

Domhardt, Hans-Jörg et al.

**Research Report**

## Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen

Positionspapier aus der ARL, No. 76

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Domhardt, Hans-Jörg et al. (2008) : Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen, Positionspapier aus der ARL, No. 76, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00765>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/62298>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Nr. 76

Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kosten-  
wahrheit: Kosten und Folgekosten von Sied-  
lungen und Infrastrukturen

Hannover 2008

Positionspapier aus der ARL

Nr. 76

Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kosten-  
wahrheit: Kosten und Folgekosten von  
Siedlungen und Infrastrukturen

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises "Regionalplanung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Hans-Jörg Domhardt, Technische Universität Kaiserslautern  
Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn  
Dietrich Fürst, Leibniz Universität Hannover  
Thomas Geyer, Zweckverband Schienenpersonenverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz  
Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen  
Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen  
Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München  
Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern  
Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg  
Heinz Konze, Moers  
Walter Kufeld, Regierung von Oberbayern, München  
Frank Liebreuz, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel  
Axel Prieb, Region Hannover  
Gerd Schäde, Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock  
Jens Peter Scheller, Anstadt – Büro für regionale Entwicklung, Frankfurt am Main  
Hans-Joachim Schenkhoff, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar  
Catrin Schmidt, Universität Dresden  
Petra Ilona Schmidt, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin  
Dietmar Scholich, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover  
Anita Steinhart, isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH, Halle (Saale)  
Dirk Vallée, Rheinisch-Westfälische Technische Universität Aachen (Projektleiter)  
Theophil Weick, Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern  
Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Hannover

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich  
(Scholich@ARL-net.de)

Hannover, Juni 2008

Positionspapier Nr. 76  
ISSN 1611 - 9983  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0, Fax (+49-511) 3 48 42 - 41  
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

## **Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen**

### **1 Folgekostenabschätzungen und Kosten-Nutzen-Analysen in der Raumplanung**

Wie gestaltet sich langfristig die Kosten-Nutzen-Bilanz einer Baulandentwicklung auf der grünen Wiese? Wirkt sich die kommunalpolitische Durchsetzung eines Vorrangs der Innenentwicklung gegenüber einer städtebaulichen Außenentwicklung auf den Haushalt einer Gemeinde positiv oder negativ aus? Kann eine restriktive Siedlungspolitik der Landes- und Regionalplanung, die ländliche Gemeinden konsequent auf ihre Eigenentwicklung beschränkt und Siedlungserweiterungen vorrangig auf die Zentralen Orte der Region lenkt, sowohl Infrastrukturkosten senken als auch günstige Bedingungen für regionales Wachstum schaffen? Welcher Siedlungsentwicklungspfad erweist sich unter den Bedingungen des demographischen Wandels für eine Region in Bezug auf ihre Infrastruktur als zukunftsfähig und kostensparend?

Auf diese drängenden Fragen kann in den meisten Gemeinden und Regionen Deutschlands aktuell keine überzeugende Antwort gegeben werden, da eine systematische Abschätzung zukünftiger Folgekosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung in der Regel nicht erfolgt. Weder in der kommunalen Praxis noch in der Regionalplanung werden bisher ausreichend Folgekostenabschätzungen und Kosten-Nutzen-Analysen für Einzelvorhaben oder alternative Siedlungspfade von Gemeinden bzw. Regionen durchgeführt. Eine vermehrte Nutzung von Kosten-Nutzen-Analysen in der Infrastrukturplanung fordert deshalb unter anderem der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages (2007, S. 3).

Da in Zukunft immer mehr Regionen in Deutschland von einer sinkenden Bevölkerungsbasis betroffen sein werden und schon lange in vielen Planungsregionen rückläufige durchschnittliche Siedlungsdichten zu verzeichnen sind, wird es für Kommunen und Regionen umso wichtiger, bereits im Vorfeld der Aufstellung von Bauleit- und Regionalplänen die Folgekosten geplanter städtebaulicher Entwicklungen zu dimensionieren, um sie mit dem erwarteten Nutzen abzugleichen. Sinkende Siedlungsdichten und rückläufige Zahlen wichtiger Nachfragergruppen sind mit erheblichen Folgen für die Finanzierung der infrastrukturellen Basisversorgung der Bevölkerung verbunden. Denn mit wachsender Siedlungs- und Verkehrsfläche bei stagnierender oder gar zurückgehender Bevölkerung muss je Einwohner ein zunehmender Bestand an technischen, aber auch sozialen Infrastrukturen finanziert werden. Sinkende Siedlungsdichten erhöhen die Infrastrukturkosten nicht nur in den Kernstädten. Insbesondere der Periphererraum ist betroffen, da hier bereits niedrige durchschnittliche Siedlungsdichten dominieren. Verschlechtert sich hier das Verhältnis von zu betreibender Infrastruktur und Gebührenzahlern weiter, sind erhebliche Kostensteigerungen vorprogrammiert und verschlechtert sich die volkswirtschaftliche Bilanz.

