaten der EU die Verantwortung tragen müssen bei der entsprechenden Ausgestaltung ihrer nationalen Raumordnungspolitiken in Richtung auf eine in sich

stimmige Raumentwicklungspolitik in Europa.

Um in der Frage der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit einen Schritt weiterzukommen, hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, parallel zur Fortschreibung von „Europa 2000“ durch die Europäische Kommission direkt mit den nationalen Raumplanungsbehörden der Mitgliedstaaten Beratungen zur Überprüfung bzw. Festlegungen von raumordnungspolitischen Zielen auf europäischer Ebene aufzunehmen. Er hat angeregt, die informellen Treffen der EU-Minister für Regionalpolitik und Raumordnung unter deutscher Präsidentschaft fortzuführen und den Entwurf eines Europäischen Raumentwicklungskonzeptes zur Beratung den Mitgliedstaaten vorzulegen.

23.3 Europäisches Raumentwicklungskonzept

Zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein Positionspapier „Raumordnungspolitiken im europäischen Kontext“ ausgearbeitet. Das Positionspapier beschreibt zunächst die neuen Anforderungen an den europäischen Raum. Hier geht es insbesondere um den Wandel in den internationalen Beziehungen, d. h. um die Integrationsdynamik in Europa, sowie um die Folgerungen aus dem Zusammenwachsen europäischer Räume für eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in Europa. Hierauf aufbauend werden gemeinsame Ansatzpunkte für europäische Raumordnungspolitiken beschrieben. Dabei werden als Ziele genannt:

- Erhaltung und Stärkung eines ausgewogenen, dezentralen bzw. polyzentrischen, hierarchisch abgestuften Systems von Stadtregionen, die wichtige europäische Funktionen im wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen oder technologischen Bereich in sich konzentrieren;
- Herstellung ausreichender Verbindungen zwischen diesen europäischen Stadtregionen durch geeignete umweltfreundliche Verkehrsmittel (transeuropäische Netze). Raumordnung auf europäischer Ebene entwickelt somit Leitvorstellungen zum umweltgerechten Ausbau leistungsfähiger Verkehrsinfrastrukturen – mit Einbindung in die Flächenerschließung – durch Verknüpfung unterschiedlicher Netzebenen und Verkehrsträger, die die angestrebte dezentrale Siedlungsstruktur sichern und stärken.
- Wahrung und – sofern notwendig – Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen in allen Teilen Europas, insbesondere in den hochverdichteten Industriezonen, u. a. durch Erhaltung der natur-

nahen Räume und ihre ökologisch wirksame Vernetzung; hierzu dient ein europäisches Leitbild zur langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in allen Teilen Europas, welches darauf abzielt, Umweltbelastungen abzubauen und Umweltpotentiale von europäischer Bedeutung zu erhalten und zu sichern;

- Verbesserung der staatlichen und kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft durch Aufstellung von raumordnerischen Leitbildern für Grensräume;
- Weiterentwicklung (bzw. in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas Aufbau) dezentraler regionaler Verwaltungsorganisationen und politischer Entscheidungsstrukturen zur Verbesserung von regionaler Raumplanung;
- Herstellung dynamischer, umweltsanierter Entwicklungsregionen (Aktionsräume) in den strukturschwächsten Räumen als Stütze einer dezentral ausgerichteten Raum- und Siedlungsentwicklung.

Diese raumordnerischen Ziele bzw. Leitbilder werden durch kartographische Aussagen konkretisiert. Daneben werden zur besseren Verwirklichung dieser Vorstellungen einzelne Handlungsfelder für nationale Raumordnungspolitiken auf europäischer Ebene beschrieben. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau strebt an, unter deutscher EU-Präsidentschaft (2. Jahreshälfte 1994) das Positionspapier „Raumordnungspolitiken im europäischen Kontext“ den Raumordnungsministern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zur weiteren Beratung vorzulegen. Parallel dazu wird die Kommission das fortgeschriebene Dokument „Europa 2000+“ in diese Konferenz einbringen. Die Minister haben sodann die Möglichkeit, die Analyse der Faktoren, die die Raumentwicklung in Europa beeinflussen werden, zu erörtern und politische Schlußfolgerungen für die künftige Erarbeitung eines europäischen Raumentwicklungskonzeptes zu ziehen.

23.4 Raumordnungspolitisches Kooperationsprogramm mit den mittel- und osteuropäischen Staaten

Die Bundesregierung hat im März 1992 ein Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in diesen Staaten verabschiedet. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ist an diesem Gesamtkonzept mit einem eigenen raumordnungspolitischen Kooperationsprogramm beteiligt. Ziel des Kooperationsprogramms ist es, eine dezentral aufgebaute Raum- und Siedlungsstruktur in Mittel- und Osteuropa zu

schaffen, die langfristig einigermaßen räumlich ausgewogene Lebensbedingungen garantiert. Wichtige Voraussetzung dafür ist, daß die Staaten an marktwirtschaftliche Strukturen angenähert werden. Die Annäherung der ehemals zentralen Planungs- und Verwaltungswirtschaften in den Staaten Mittel- und Osteuropas an wirtschaftliche und soziale Strukturen, die marktwirtschaftlichen Erfordernissen auch bei der notwendigen Modernisierung der Siedlungsstruktur genügen (z. B. Rentabilität von Infrastruktureinrichtungen), soll durch Beratung und Kooperation auf dem Gebiet der Raumordnung unterstützt werden. Dies trägt auch dazu bei, Abwanderungsströme aus einzelnen europäischen Teilräumen zu verringern.

Die Beratung im Rahmen des raumordnungspolitischen Kooperationsprogramms des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erfolgt durch Seminare und Workshops, ein Hospitantenprogramm und durch die Erstellung von Informationsmaterial.

Das raumordnungspolitische Kooperationsangebot besteht aus drei Projekten:

- Kooperation beim Aufbau eines Netzwerkes raumwissenschaftlicher Institute mit politikberatender Funktion unter Einschaltung nationaler Raumplanungsbehörden. Die beratenden Institutionen sollen hiermit besser in die Lage versetzt werden, auf dem Gebiet der Raumentwicklung durch zielgerichtete Forschung und Politikberatung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft mitzuwirken. Innerhalb der EU gibt es Bemühungen, ein westeuropäisches Netzwerk aufzubauen. Die Konzeption ist somit auf eine Ergänzung und Kooperation der beiden Netze ausgerichtet.
- Kooperation bei der Erarbeitung und Durchführung eines raumordnungspolitischen Entwicklungskonzeptes für den deutsch-polnischen Grenzraum. Ziel ist es zum einen, eine Planungsmethodik zu erarbeiten, die auch auf andere EU-Außengrensräume in Form einer Modellplanung übertragbar ist. Darüber hinaus soll das Konzept helfen, die Lebensqualität im Grenzraum zu verbessern.
- Beratung für Ostseeanrainerstaaten (Polen, Baltische Staaten, Rußland, evtl. Weißrußland) bei der Erarbeitung eines raumordnerischen Entwicklungskonzeptes für den Ostseeraum. Das Entwicklungskonzept soll dabei Aussagen zu folgenden Räumen beinhalten:
 - städtisches System und ländliche Gebiete;
 - linienhafte Infrastrukturen und räumlicher Zusammenhalt;
 - spezielle Gebiete (Küstenzonen, Inseln, Grenzgebiete, ökologisch sensible Gebiete).

Raumordnerische Leitbilder für Europa



Die einzelnen Teilbeiträge werden in drei Arbeitsgruppen verarbeitet. Deutschland leitet hier die AG „Linienhafte Infrastruktur und räumlicher Zusammenhalt“.

Da dieses Kooperationsprogramm von den beteiligten Staaten sehr positiv aufgenommen wurde, wird die Bundesregierung weiter aktiv mitwirken.

24 Raumordnungs- politische Zusammenarbeit mit dem benachbar- ten Ausland und grenzüberschreitende Regionalförderung

Die raumordnungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit dem benachbarten Ausland erfolgt in bilateralen Raumordnungskommissionen, die in den siebziger Jahren mit den Niederlanden, Belgien, der Schweiz und Österreich gebildet wurden. Mit Frankreich und Luxemburg ist im Jahre 1971 die Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission konstituiert worden, in deren Rahmen auch grenzüberschreitende Fragen der Raumordnung behandelt werden. Seit 1975 besteht die Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission, die sich ebenfalls mit grenzüberschreitend bedeutsamen Fragen der Raumordnung befaßt. Mit Dänemark erfolgt die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und ihrem regionalen dänischen Partner.

In der Zusammenarbeit mit den westlichen Nachbarstaaten war die Arbeit der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission besonders intensiv. Es wurden u. a. folgende Beschlüsse gefaßt:

- Empfehlung zum Entwurf des niederländischen Strukturschemas „Freiraumordnung“ (Groene Ruimte);
- Empfehlung zum Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen - Entwurf 1992;
- Empfehlungen zu den Änderungen der Landesentwicklungspläne III und IV von Nordrhein-Westfalen;
- Empfehlung zum Entwurf des niederländischen „Planologischen Kernbeschlusses Waddenzee“ (Wattenmeernote) und
- Stellungnahme zum Entwurf des niederländischen „Planologischen Kernbeschlusses über die Betuweroute“.

Anläßlich ihres 25jährigen Bestehens diskutierte die Kommission in einer Jubiläumssitzung die juristischen Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regio-

nalplanung. Auf der Grundlage einer Untersuchung des Zentralinstituts für Raumordnung an der Universität Münster (ZIR) wurde nach Wegen gesucht, wie Unterschiede der politischen, institutionellen und administrativen Strukturen überwunden werden könnten.

Die Deutsch-Belgische Raumordnungskommission, die im Jahre 1991 auf ein 20jähriges Bestehen zurückblicken konnte, beschloß u. a. die „Empfehlung zum Verfahren zur grenzüberschreitenden Information und Abstimmung von Planungen der Raumordnung und Landesplanung sowie der Bauleitplanung der Gemeinden im deutsch-belgischen Grenzgebiet vom 6. Februar 1991“. Sie trug damit veränderten Kompetenzstrukturen institutioneller und administrativer Art Rechnung.

Die Deutsch-Schweizerische-Raumordnungskommission, die im Jahre 1993 ebenfalls bereits seit 20 Jahren besteht, hat u. a. die „Verkehrsempfehlungen 1992“ verabschiedet.

Nach der Herstellung der deutschen Einheit stellte sich die Notwendigkeit, auch mit den östlichen Nachbarstaaten Polen und der Tschechischen Republik eine vergleichbare Zusammenarbeit zu vereinbaren. Mit Polen wurde bereits am 15. Februar 1992 auf der Grundlage des Vertrages vom 17. Juni 1991 über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung geschlossen. Es sieht u. a. die Bildung einer Deutsch-Polnischen Raumordnungskommission vor, die bereits am 2. Juli 1992 in Bonn erstmals zusammentrat und seitdem schon weitere zwei Mal - in Zakopane/Polen und in Grambin, Kreis Ückerlande - getagt hat. Von ihr wurden u. a.

- eine Empfehlung über die Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bauleitplänen der Gemeinden im Grenzgebiet,
- Empfehlungen für die Zusammenarbeit bei der Durchführung regionaler und überregionaler Planungsmaßnahmen sowie für den Informationsaustausch in diesem Bereich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen,
- Empfehlungen für den Informationsaustausch und beidseitige Konsultationen bei Vorhaben/Investitionsmaßnahmen auf beiden Seiten der deutsch-polnischen Grenze, die für die räumlichen Entwicklungen von Bedeutung sind,
- die Erarbeitung eines „Raumordnungskonzeptes für den deutsch-polnischen Grenzraum“ sowie eines Deutsch-Polnischen Handbuchs der Planungsbegriffe

beschlossen. Damit wurden notwendige Grundlagen für eine breite Zusammenarbeit auf allen Ebenen der räumlichen Planung geschaffen.

Raumordnungskommissionen



Eine entsprechende Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik wird z. Zt. vorbereitet.

Über die engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinaus hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Rahmen des Gesamtkonzepts der Bundesregierung zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS ein Kooperationsprogramm mit diesen Staaten auf dem Gebiet der Raumordnung aufgelegt. Mit dem darin eingebundenen Projekt „Beratung bei der Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Entwicklungskonzeptes für den deutsch-polnischen Grenzraum“ sollen Grundlagen für eine gemeinsame Raumordnung auf beiden Seiten der Grenze erarbeitet werden (vgl. auch Kapitel 23).

Neben diesen Initiativen sind es vor allem die Grenzregionen selbst, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von sogenannten Euregios bzw. von Euro-Regionen vorantreiben. Solche regionalen Initiativen zur grenzüberschreitenden Kooperation werden auch von seiten der EU im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Grenzgebiete (INTERREG) unterstützt und gefördert. Im Rahmen von INTERREG können alle Gebiete an den Binnen- wie auch an den Außengrenzen der Gemeinschaft gefördert werden, d. h. auch für die nicht unter die Ziele Nr. 1 (Regionen mit Entwicklungsrückstand), 2 (Regionen

mit rückläufiger industrieller Entwicklung) und 5 b (ländliche Regionen) fallenden Grenzregionen werden Fördermittel bereitgestellt. Lediglich die neuen Länder bilden eine Ausnahme, da die Initiativen vor der deutschen Einigung verabschiedet wurden. Das Programm greift jedoch nur für die Grenzregionen innerhalb der Gemeinschaft. Es wird allerdings diskutiert, ob das Programm Interreg II auch grenzüberschreitende Fördermittel an den Außengrenzen der EU bereithalten wird.

Die Gemeinschaft hat für die Initiative im Zeitraum 1990–1993 insgesamt 1034 Mio. ECU zur Verfügung gestellt, wobei sich die Mittel folgendermaßen aufschlüsseln:

Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)	824 Mio. ECU
Europäischer Sozialfonds (ESF)	30 Mio. ECU
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL)	61 Mio. ECU
Artikel 10 EFRE (Eigeninitiativen der Europäischen Kommission)	119 Mio. ECU.

Davon sind ca. 80 v. H. der Mittel für die Ziel-1-Gebiete vorgesehen. Förderungswürdig sind alle wirtschaftlich bedeutsamen Maßnahmen, insbesondere gemeinsame Entwicklungspläne, Hilfen für kleine

Förderung der Grenzgebiete ▷

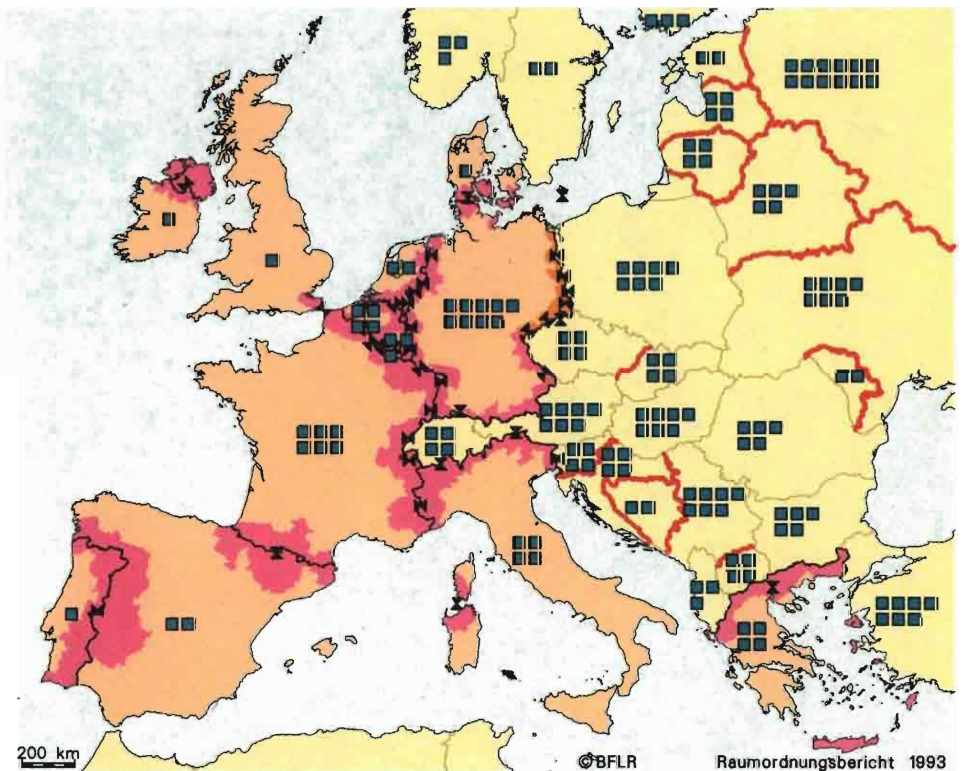
Karte 24.1 Grenzregionen

Interreg-Euregio-Programm

- Interreg ■
- Euregio ■
- Programm ■

Zahl der angrenzenden Länder ■

neue Grenzen seit 1990 —



Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR - EU: NUTS 3

©BFLR

Raumordnungsbericht 1993

und mittelständische Unternehmen, Fremdenverkehr, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, vorbeugender Umweltschutz, ländliche Entwicklung, Ausbildung und Beschäftigung.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet jedoch nicht nur in Grenzregionen statt, sondern auch zwischen anderen Städten und Regionen im Rahmen verschiedener Netzwerke interregionaler Zusammenarbeit. Auch solche Netzwerke werden von der Europäischen Kommission unterstützt, insbesondere durch das Programm RECITE (Regions and Cities for Europe). Im Rahmen des RECITE-Programms werden zur Zeit 37 Netzwerke unterschiedlicher Größe unterstützt. An dem RECITE-Programm können alle regionalen oder lokalen Ebenen, die mehr als 50 000 Einwohner umfassen, teilnehmen. Projektanträge sind sowohl von internationalen Städte- bzw. Regionsorganisationen als auch von einzelnen Städten oder Regionen eingereicht worden. Mit der Förderung solcher Netzwerke verfolgt die Europäische Kommission das

Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu stärken, indem u. a. die Wirtschaft der benachteiligten Gebiete gefördert wird, Wirtschaftskooperationen unterstützt werden, ein Know-how- und Erfahrungstransfer von den weiterentwickelten Regionen in die weniger entwickelten Regionen gefördert wird. Förderungswürdig sind eine Reihe von wirtschaftlich bedeutsamen Netzwerkprojekten, u. a. in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Planung, Verkehr, Umwelt, Tourismus, Freizeit, Bildung, Energie, ländliche Entwicklung.

Aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) hat die Gemeinschaft für die 37 Netzwerke, die 1990 und 1991 eingerichtet wurden, 49 Mio. ECU zur Verfügung gestellt. In Regionen oder Städten, die zu einer Ziel-1-Region zählen, kann der EFRE-Zuschuß bis zu 75 v. H. der Gesamtkosten des Projekts betragen, für sonstige Projekte können 50 v. H. der Gesamtkosten übernommen werden.

*Förderung internationaler
Netzwerke*

▷

Anhang

1. Raumordnungsgesetz
2. Überblick zur Organisation der Landes- und Regionalplanung
3. Beratungsergebnisse der Ministerkonferenz für Raumordnung und des Beirats für Raumordnung
4. Vorschläge der Föderalismuskommission zur Verlagerung von Bundesinstitutionen
5. Statistische Länderinformationen
6. Forschungseinrichtungen

Anhang 1

Raumordnungsgesetz (ROG)***§ 1 Aufgabe und Leitvorstellungen der Raumordnung**

(1) Die Struktur des Gesamtraumes der Bundesrepublik Deutschland ist unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung sowie der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse und unter Beachtung der folgenden Leitvorstellungen so zu entwickeln, daß sie:

1. der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient,
2. den Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sichert,
3. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenhält und
4. gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen bietet oder dazu führt.

(2) Der räumliche Zusammenhang zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten ist zu beachten und zu verbessern.

(3) Die Raumordnung im Bundesgebiet hat die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und sie zu fördern.

(4) Die Ordnung der Teilräume soll sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.

§ 2 Grundsätze der Raumordnung

(1) Grundsätze der Raumordnung sind:

1. Die Struktur des Gesamtraumes soll mit einem ausgewogenen Verhältnis von Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen entwickelt werden. Die Verflechtung zwischen diesen Teilräumen ist zu verbessern und zu fördern.
2. Die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebensbedingungen, insbesondere mit ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Verhältnissen, soll gesichert und weiter entwickelt werden. In Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. Die Erschließung und Bedienung mit Verkehrs-, Versorgungs- und Ent-

sorgungsleistungen sind mit der angestrebten Entwicklung in Einklang zu bringen. In einer für die Bevölkerung zumutbaren Entfernung sollen zentrale Orte mit den zugehörigen Einrichtungen gefördert werden.

3. In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Erwerbsmöglichkeiten, die Wohnverhältnisse, die Umweltbedingungen sowie die Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, allgemein verbessert werden; technologische Entwicklungen sind verstärkt zu nutzen.

4. Die Leistungskraft des in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebietes, insbesondere seiner Grenzregionen, ist mit dem Ziel zu stärken, daß in allen seinen Teilen Lebensbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im übrigen Bundesgebiet gleichwertig sind.

5. In Verdichtungsräumen mit gesunden Lebensbedingungen sowie ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur sollen diese Bedingungen und Strukturen sowie die Funktionen dieser Räume als Wohn-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren gesichert werden.

Soweit in Verdichtungsräumen durch Luftverunreinigungen, Lärmbelastigungen, Überlastungen der Verkehrsnetze und andere nachteilige Auswirkungen der Verdichtung ungesunde Lebensbedingungen oder unausgewogene Wirtschafts- und Sozialstrukturen bestehen oder deren Entstehen zu befürchten ist, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. Bei diesen Maßnahmen sind die die Verdichtungsräume umgebenden Teilräume mit einzubeziehen. Insbesondere ist auf die Verbesserung der Verkehrs- und Wohnverhältnisse und auf den Ausbau von Dienstleistungs- und anderen Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen hinzuwirken.

Freiräume für die Naherholung und für den ökologischen Ausgleich sollen gesichert werden.

Art und Umfang dieser Maßnahmen sollen die Verwirklichung der Grundsätze nach den Nummern 1 bis 3 und 6

* (in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1993; BGBl. I S. 630; geändert durch Artikel 6 Abs. 33 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27. Dezember 1993; BGBl. I S. 2378)

in den anderen Gebieten nicht beeinträchtigen.

6. Für ländliche Räume ist eine ausreichende Bevölkerungsdichte anzustreben, die gewachsene Siedlungsstruktur möglichst zu erhalten sowie auf die angemessene Ausstattung mit Dienstleistungs-, öffentlichen Verkehrs- und anderen Versorgungseinrichtungen auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen hinzuwirken. Eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit ausreichenden und qualifizierten Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, ist anzustreben.

Die Funktionen dieser Räume als Standort der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, als Wohn- und Wirtschaftsstandort sowie als naturnahe Erholungs- und Feriengebiete sollen gesichert und verbessert werden. Für die Erhaltung und Stärkung der ökologischen Funktionen ist Sorge zu tragen.

7. Es sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen oder zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung durch die Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger Wirtschaftszweig erhalten bleibt und zusammen mit einer leistungsfähigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie die Kulturlandschaft zu erhalten und zu gestalten.

Die flächengebundene, bäuerliche Landwirtschaft ist in besonderem Maße zu schützen und hat Vorrang vor in anderen Formen ausgeübter Landwirtschaft. Für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Bei einer Änderung der Bodennutzung sollen ökologisch verträgliche Nutzungen angestrebt werden.

8. Für den Schutz, die Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft, insbesondere des Naturhaushalts, des Klimas, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Waldes, für den Schutz des Bodens und des Wassers, für die Reinhaltung der Luft sowie für die Sicherung der Wasserversorgung, für die Vermeidung und Entsorgung von Abwasser und Abfällen und für den Schutz der Allgemeinheit vor Lärm ist zu sorgen. Dabei sind auch die jeweiligen Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Für die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, insbesondere von Wasser, Grund und Boden, ist zu sorgen.
9. Den Erfordernissen der vorsorgenden Sicherung sowie der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoff-

vorkommen soll Rechnung getragen werden.

10. Die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung sind zu beachten.
11. Die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sollen berücksichtigt werden. Auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern ist zu achten.
12. Den Bedürfnissen der Menschen nach Erholung in Natur und Landschaft sowie nach Freizeit und Sport soll durch die Sicherung und umweltverträgliche Ausgestaltung geeigneter Räume und Standorte Rechnung getragen werden.
13. Einem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung soll besonders Rechnung getragen werden. Bei der Ausweisung von Gebieten, in denen viele Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, ist der Wohnbedarf der dort voraussichtlich arbeitenden Bevölkerung zu beachten; dabei ist auf eine funktional sinnvolle Zuordnung dieser Gebiete zu den Wohngebieten hinzuwirken.

(2) Die Länder können weitere Grundsätze aufstellen, soweit diese dem Absatz 1 und dem § 1 nicht widersprechen.

(3) Die Grundsätze sind von den in § 3 genannten Stellen im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 abzuwägen.

§ 3 Geltung der Grundsätze

(1) Die Vorschriften des § 2 Abs. 1 und 3 sowie die aufgrund des § 2 Abs. 2 aufgestellten Grundsätze gelten unmittelbar für die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger und im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben für die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen).

(2) Die Grundsätze des § 2 gelten unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern. In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg gelten die Grundsätze des § 2 Abs. 1 für die Flächennutzungspläne nach § 5 des Baugesetzbuchs. Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung bestimmen sich mit der Maßgabe nach Landesrecht, daß sich die Wirkung der Programme und Pläne nach § 5 Abs. 1 auch auf die raumwirksamen Investitionen erstreckt. Weitergehende landesrechtliche Vorschriften über die Geltung der Grundsätze, die Aufgaben und die Zuständigkeiten der Landesplanung bleiben unberührt.

(3) Die Grundsätze des § 2 Abs. 1 und 2 haben dem einzelnen gegenüber keine Rechtswirkung.

§ 4 Verwirklichung der Grundsätze

(1) Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister wirkt unbeschadet der Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder auf die Verwirklichung der Vorschriften des § 2 hin, insbesondere durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen. Er stellt die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 zusammenfassend dar.

(2) Die Bundesregierung hat darauf hinzuwirken, daß die juristischen Personen des Privatrechts, an denen der Bund beteiligt ist, im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die §§ 1 und 2 beachten.

(3) Die Länder sichern im Rahmen der Landesplanung (§ 3 Abs. 2) die Verwirklichung der Vorschriften des § 2 insbesondere durch die Aufstellung von Programmen und Plänen nach § 5.

(4) Die Länder haben bei raumbedeutsamen Maßnahmen darauf Rücksicht zu nehmen, daß die Verwirklichung der Grundsätze in benachbarten Ländern und im Bundesgebiet in seiner Gesamtheit nicht erschwert wird.

(5) Die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Das gilt vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und die Bauleitplanung. Die Länder regeln die Mitwirkung der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden bei der Abstimmung.

(6) Bei Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben, soll für eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung der geplanten Maßnahmen Sorge getragen werden.

§ 5 Raumordnung in den Ländern

(1) Die Länder stellen für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne auf. Die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilprogramme und Teilpläne ist zulässig. Die Länder bezeichnen die in § 2 Abs. 1 Nrn. 3 und 5 Satz 2 genannten Gebiete. Für diese Gebiete sollen vordringlich räumliche oder sachliche Teilprogramme und Teilpläne aufgestellt werden. In den Ländern Berlin,

Bremen und Hamburg ersetzt ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Programme und Pläne; das Recht, Programme und Pläne nach den Sätzen 1 und 2 aufzustellen, bleibt unberührt.

(2) Die Programme und Pläne nach Absatz 1 müssen unbeschadet weitergehender bundes- und landesrechtlicher Vorschriften diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 erforderlich sind. Bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen; das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt.

(3) Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung, wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint. Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen; das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt. Ist eine Regionalplanung über die Grenzen eines Landes erforderlich, so treffen die beteiligten Länder die notwendigen Maßnahmen im gegenseitigen Einvernehmen.

(4) Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, zu beachten. § 3 Abs. 1 und 2 bleibt unberührt.

(5) Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abweichung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Bis zur Schaffung von Rechtsgrundlagen kann die zuständige Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich berührten Stellen und im Benehmen mit den betroffenen Gemeinden im Einzelfall Abweichungen zulassen, wenn die Abweichungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sind und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

§ 6 Anpassung besonderer Bundesmaßnahmen

(1) Bei Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger,

- a) deren besondere öffentliche Zweckbestimmung einen bestimmten Standort oder eine bestimmte Linienführung erfordert, oder
- b) die auf Grundstücken durchgeführt werden sollen, die nach dem Landbeschaffungsgesetz oder nach dem Schutzbereichsgesetz in Anspruch genommen sind, oder

c) über die in einem Verfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz, dem Telegraphenwegegesetz, dem Luftverkehrsgesetz oder dem Personenbeförderungsgesetz zu entscheiden ist,

gilt § 5 Abs. 4 nur, wenn die zuständige Behörde oder der bundesunmittelbare Planungsträger beteiligt worden ist und innerhalb angemessener Frist nicht widersprochen hat.

(2) Der Widerspruch ist zulässig, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

1. mit den Grundsätzen des § 2 nicht übereinstimmen oder
2. mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang stehen und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann.

Macht eine Veränderung der Sachlage eine Abweichung erforderlich, so kann sich die zuständige Behörde oder der bundesunmittelbare Planungsträger mit Zustimmung der nächsthöheren Behörde innerhalb angemessener Frist hierauf berufen.

§ 6a Raumordnungsverfahren

(1) Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für ein Verfahren, in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden (Raumordnungsverfahren). Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt,

1. ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen,
2. wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.

Im Raumordnungsverfahren sind die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in § 2 genannten Belange unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Die Feststellung nach Satz 2 schließt die Prüfung vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführter Standort- oder Trassenalternativen ein.

(2) Die Bunderegierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorhaben, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben.

(3) Von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf

andere Weise gewährleistet wird; dies gilt insbesondere, wenn das Vorhaben

1. räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung und Landesplanung entspricht oder widerspricht oder
2. den rechtsverbindlichen Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßten Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 des Baugesetzbuchs entspricht oder widerspricht und sich die Zulässigkeit dieses Vorhabens nicht nach den in § 38 des Baugesetzbuchs genannten Rechtsvorschriften bestimmt oder
3. in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgelegt worden ist.

(4) Die Länder regeln die Einholung der erforderlichen Angaben für die Planung oder Maßnahme.

(5) Die in § 4 Abs. 5 genannten Stellen sind zu unterrichten und zu beteiligen. Bei Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger ist im Benehmen mit der zuständigen Stelle über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zu entscheiden.

(6) Bei Vorhaben der militärischen Verteidigung entscheidet der zuständige Bundesminister oder die von ihm bestimmte Stelle, bei Vorhaben der zivilen Verteidigung die zuständige Stelle, über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme.

(7) Die Länder können regeln, ob und in welchem Umfang die Öffentlichkeit einbezogen wird. Bei Vorhaben nach Absatz 6 entscheiden darüber, ob und in welchem Umfang die Öffentlichkeit einbezogen wird, die dort genannten Stellen.

(8) Über die Notwendigkeit, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, ist innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden. Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von sechs Monaten abzuschließen.

(9) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Die Pflicht, Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 5 Abs. 4 zu beachten, bleibt unberührt. Für das Verfahren der Bauleitplanung ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in die Abwägung nach

§ 1 Abs. 5 und 6 des Baugesetzbuchs mit einzubeziehen. Die Anpassung der Bauleitplanung richtet sich allein nach § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuchs.

(10) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Es ersetzt nicht die Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften. Das Berücksichtigungsgebot nach Absatz 9 bleibt unberührt.

(11) Für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg gilt die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 nicht. Schaffen diese Länder Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren, finden die Absätze 1 bis 10 Anwendung.

(12) In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kann bis zum 30. April 1998 von der Durchführung von Raumordnungsverfahren im Einzelfall abgesehen werden, wenn durch das Raumordnungsverfahren bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden.

§ 7 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

(1) Ist die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet, so kann die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Behörden oder sonstige Stellen im Sinne des § 4 Abs. 5 beabsichtigen, für eine bestimmte Zeit untersagen, wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Dies gilt nur für solche Planungen und Maßnahmen, die von der Rechtswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 5 erfaßt würden.

(2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung haben keine aufschiebende Wirkung.

(3) Das Nähere, auch die Entschädigung für die Folgen einer Untersagung, regeln die Länder; die Höchstdauer der Untersagung darf zwei Jahre nicht überschreiten.

§ 8 Gemeinsame Beratung

(1) Grundsätzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung und Zweifelsfragen sollen von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam beraten werden. Hierzu gehören insbesondere:

1. die Merkmale für die Bestimmung der Gebiete nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 und 5 Satz 2 sowie die Abgrenzung dieser Gebiete nach § 5 Abs. 1 Satz 3,

2. Zweifelsfragen bei der Anwendung der Grundsätze nach § 2 bei wesentlichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Länder,

3. Zweifelsfragen bei der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 4 Abs. 5) und über die Berechtigung des Widerspruchs einer Behörde des Bundes oder eines bundesunmittelbaren Planungsträgers gegen Programme oder Pläne der Raumordnung und Landesplanung in den Ländern (§ 6),

4. Zweifelsfragen über die Folgen der Verwirklichung der Grundsätze in benachbarten Ländern und im Bundesgebiet in seiner Gesamtheit (§ 4 Abs. 4).

(2) Eine gemeinsame Beratung nach Absatz 1 oder deren Möglichkeit steht der Einleitung und Durchführung gesetzlich geregelter Verfahren nicht entgegen. Soll die Berechtigung eines Widerspruchs nach § 6 beraten werden und hat das Land oder die Gemeinde eine andere Fläche für das Vorhaben bezeichnet, so darf mit der Verwirklichung erst begonnen werden, wenn die Beratung stattgefunden hat; nach Ablauf von 3 Monaten seit Erhebung des Widerspruchs steht die Möglichkeit einer Beratung der Verwirklichung des Vorhabens nicht entgegen.

§ 9 Beirat für Raumordnung

(1) Bei dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister ist ein Beirat zu bilden. Er hat die Aufgabe, den Bundesminister in Grundsatzfragen der Raumordnung zu beraten.

(2) Der Bundesminister beruft im Benehmen mit den zuständigen Spitzenverbänden in den Beirat neben Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung Sachverständige insbesondere aus den Bereichen der Wissenschaft, der Landesplanung, des Städtebaues, der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Sports.

§ 10 Mitteilungs- und Auskunftspflicht

(1) Die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger und die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, der Bundesregierung die erforderlichen Auskünfte zu geben. Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister unterrichtet die für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden über Vorhaben des Bundes und der bundesunmittelbaren Planungsträger von wesentlicher Bedeutung. Die Unterrichtungspflicht gilt nicht, soweit andere bundesgesetzliche Vorschriften bereits eine Unterrichtung der für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden vorsehen.

(2) Die für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden informieren den für die Raumordnung zuständigen Bundesminister über

1. die in ihren Ländern aufzustellenden und aufgestellten Programme und Pläne,
2. die beabsichtigten oder getroffenen sonstigen landesplanerischen Maßnahmen und Entscheidungen von wesentlicher Bedeutung.

(3) Die Länder regeln Inhalt und Umfang der Mitteilungs- und Auskunftspflicht über beabsichtigte Planungen und Maßnahmen, soweit diese für die Landesplanung Bedeutung haben oder erlangen können. Dies gilt unbeschadet anderweitiger bundesgesetzlicher Regelungen nicht für die in Absatz 1 Satz 2 genannten Vorhaben.

(4) Bund und Länder sind verpflichtet, sich gegenseitig alle Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung notwendig sind. Weitergehende vertragliche Regelungen bleiben unberührt.

§ 11 Unterrichtung des Deutschen Bundestages

Die Bundesregierung erstattet in einem Abstand von vier Jahren, erstmalig im Jahre 1966, dem Bundestag einen Bericht über

1. die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
2. die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die räumliche Entwicklung

des Bundesgebietes, insonderheit dessen regionale Wirtschaftsstruktur,

3. die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen.

§ 12 Überleitungsregelungen aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands

In dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet ist dieses Gesetz mit folgenden Maßgaben anzuwenden:

1. § 2 Abs. 1 Nr. 7 Unterabsatz 2 ist in folgender Fassung anzuwenden:

„Die flächengebundene bäuerliche Landwirtschaft ist in besonderem Maße zu schützen. In gleichberechtigter Form stehen nebeneinander Einzelbauernwirtschaften und landwirtschaftliche Betriebe in Form juristischer Personen. Für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Bei einer Änderung der Bodennutzung sollen ökologisch verträgliche Nutzungen angestrebt werden.“

2. Die §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Inkraftsetzung des Raumordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 5. Juli 1990 (GBl. I S. 627) finden weiterhin Anwendung.

§ 12 a (Bekanntmachungserlaubnis)

§ 13 (Inkrafttreten)

Anhang 2

Überblick zur Organisation der Landes- und Regionalplanung

Baden-Württemberg

Oberste Landesplanungsbehörde

Wirtschaftsministerium
Baden-Württemberg
Theodor-Heuss-Straße 4
70174 Stuttgart

Träger der Regionalplanung

12 Regionalverbände
(davon ein grenzüberschreitender Regionalverband Donau-Iller)

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 1992 (GBl. S. 229), geändert durch Artikel 34 der Verordnung vom 23. Juli 1993 (GBl. S. 533)
- Landesentwicklungsplan vom 12. Dezember 1983 (GBl. 1984 S. 37, ber. S. 324), geändert durch Artikel 97 der Verordnung vom 23. Juli 1993 (GBl. S. 533)
- 12 Regionalpläne (davon ein grenzüberschreitender Regionalplan Donau-Iller) sowie der grenzüberschreitende Raumordnungsplan Rhein-Neckar 2000

Bayern

Oberste Landesplanungsbehörde

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
81925 München

Träger der Regionalplanung

18 Regionale Planungsverbände
(davon ein grenzüberschreitender Raumordnungsverband Donau-Iller)

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 4. Januar 1982, (GVBl. S. 2), geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (GVBl. S. 213).
- Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), vom 3. Mai 1984 (GVBl. S. 121, ber. S. 337), zuletzt geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (GVBl. S. 213); zur Zeit Fortschreibungsentwurf in Abstimmung.
- 18 Regionalpläne
(davon ein grenzüberschreitender Regionalplan Donau-Iller)

- verschiedene fachliche Pläne (Wärme-kraftwerke, Abfallbeseitigung, Wald-funktionspläne, Agrarleitpläne).

Brandenburg

Oberste Landesplanungsbehörde

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
Albert-Einstein-Str. 44-46
14473 Potsdam

Träger der Regionalplanung

5 regionale Planungsgemeinschaften (Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim, Oderland-Spree, Lausitz-Spreewald, Havelland-Fläming; Sitz derzeit noch nicht festgelegt)

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg vom 6. Dezember 1991 (GVBl. S. 616), geändert durch § 17 des Gesetzes vom 13. Mai 1993 (GVBl. I S. 170)
- Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg vom 13. Mai 1993 (GVBl. I S. 170)
- Landesentwicklungsplan Brandenburg LEP I Zentralörtliche Gliederung (Entwurf)
- Landesentwicklungsplan Brandenburg/Berlin LEP II Integrierter Gesamtplan (in Erarbeitung)
- Landesentwicklungsplan Brandenburg/Berlin LEP III Flughafen Berlin/Brandenburg International (in Erarbeitung)
- Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin LEP e.V. (in Erarbeitung)
- Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Brandenburg und Berlin (in Erarbeitung).

Hessen

Oberste Landesplanungsbehörde

Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
Hölderlinstraße 1-3
65021 Wiesbaden

Träger der Regionalplanung

Die oberen Landesplanungsbehörden und die drei Regionalen Planungsversammlungen bei den oberen Landesplanungsbehörden (Regierungspräsidien in Darmstadt, Gießen, Kassel)

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) in der Fassung vom 1. Juni 1970 (GVBl I, S. 360), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Oktober 1980 (GVBl. S. 377)
- Hessisches Landesraumordnungsprogramm (HLROP), verbindlich seit 18. März 1970 (GVBl. I S. 265), zuletzt geändert am 15. Oktober 1980 (GVBl. 1980 I S. 377)
- Landesentwicklungsplan (LEP), verbindlich seit 28. Juni 1971 (StAnz. S. 1041) - aktualisiert durch die Feststellung der fortgeschriebenen regionalen Raumordnungspläne
- Fachpläne im Rahmen des LEP
- 3 Regionale Raumordnungspläne (Nord-, Mittel- und Südhessen) und ein grenzüberschreitender Raumordnungsplan Rhein-Neckar

Mecklenburg-Vorpommern*Oberste Landesplanungsbehörde*

Der Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Johannes-Stelling-Str. 14
19053 Schwerin

Träger der Regionalplanung

4 Regionale Planungsverbände als Auftraggeber für:

Amt für Raumordnung und Landesplanung
Schwerin
Pappelgrund 7
19055 Schwerin

Amt für Raumordnung und Landesplanung
Rostock
Gerhart-Hauptmann-Straße 19
18055 Rostock

Amt für Raumordnung und Landesplanung
Greifswald
Am Gorzberg, Haus 8
17489 Greifswald

Amt für Raumordnung und Landesplanung
Neubrandenburg
Sponholzer Straße 7
17036 Neubrandenburg

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Landesplanungsgesetz vom 31. März 1992 (GVBl. Nr. 12 vom 22. April 1992, S. 242 bis 249)

- Erstes Landesraumordnungsprogramm Erklärung der Verbindlichkeit durch Landesverordnung vom 16. Juli 1993 (GVBl. Nr. 17 vom 28. Juli 1993, S. 733), Veröffentlichung des Programms als Sonderdruck des Amtsblattes für M-V vom 30. Juli 1993.

Niedersachsen*Oberste Landesplanungsbehörde*

Niedersächsisches Innenministerium
Lavesallee 6
30169 Hannover

Träger der Regionalplanung

Landkreise, kreisfreie Städte, Kommunalverband Großraum Hannover, kreisangehörige Stadt Göttingen, Zweckverband Großraum Braunschweig

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme)*

- Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 1982 (GVBl. S. 339), geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 19. September 1989 (GVBl. S. 345)
- Landes-Raumordnungsprogramm Teil I (LROP I) verbindlich seit 5. Juni 1982 (GVBl. S. 123), Teil II (LROP II) verbindlich seit 20. Juli 1982 (MBI. S. 717), zuletzt geändert zum 30. März 1993 (MBI. S. 371)
- Regionale Raumordnungsprogramme für die Landkreise, Komunalverband Großraum Hannover und Zweckverband Großraum Braunschweig

- für das Gebiet der kreisfreien Städte und der Stadt Göttingen mit Ausnahme der Stadt Hannover, Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg ersetzt der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm

Nordrhein-Westfalen*Oberste Landesplanungsbehörde*

Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf

Träger der Regionalplanung

Bezirksplanungsräte bei den Regierungspräsidenten (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster), Braunkohlensausschuß

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989 (GV. S. 476), geändert durch Gesetz vom 2. März 1993 (GV S. 94)

- Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm), verbindlich seit 1. Oktober 1989 (GV. S. 485, ber. S. 648)
- verschiedene Landesentwicklungspläne
- Gebietsentwicklungspläne für die 5 Regierungsbezirke
- verschiedene Braunkohlenpläne

Rheinland-Pfalz

Oberste Landesplanungsbehörde

Staatskanzlei des Landes
Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Träger der Regionalplanung

5 Planungsgemeinschaften (Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen-Nahe, Rheinpfalz, Westpfalz)

Planungsgrundlagen (Gesetze und Programme/Pläne)

- Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 1977 (GVBl. S. 5), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 8. April 1991 (GVBl. S. 108)
- Landesentwicklungsprogramm 1980, verbindlich seit 8. Juli 1980 (St.Anz. Nr. 25 vom 7. Juli 1980, S. 459)
- Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen (Regionengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 1977 (GVBl. S. 14)
- 5 Regionale Raumordnungspläne sowie ein grenzüberschreitender Raumordnungsplan Rhein-Neckar

Saarland

Oberste Landesplanungsbehörde

Ministerium für Umwelt des Saarlandes
Hardenbergstraße 8
66119 Saarbrücken

Träger der Regionalplanung

Die Landesplanungsbehörde des Saarlandes erfüllt auch die Aufgabe der Regionalplanung. (Das Saarländische Landesplanungsgesetz hat zwar Regionalplanung als fakultative Stufe der Planung vorgesehen – sie wird ggf. von der Landesplanungsbehörde Gemeindeverbänden mit deren Zustimmung übertragen –; bisher ist jedoch von dieser Übertragungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht worden, weil für eine eigenständige Regionalplanung kaum Regelungsbedarf gegeben war).

Planungsgrundlagen (Gesetze und Programme/Pläne)

- Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 17. Mai 1978, (Amtsbl. S. 588), geän-

dert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1199 vom 14. Mai 1986 (Amtsbl. S. 509)

- Landesentwicklungsprogramm Saar (Teil „Raumordnung“)
- Landesentwicklungspläne („Siedlungs-Wohnen“, „Umwelt-Flächenvorsorge für Freiraumfunktionen, Industrie und Gewerbe“, „Raumordnungsprogramm des Saarlandes“)

Sachsen

Oberste Landesplanungsbehörde

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung
Ostra-Allee 23
01067 Dresden

Träger der Regionalplanung

5 Regionale Planungsverbände:
Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge
Grunaer Straße 2
01069 Dresden

Regionaler Planungsverband Oberlausitz/Niederschlesien
Postfach 13 43
02603 Bautzen

Regionaler Planungsverband Westsachsen
Heinrich-Zille-Straße 3/7
04668 Grimma

Regionaler Planungsverband Chemnitz-Erzgebirge
Paulus-Jenisius-Straße 24
09456 Annaberg-Buchholz

Regionaler Planungsverband Südwestsachsen
Gerhart-Hauptmann-Weg 2
08371 Glauchau

Planungsgrundlagen (Gesetze und Programme/Pläne)

- Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen vom 20. Juni 1991 (GVBl. S. 164)
- Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz) vom 24. Juni 1992 (GVBl. S. 259)

Sachsen-Anhalt

Oberste Landesplanungsbehörde

Ministerium für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen des Landes Sachsen-Anhalt
Herrenkrugstraße 66
39144 Magdeburg

Träger der Regionalplanung

Regierungspräsidium Magdeburg
Abteilung Kommunales, Wirtschaft und Verkehr

Dezernat 32 Raumordnung und regionale Entwicklung
Olvenstedter Straße 1-2
39108 Magdeburg

Regierungspräsidium Halle
Abteilung Kommunales, Wirtschaft und Verkehr
Dezernat 32 Raumordnung und regionale Entwicklung
Willy-Lohmann-Straße 7
06114 Halle

Regierungspräsidium Dessau
Abteilung Kommunales, Wirtschaft und Verkehr
Dezernat 32 Raumordnung und regionale Entwicklung
Postfach 87
06839 Dessau

3 Regionale Planungsbeiräte bei den Regierungspräsidien für die Regierungsbezirke Halle, Magdeburg, Dessau

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt vom 2. Juni 1992 (GVBl. S. 390), geändert durch Gesetz vom 30. Juni 1992 (GVBl. S. 574) (beinhaltet das Landesplanungsgesetz und das Landesentwicklungsprogramm)

Schleswig-Holstein

Oberste Landesplanungsbehörde

Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Träger der Regionalplanung

Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juni 1992 (GVOBl. S. 342)
- Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. September 1981 (GVOBl. S. 180), geändert durch Gesetz vom 19. November 1985 (GVOBl. S. 374)
- Landesraumordnungsplan, verbindlich seit 11. September 1979 (Amtsbl. 1979, S. 603)
- 5 Regionalpläne (Planungsräume I bis V) einschließlich zweier Teilfortschreibungen

Thüringen

Oberste Landesplanungsbehörde

Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung
Richard-Breslau-Str. 11 A
99014 Erfurt

Träger der Regionalplanung

4 Regionale Planungsgemeinschaften

Thüringer Landesverwaltungsamt – Außenstelle Nord
Referat Regionalplanung
Am Schacht II
99706 Sondershausen

Thüringer Landesverwaltungsamt – Außenstelle Mitte
Referat Regionalplanung
Carl-August-Allee 2
99423 Weimar

Thüringer Landesverwaltungsamt – Außenstelle Ost
Referat Regionalplanung
Hermann-Drechsler-Straße 1
07548 Gera

Thüringer Landesverwaltungsamt – Außenstelle Süd
Referat Regionalplanung
Neuer Friedberg 1, Block 18
98527 Suhl

*Planungsgrundlagen
(Gesetze und Programme/Pläne)*

- Thüringer Landesplanungsgesetz vom 17. Juli 1991 (GVBl. S. 210)
- Thüringer Verordnung über die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen im Land Thüringen vom 22. August 1991 (GVBl. S. 360)
- Thüringer Verordnung über den Landesplanungsbeirat vom 10. September 1991 (GVBl. S. 413)
- Thüringer Verordnung über die Muster-satzung für regionale Planungsgemeinschaften vom 19. September 1991 (GVBl. S. 421)
- Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Thüringen vom 10. November 1993 (GVBl. S. 709)

Stadtstaaten

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 5 ROG ersetzt der jeweils gültige Flächennutzungsplan nach § 5 Baugesetzbuch (BauGB) die Programme und Pläne der Landesplanung in Berlin, Bremen und Hamburg; das Recht, derartige Programme und Pläne nach § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 ROG aufzustellen, bleibt unberührt.

Zuständige Landesplanungsbehörden sind
in:

- *Berlin*
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
und Umweltschutz des Landes Berlin
Lindenstraße 20–25
10958 Berlin
- *Bremen*
Senator für Umweltschutz und Stadtent-
wicklung der Freien Hansestadt Bremen
Hanseatenhof 5
28195 Bremen
- *Hamburg*
Stadtentwicklungsbehörde der Freien
und Hansestadt Hamburg
Alter Steinweg 4
20459 Hamburg

Anhang 3

Übersicht über Beratungsergebnisse

3.1 der Ministerkonferenz für Raumordnung (ab 1. Januar 1990)

1. Raumordnung und Binnenmarkt *)
(EntschlieÙung vom 21. November 1990; GMBL 1991 S. 27)
2. Raumordnerische Konsequenzen der geplanten Abrüstung und Truppenverminderung *)
(Erklärung vom 21. Dezember 1990)
3. Flughafenpolitik aus der Sicht der Raumordnung nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit *)
(EntschlieÙung vom 15. November 1991; GMBL 1992 S. 123)
4. Zur Entwicklung und Abstimmung der Raumordnungspolitiken der Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft *)
(EntschlieÙung vom 14. Februar 1992; GMBL 1992 S. 277)
5. Raumordnung und Wohnbauland in den Verdichtungsräumen der alten Länder *)
(EntschlieÙung am 14. Februar 1992; GMBL 1992 S. 277)
6. Großflächige Freizeiteinrichtungen in der Raumordnung und Landesplanung *)
(EntschlieÙung vom 14. Februar 1992; GMBL 1992 S. 278)
7. Zur „Integrierten umwelt- und siedlungsfreundlichen Verkehrspolitik“ *)
(Beschluß vom 14. Februar 1992)
8. Zum Vertrag über die Europäische Union und daraus abgeleitete Anforderungen aus der Sicht der Raumordnung *)
(EntschlieÙung vom 27. November 1992; GMBL 1993 S. 47, BBauBl Heft 3/1993, S. 216)
9. Raumordnung und Wohnbauland in den neuen Ländern *)
(EntschlieÙung vom 27. November 1992; GMBL 1993 S. 48, BBauBl Heft 3/1993, S. 216)

*) veröffentlicht in „EntschlieÙungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1989 bis 1992“, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Schriftenreihe

10. Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung *)
(EntschlieÙung vom 27. November 1992; GMBL 1993 S. 49)
11. Mindestinhalt der Raumordnungskataster in den Ländern *)
(EntschlieÙung vom 27. November 1992; GMBL 1993 S. 50)
12. Vorstellungen der Raumordnung zu den Streckennetzen im Schienenpersonenverkehr der Deutschen Reichsbahn *)
(EntschlieÙung vom 27. November 1992; GMBL 1993 S. 52)
13. Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen *)
(Beschluß vom 27. November 1992)

3.2 des Beirats für Raumordnung (ab 1. Januar 1990)

1. Zur Erarbeitung eines „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens des Bundes“
(Empfehlung vom 28. Januar 1992; BBauBl. Heft 5 1992, S. 366)
2. Zum rechtlichen Grundgerüst für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (Stellungnahme vom 28. Januar 1992; BBauBl. Heft 5 1992, S. 366)
3. Zu den Indikatoren des ersten Gesamtdeutschen Verkehrswegeplans
(Stellungnahme vom 28. Januar 1992)
4. Zum Konzept eines Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens des Bundes
(Empfehlung vom 11. November 1992)
5. Zur Entwicklung des Raumes Berlin/Brandenburg
(Empfehlung vom 11. November 1992)
6. Zu den Prognosen des Gesamtdeutschen Verkehrswegeplans 1992 (BVWPl '92)
(Stellungnahme vom 11. November 1992; BBauBl. Heft 2 1993, S. 139)
7. Zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept
(Empfehlung vom 11. November 1992; Bulletin Nr. 124 vom 19. November 1992 S. 1138; BBauBl. Heft 2 1993, S. 138)
8. Zur Entwicklung des Raumes Berlin/Brandenburg
(Empfehlung vom 1. Juli 1993)

Anhang 4

Vorschläge der Unabhängigen Föderalismuskommission zur Verlagerung von Bundesinstitutionen (BT-Drucksache 12/2850)

Die Unabhängige Föderalismuskommission vom Deutschen Bundestag und Bundesrat hat am 27. Mai 1992 folgende Vorschläge für eine ausgeglichene Verteilung von Bundesbehörden unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit beschlossen:

I. Verlagerung von Bundesinstitutionen in die neuen Länder

Brandenburg

- Bundesversicherungsanstalt (BfA) (1500 der neuen Stellen)
- Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (Außenstelle Berlin, 114 Stellen)
- Bundesrechnungshof (Außenstelle Berlin, ca. 100 Stellen)

Mecklenburg-Vorpommern

- Bundesversicherungsanstalt (BfA) (2000 der neuen Stellen)
- Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft (Berlin 326 Stellen)
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Hamburg ca. 150 Stellen) + den Präsidenten

Sachsen-Anhalt

- Umweltbundesamt (Berlin, 837 Stellen)
- Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost (Berlin, 243 Stellen)

Sachsen

- Bundesverwaltungsgericht; Oberbundesanwalt; 5. (Berliner) Strafsenat des BGH und neue BGH-Senate (Berlin, 250 Stellen), neue Zivilsenate gehen nach Karlsruhe, und dafür kommt jeweils ein bestehender Strafsenat von Karlsruhe nach Leipzig
- Zentrum für Telekommunikation (Berlin, ca. 1087 Stellen)
- Eine noch zu benennende Berufsgenossenschaft (bis zu 500 Stellen)
- Archiv für die Deutsche Einheit (Außenstelle des Bundesarchivs - noch zu gründen)

Thüringen

- Bundesarbeitsgericht (Kassel, 140 Stellen)

- Bundesversicherungsanstalt (BfA) Abteilung Rehabilitation (Berlin, ca. 1 000 Stellen)
- Deutsches Patentamt (Außenstelle Berlin, 589 Stellen)
- Bundesanstalt für Wasserbau (Berlin, 168 Stellen).

II. Verlagerung von Bundesinstitutionen

1. Neue Bundeseinrichtungen und -institutionen sind grundsätzlich in den neuen Ländern anzusiedeln.
2. Die Unabhängige Föderalismuskommission bekräftigt die Notwendigkeit des Ausgleichs durch die Verlagerung von Bundeseinrichtungen nach Bonn für den Verlust des Parlamentsstitzes und von Regierungsfunktionen.
3. Die Unabhängige Föderalismuskommission unterstützt die Absicht der Bundesregierung, in Bonn geschlossene Politikbereiche zu bilden, die sich aus den jeweiligen Bundesministerien und entsprechenden Einrichtungen des Bundes zusammensetzen.
4. Die Unabhängige Föderalismuskommission unterstützt die Bemühungen der Bundesregierung um die Ansiedlung von Einrichtungen der Vereinten Nationen in Bonn.
5. Die Unabhängige Föderalismuskommission unterstützt nachdrücklich die Bemühungen der Bundesregierung, die Europäische Zentralbank in Frankfurt anzusiedeln.
6. Die Unabhängige Föderalismuskommission nimmt die Erwägungen im Arbeitsstab Berlin/Bonn der Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis, folgende Einrichtungen zum Ausgleich nach Bonn zu verlagern:
 - Bundeskartellamt
 - Bundesversicherungsamt
 - Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
 - Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
 - Bundesinstitut für Berufsbildung
 - Bundesgesundheitsamt (Teile)
 - Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Außenstelle Berlin)

- Bundesbaudirektion (Teile aus Berlin)
- Statistisches Bundesamt (im wesentlichen Außenstelle Berlin)
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Außenstelle Berlin)
- Bundesamt für Strahlenschutz (Außenstelle Berlin)
- Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft
- Bundesamt für landwirtschaftliche Marktordnung
- Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
- Zentralstelle Postbank
- Bundesrechnungshof.

Der Arbeitstab strebt ferner an, die Verlagerung folgender Einrichtungen nach Bonn herbeizuführen und in Abstimmung mit den betroffenen Ländern durchzuführen:

- Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (außer dem Entwicklungsforum)
- Deutscher Entwicklungsdienst
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung
- Pädagogische Arbeitsstelle des deutschen Volkshochschulverbandes.

Die Vertreter der Bundesregierung erklären, daß die Bundesregierung die Verlagerung von Einrichtungen nach Bonn in zeitlichem Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments und von Regierungsfunktionen nach Berlin

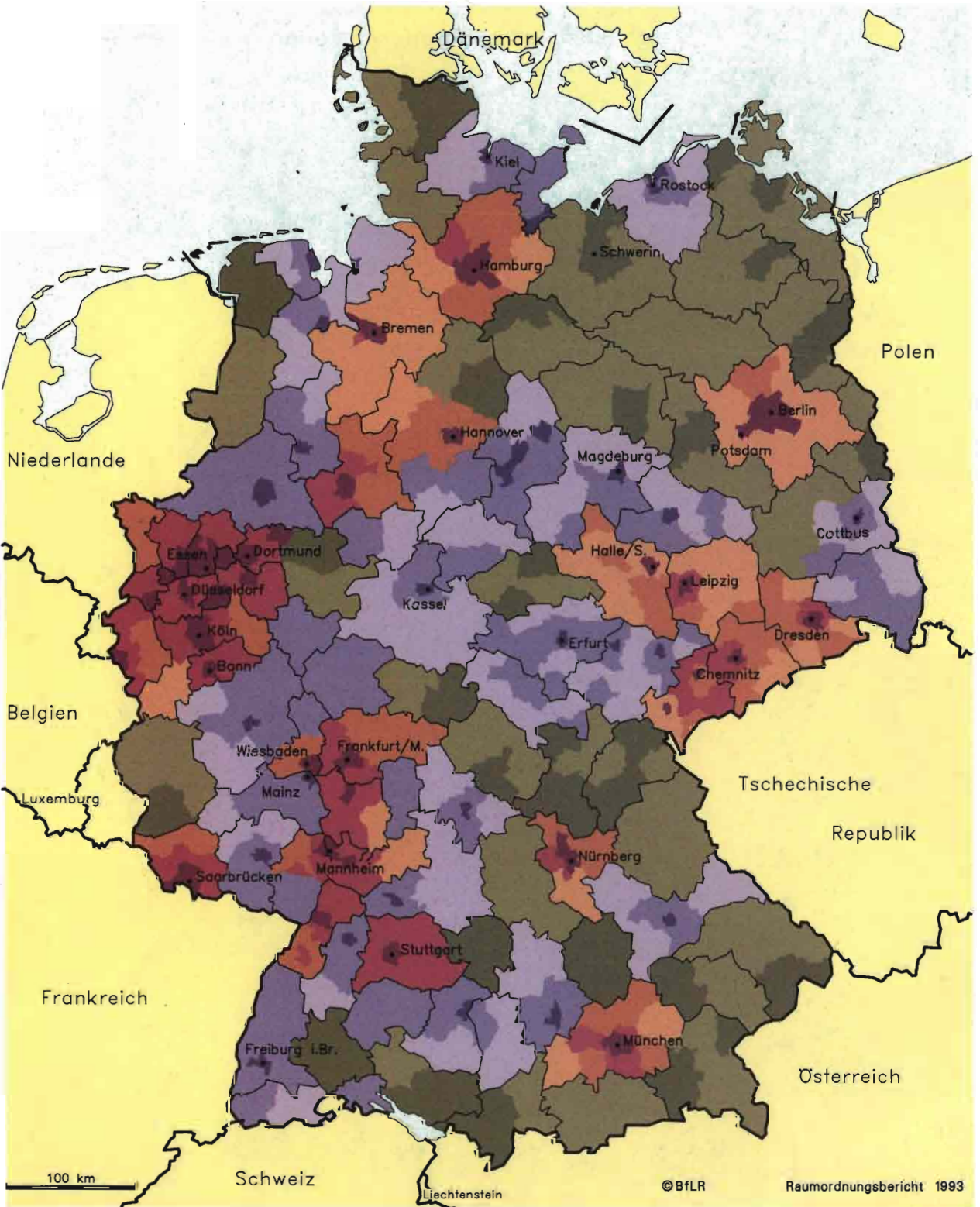
vornehmen wird. Die Bundesregierung wird sicherstellen, daß diese Verlegungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozial verträglich vorgenommen werden.

7. Die Unabhängige Föderalismuskommission stellt fest, daß der Ausgleich – soweit er Hessen betrifft – in dem vorgesehenen Umfang nur vollzogen werden soll, wenn Frankfurt Sitz der Europäischen Zentralbank wird bzw. Bonn keine entsprechend bedeutende europäische Institution erhält.
8. Um die notwendige Umstrukturierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu unterstützen, sollen nach Möglichkeit bestehende institutionell geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes mit technologischer oder innovativer Aufgabenstellung vor allem aus Berlin in Abstimmung mit dem Sitzland nach Mecklenburg-Vorpommern verlagert werden.
9. Die Verlagerung der Institutionen von Berlin in die neuen Länder wird in gegenseitiger Abstimmung vollzogen. Dabei ist die natürliche Fluktuation und das Entstehen neuer Arbeitsplätze aus dem Umzug von Regierung und Parlament nach Berlin zu beachten.
10. Die Unabhängige Föderalismuskommission schlägt dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vor, daß sie ihre Arbeit fortsetzt, bis eine annähernd ausgewogene Verteilung von Bundes-einrichtungen und -institutionen über alle Länder erreicht ist. Sie ist von der Bundesregierung rechtzeitig über Planungen der Ressorts für Standorte von Einrichtungen und Institutionen des Bundes zu informieren. Sie wird über die Ausführung der Beschlüsse wachen und bei entstehenden Schwierigkeiten Ersatzmaßnahmen unterbreiten.

Anhang 5

Statistische Länderinformationen

Anhang Karte 1 Siedlungsstrukturelle Kreistypen



'Agglomerationsräume'
Regionen mit großen
Verdichtungsräumen

- Kernstädte
- Hochverdichtete Kreise
- Verdichtete Kreise
- Ländliche Kreise

'Verstädterte Räume'
Regionen mit
Verdichtungsansätzen

- Kernstädte
- Verdichtete Kreise
- Ländliche Kreise

'Ländliche Räume'
Ländlich geprägte
Regionen

- Verdichtete Kreise
- Ländliche Kreise

Die Typisierung der Kreise verfolgt ausschließlich analytische Zwecke, sie stellt keine raumordnerische Funktionszuweisung dar.
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR - Kreise

Anhang Karte 2 Raumordnungsregionen und Zentrale Orte oberer Stufe



Zentrale Orte oberer Stufe nach Entwicklungsprogrammen und -plänen bzw. Gesetzen der Länder

- Oberzentrum
- ▣ Teil eines Oberzentrums
- mögliches Oberzentrum bzw. Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums
- Teil eines möglichen Oberzentrums

Stand: Oktober 1993

Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR - Raumordnungsregionen

Tabelle 1 Fläche und Bevölkerung

Land	Fläche km ²	Einwohner 1 000 E	Einwoh- nerdichte E/km ²	Geborene 1991 je 1 000 E	Einwohner im Alter von			
					<15	15-<65	65 und darüber	Aus- länder- anteil
					Jahren			
				v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	
Alte Länder	248 161	62 320	251	11,3	15,7	69,1	15,3	8,7
Schleswig- Holstein	15 731	2 649	168	11,0	15,0	69,1	15,9	4,2
Hamburg	755	1 669	2 209	9,9	12,9	69,7	17,4	12,8
Niedersachsen . .	47 364	7 476	158	11,2	15,6	68,5	15,8	4,9
Bremen	404	684	1 691	9,9	13,4	69,2	17,4	10,1
Nordrhein- Westfalen	34 071	17 510	514	11,4	15,7	69,2	15,1	9,6
Hessen	21 114	5 837	276	10,6	15,0	69,6	15,5	11,6
Rheinland-Pfalz .	19 846	3 821	193	11,2	16,0	68,1	15,9	6,0
Baden- Württemberg . . .	35 751	10 002	280	11,9	16,4	69,4	14,3	10,9
Bayern	70 554	11 596	164	11,7	16,0	68,9	15,1	7,9
Saarland	2 570	1 077	419	10,3	14,9	69,3	15,8	5,6
Neue Länder . . .	108 572	17 955	165	7,2	18,6	67,4	14,0	2,6
Berlin ¹⁾	889	3 446	3 876	8,9	15,9	70,2	14,0	10,3
Brandenburg . . .	29 053	2 543	88	6,7	20,1	67,6	12,3	0,8
Mecklenburg- Vorpommern . . .	23 598	1 892	80	7,1	21,5	67,4	11,1	0,5
Sachsen	18 338	4 679	255	6,6	18,2	65,8	15,9	1,0
Sachsen- Anhalt	20 443	2 823	138	6,8	18,6	67,1	14,3	0,7
Thüringen	16 251	2 572	158	6,7	19,2	66,9	13,9	0,5
Bundesgebiet . .	356 733	80 275	225	10,4	16,3	68,7	15,0	7,3

¹⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Laufende Raumbewachung der BfLR

Tabelle 2 Wohnungsversorgung

Land	Einwohner 1000 E	Wohnfläche je Einwohner m ²	Wohnfläche je Wohnung m ²	Anteil der Wohnungen mit		Preise für baureifes Land v.H.
				1 und 2 Räumen ¹⁾	5 und mehr Räumen ¹⁾	
				1991		
				v.H.	v.H.	
Alte Länder	62 320	36,5	87,3	7,8	42,8	125
Schleswig-Holstein ...	2 649	37,0	84,7	7,4	41,8	107
Hamburg	1 669	32,6	70,3	9,8	24,2	314
Niedersachsen	7 476	37,8	92,0	5,9	48,1	66
Bremen	684	35,7	75,2	7,9	30,7	110
Nordrhein-Westfalen ..	17 510	34,6	82,2	8,3	36,8	135
Hessen	5 837	37,3	89,5	7,5	43,8	159
Rheinland-Pfalz	3 831	39,5	95,3	6,0	51,7	98
Baden-Württemberg ..	10 002	36,6	89,5	7,4	46,1	210
Bayern	11 596	37,4	90,1	9,3	45,7	170
Saarland	1 007	39,6	95,5	6,1	52,2	88
Neue Länder	17 955	29,1	65,3	11,4	23,3	-
Berlin ²⁾	3 446	33,6	67,5	16,9	16,2	-
Brandenburg	2 543	27,8	65,7	10,0	25,5	-
Mecklenburg- Vorpommern	1 892	25,3	64,1	10,0	26,1	-
Sachsen	4 679	28,6	62,2	11,3	21,4	-
Sachsen-Anhalt	2 823	28,3	65,4	8,1	26,3	-
Thüringen	2 572	28,7	68,1	9,0	30,9	-
Bundesgebiet	80 275	34,8	82,1	8,6	36,2	-

¹⁾ einschließlich Küche

²⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Laufende Raumbefragung der BfLR

Tabelle 3 Siedlungsstruktur

Land	Fläche km ²	Einwohner 1 000 E	Zahl der Gemeinden	Zahl der Kreise	Anteil der Einwohner in Gemeinden mit		
					<10 000	10 000- <100 000	>100 000
					Einwohnern		
1991							
					v. H.	v. H.	v. H.
Alte Länder ...	248 161	62 320	8 850	327	26,3	42,3	31,4
Schleswig- Holstein	15 731	2 649	1 131	15	42,9	39,6	17,5
Hamburg	755	1 669	1	1	0,0	0,0	100,0
Niedersachsen .	47 364	7 476	1 053	47	27,5	51,6	20,9
Bremen	404	684	2	2	0,0	0,0	100,0
Nordrhein- Westfalen	34 071	17 510	396	54	3,1	49,0	47,9
Hessen	21 114	5 837	430	26	24,1	52,4	23,5
Rheinland-Pfalz	19 846	3 821	2 303	36	58,5	26,9	14,6
Baden- Württemberg ..	35 751	10 002	1 112	44	33,2	47,2	19,7
Bayern	70 554	11 596	2 100	96	46,8	31,2	22,0
Saarland	2 570	1 077	52	6	7,8	74,3	17,8
Neue Länder ..	108 572	17 955	7 595	216	35,2	29,8	35,0
Berlin ¹⁾	889	3 446	1	1	0,0	00,0	100,0
Brandenburg ...	29 053	2 543	1 793	44	47,9	41,7	10,3
Mecklenburg- Vorpommern ...	23 598	1 892	1 123	37	46,3	34,1	19,6
Sachsen	18 338	4 679	1 623	54	41,1	29,3	29,7
Sachsen-Anhalt	20 443	2 823	1 361	40	44,3	35,3	20,5
Thüringen	16 251	2 572	1 694	40	52,3	30,9	16,8
Bundesgebiet ..	356 733	80 275	16 175	543	28,4	39,3	32,3

¹⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung der BfLR

Tabelle 4 Beschäftigungsstruktur

Land	Beschäftigte je 100 Erwerbsfähige	Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätiger	Arbeitslosenquote	Erwerbstätige ²⁾	Erwerbstätigenanteil in		
					Land- und Forstwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
						1991 ²⁾	
1992	1991 ¹⁾	Jan. 1993	1991	v. H.	v. H.	v. H.	
	DM	v. H.	1000 EW	v. H.	v. H.	v. H.	
Alte Länder	52,6	88 614	7,9	28 204	3,6	40,4	55,9
Schleswig-Holstein ...	45,5	75 870	8,9	1 205	4,8	29,1	66,1
Hamburg	68,2	144 150	8,4	774	1,0	26,2	72,8
Niedersachsen	47,6	77 720	9,8	3 253	4,8	36,9	58,3
Bremen	66,5	121 119	11,3	286	1,1	29,2	69,7
Nordrhein-Westfalen ..	50,6	90 086	9,4	7 365	2,0	42,4	55,6
Hessen	55,2	100 216	6,9	2 685	2,6	37,3	60,1
Rheinland-Pfalz	46,6	76 896	5,6	1 717	4,2	41,0	54,7
Baden-Württemberg ..	57,0	89 882	6,0	4 760	3,4	46,2	50,3
Bayern	54,8	83 668	7,1	5 725	5,9	41,4	52,7
Saarland	48,1	86 159	10,5	436	1,0	38,3	60,7
Neue Länder	54,7	32 137	14,8	8 803	6,1	39,8	54,1
Berlin ³⁾	55,7	71 297	12,9	1 682	0,7	31,0	68,3
Brandenburg	53,5	23 983	15,1	1 280	8,7	36,4	54,9
Mecklenburg-Vorpommern	51,9	22 655	16,9	909	13,2	28,5	58,3
Sachsen	56,8	22 908	13,8	2 287	4,1	47,2	48,6
Sachsen-Anhalt	54,5	23 779	16,1	1 388	8,1	42,5	49,4
Thüringen	52,7	20 929	16,0	1 257	6,6	47,0	46,4
Bundesgebiet	53,1	75 185	9,8	37 007	4,2	40,3	55,5

Anmerkungen: 1) Vorläufige Ergebnisse

2) Arbeitskräftestichprobe 1991 EUROSTAT

3) einschließlich Berlin (West)

Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR

Tabelle 5 Haushaltsstruktur

Land	Haushalte insgesamt	Einperso- nenhaus- halte	Mehrpersonenhaushalte mit ... Personen				Personen je Haus- halt
			2	3	4	5 und mehr	
			Mai 1992				
	1 000	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	
Alte Länder	27 872	34,3	31,1	16,5	12,8	5,2	2,25
Schleswig-Holstein	1 206	33,5	33,4	16,3	12,4	4,4	2,22
Hamburg	877	44,9	32,3	12,4	7,8	2,7	1,92
Niedersachsen	3 289	33,1	31,7	16,5	13,0	5,6	2,29
Bremen	343	41,4	33,2	13,4	8,5	3,8	2,01
Nordrhein-Westfalen ..	7 855	33,9	32,5	16,4	12,2	4,9	2,24
Hessen	2 601	33,9	31,3	16,7	13,1	5,0	2,26
Rheinland-Pfalz	1 658	30,7	31,2	18,9	13,9	5,3	2,34
Baden-Württemberg ...	4 480	36,1	28,5	16,0	13,6	5,7	2,26
Bayern	5 069	33,6	29,7	16,6	13,8	6,2	2,32
Saarland	496	36,5	29,4	18,5	12,1	3,4	2,18
Neue Länder	7 828	31,4	31,9	18,3	14,7	3,7	2,29
Berlin ¹⁾	1 790	45,8	29,7	12,9	8,9	2,8	1,94
Brandenburg	1 037	26,9	31,1	19,8	17,8	4,3	2,43
Mecklenburg- Vorpommern	737	24,0	29,3	20,8	20,1	5,8	2,56
Sachsen	2 035	29,5	34,2	18,7	14,3	3,3	2,29
Sachsen-Anhalt	1 180	26,5	33,3	20,8	15,8	3,6	2,38
Thüringen	1 049	25,5	32,7	20,7	17,2	4,0	2,43
Bundesgebiet	35 700	33,7	31,2	16,9	13,2	4,9	2,26

¹⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Ergebnisse des Mikrozensus 1992; laufende Raumbeobachtung der BfLR

Tabelle 6 Infrastruktur

Land	Einwohner mit An- schluß an den IC- Verkehr	Beschäftigte in Gemein- den mit Gas- /Fernwärme- anschluß- möglichkeit	Betriebliche Ausbil- dungsplätze je 100 Nachfrager	Studenten an wissen- schaftlichen Hoch- und Fachhoch- schulen je 1000 E	Berufliche Weiterbil- dungslehr- gänge je 1000 E	Kassen- und Vertrags- ärzte je 1000 E
	1991	1991	1992	1991/92	1993	1992
	v.H.	v.H.				
Alte Länder	64,7	89,2	122,6	22,9	35,2	11,9
Schleswig-Holstein ...	42,4	81,9	109,5	14,5	33,9	12,3
Hamburg	100,0	100,0	105,8	38,6	37,4	15,3
Niedersachsen	59,2	89,3	117,2	20,0	27,5	10,7
Bremen	100,0	100,0	110,8	35,2	27,2	14,1
Nordrhein-Westfalen ..	80,2	99,5	115,1	25,2	32,4	11,0
Hessen	64,2	90,7	115,2	25,4	40,4	11,9
Rheinland-Pfalz	51,5	78,7	123,9	19,1	30,0	11,6
Baden-Württemberg ..	58,4	85,8	136,5	21,2	39,4	12,4
Bayern	52,3	78,7	134,7	21,6	38,9	13,1
Saarland	72,8	86,8	121,5	22,9	31,7	10,6
Neue Länder	47,3	71,1	101,4	14,2	39,0	11,5
Berlin ¹⁾	100,0	100,0	98,1	40,9	36,8	14,8
Brandenburg	27,1	70,9	101,4	3,4	28,1	11,1
Mecklenburg- Vorpommern	8,4	51,1	99,6	8,4	52,9	11,0
Sachsen	42,4	74,1	102,7	11,3	36,7	10,6
Sachsen-Anhalt	42,5	57,4	103,2	7,6	30,3	10,1
Thüringen	39,6	53,0	103,1	6,0	57,5	10,9
Bundesgebiet	60,8	85,1	118,7	20,9	36,0	11,8

¹⁾ einschließlich Berlin (Westteil)

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung der BfLR

Tabelle 7 Verdichtungsräume

Nr.	Verdichtungsraum	Wohnbevölkerung 1991 Mio. E	Fläche km ²	Bevölkerungs- dichte E/km ²
01	Rhein-Ruhr	11,14	8 979,12	1 240,84
02	Berlin	3,99	1 979,79	2 016,23
03	Rhein-Main	2,77	2 545,30	1 090,17
04	Stuttgart	2,72	2 973,20	914,69
05	Hamburg	2,09	1 379,60	1 514,55
06	München	1,93	1 934,20	997,14
07	Rhein-Neckar	1,32	1 338,48	988,37
08	Nürnberg/Fürth/Erlangen	1,12	1 560,20	716,97
09	Chemnitz/Zwickau	1,07	1 527,20	698,86
10	Halle/Leipzig	1,03	704,39	1 469,18
11	Bielefeld	0,88	1 156,51	759,84
12	Saar ¹⁾	0,84	1 306,88	640,65
13	Hannover	0,75	572,60	1 317,82
14	Dresden	0,74	545,15	1 354,20
15	Bremen ²⁾	0,65	461,14	1 399,12
16	Aachen	0,63	724,85	867,59
17	Karlsruhe/Pforzheim	0,56	566,22	984,30
18	Augsburg	0,47	1 040,69	449,69
19	Magdeburg	0,33	278,92	1 194,60
20	Kassel	0,32	337,86	941,49
21	Braunschweig	0,31	270,51	1 151,96
22	Kiel	0,30	181,83	1 630,11
23	Koblenz	0,29	400,40	724,23
24	Freiburg	0,28	317,91	887,91
25	Münster	0,26	302,41	873,59
26	Rostock	0,26	424,50	620,61
27	Aschaffenburg ³⁾	0,26	604,58	432,07
28	Erfurt	0,26	343,69	755,64
29	Osnabrück	0,24	314,51	772,66
30	Lübeck	0,24	240,87	1 002,48
31	Ulm/Neu-Ulm	0,23	364,11	622,47
32	Regensburg	0,22	683,37	326,98
33	Würzburg	0,22	442,65	503,56
34	Gießen	0,19	305,06	617,48
35	Siegen	0,18	325,99	562,21
36	Ingolstadt	0,18	603,00	302,05
37	Gera	0,16	193,93	810,55
38	Bamberg	0,15	468,54	328,12
39	Oldenburg	0,15	102,95	1 410,01
40	Schwerin	0,14	338,44	405,63
41	Bremerhaven	0,13	77,51	1 689,30
42	Paderborn	0,13	179,40	700,84
43	Jena	0,12	166,16	738,76
44	Lörrach/Weil (Basel) ⁴⁾	0,12	157,91	759,14
45	Schweinfurt	0,12	383,67	303,58
01—45	gesamt	40 498 327	40 106,20	1 009,78
	Bundesgebiet	80 274 564	356 732,50	225,03

Die Ausweisung der Verdichtungsräume in den neuen Ländern ist vorläufig, da die Abgrenzungskriterien zwischen alten und neuen Ländern nicht vergleichbar sind.

¹⁾ Deutscher Anteil des grenzüberschreitenden Verdichtungsraumes mit Frankreich

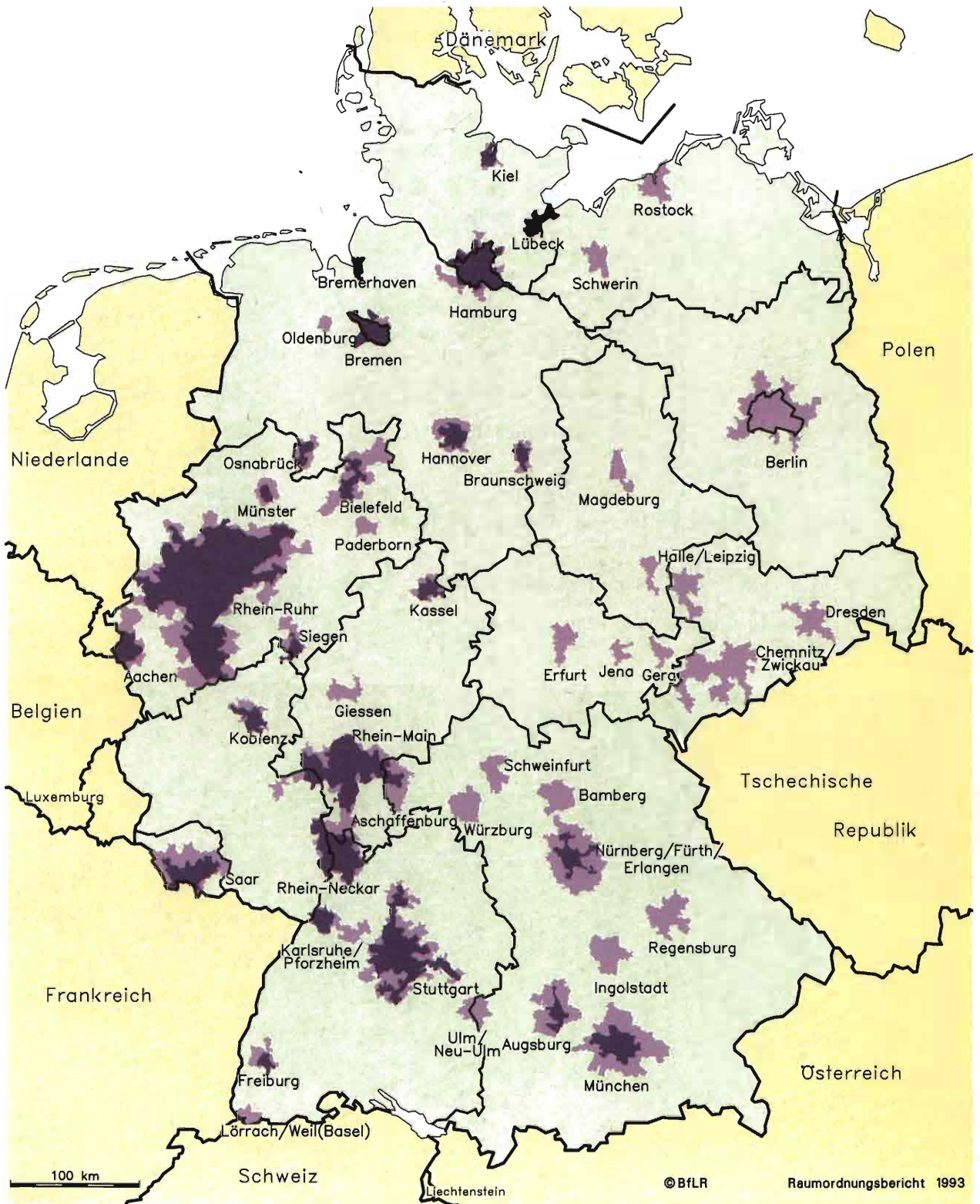
²⁾ Deutscher Anteil des grenzüberschreitenden Verdichtungsraumes mit den Niederlanden

³⁾ Es bestehen enge sozio-ökonomische und verkehrliche Verflechtungen mit dem Verdichtungsraum Rhein-Main

⁴⁾ Deutscher Anteil des grenzüberschreitenden Verdichtungsraumes mit der Schweiz und Frankreich

Quelle: Beschluß Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 7. September 1993

Anhang Karte 3 Verdichtungsräume



- Verdichtungsraum gemäß Beschluß des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21.11.1968
- Verdichtungsraum gemäß Beschluß des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 7.9.1993

Die Ausweisung der Verdichtungsräume in den neuen Ländern ist vorläufig, da die Abgrenzungskriterien zwischen alten und neuen Ländern nicht vergleichbar sind.

In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen stellen die Verdichtungsräume kein verbindliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung dar.

Quelle: Laufende Raumbewertung der BfLR - Gemeinden

Anhang 6

Einrichtungen auf dem Gebiet der räumlichen Forschung

– *im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*

Bundeforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
Postfach 200 130
53131 Bonn
Tel.: 02 28/8 26-0

– *durch das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit gefördert*

Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover
Tel.: 05 11/3 48 42-0

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V.

Geschäftsstelle:
Kurfürstendamm 188/189
10707 Berlin
Tel.: 0 30/8 85 49 36

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Tel.: 0 30/3 90 01-0

Institut für Länderkunde e. V.

Beethovenstraße. 4
04107 Leipzig
Tel.: 03 41/2 13 26 20

Institut für Ökologische Raumentwicklung e. V.

Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: 03 51/46 79-0

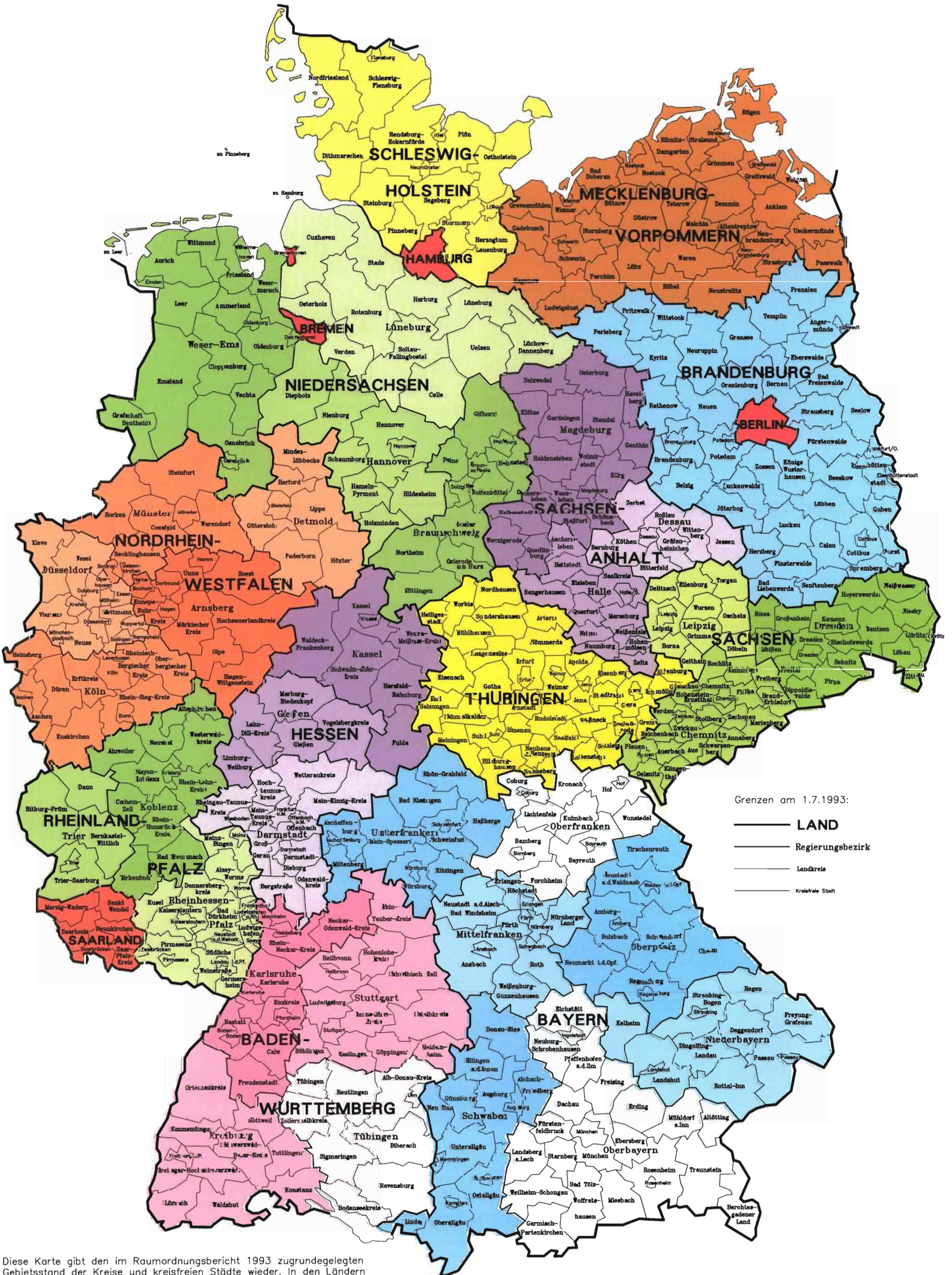
Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V.

Wallstraße. 27
10179 Berlin
Tel.: 0 30/2 78 03-0

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

Wilmergasse 12/13
48143 Münster
Tel.: 02 51/8 39 78-0

Verwaltungsgrenzen der Bundesrepublik Deutschland



Grenzen am 1.7.1993:

- LAND
- Regierungsbezirk
- Landkreis
- Kreisfreie Stadt

Diese Karte gibt den im Raumordnungsbericht 1993 zugrundegelegten Gebietsstand der Kreise und kreisfreien Städte wieder. In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind Gebietsreformen in Vorbereitung.

100 km