Nicht von ungefähr leitet die Raumplanung ihren Koordinationsauftrag aus dem Erfordernis ab, zu wirtschaftlichen und kostensparenden Siedlungsstrukturen durch Abstimmung kommunaler Bauleitpläne beizutragen. Gehört allerdings die

Abschätzung der Umweltfolgen alternativer Entwicklungsvarianten schon lange zur akzeptierten Kernaufgabe der Raumplanung, wird die Notwendigkeit einer Abschätzung von Kostenfolgen – insbesondere im Bereich der infrastrukturellen Daseinsvorsorge – erst in jüngster Zeit zu ihren vordringlichen Aufgaben gezählt. Der neue Stellenwert von Kostenargumenten ist insbesondere den Herausforderungen des demographischen Wandels geschuldet. Nach einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 28. April 2005 soll sich die Regionalplanung frühzeitig auf eine generelle Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einstellen, eine entsprechende Anpassung der Angebote öffentlicher Daseinsvorsorge unterstützen und dabei kosteneffizienter arbeiten. Den Kostenzusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Infrastrukturversorgung thematisieren auch die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (MKRO 2006): "Die Träger der Landes- und Regionalplanung sollen darauf hinwirken, eine Raum- und Siedlungsstruktur zu schaffen, die eine effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet."

## **2 Bisheriger Kenntnisstand**

### **Fiskalische Betrachtung von Baulandstrategien für Kommunen**

Aufbauend auf Untersuchungen von Gutsche (Gutsche 2004; Gutsche 2006) im Raum Hamburg zeigt eine Untersuchung für die Region Stuttgart (Verband Region Stuttgart 2006), wie sich unter den Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleiches in Baden-Württemberg und der Berücksichtigung zukünftiger demographischer Entwicklungen die finanzielle Bilanz von Baugebieten in unterschiedlichen Gemeindetypen darstellt.

Wesentliche Eingangsparameter bei den Kosten sind in den untersuchten Fällen nicht die Erschließungskosten – diese werden über Beiträge abgerechnet –, sondern vielmehr die laufenden Kosten für Straßenbeleuchtung, öffentliches Grün, Reinigung, Winterdienst, Instandsetzung, Spiel- und Sportplätze, Betriebs- und teilweise Personalkosten der Gebäude für Schulen und Kindergärten (evtl. Bäder) sowie die Umlagen. ÖPNV und Schülertransporte sind hier nicht untersucht, da diese nicht in den Aufgabenbereich der Kommunen fallen. Diese Kosten fallen dauerhaft an und werden im kommunalen Haushalt nicht einzelnen Baugebieten zugeordnet. Sie sind – bis auf die Umlagen – zudem durch kommunale Entscheidungen bestimmt. Dabei ist allerdings zwischen den kaum veränderbaren langfristig wirkenden Kosten für die technische Infrastruktur und den leichter änderbaren Kosten für die soziale Infrastruktur (wenn politisch durchsetzbar) zu unterscheiden.

Bezüglich der Erlöse, zu denen in erster Linie die Grundsteuer B, der Einkommensteueranteil, die Schlüsselzuweisungen, Zahlungen aus dem Ausgleichsstock, der Familienlastenausgleich sowie Grundstückserlöse zählen, ist festzustellen, dass diese bis auf die Verkaufserlöse von Grundstücken eher durch übergeordnete Entscheidungen beeinflusst werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verkaufserlöse nur einmalig (nämlich beim Verkauf der Grundstücke) anfallen.

Von besonderer Bedeutung für eine langfristige und nachhaltige Finanzierbarkeit der technischen Infrastruktur ist insbesondere die Frage der Siedlungsdich-

te. Dichte Strukturen und die Innenentwicklung sichern die Infrastrukturauslastung, sind volks- und betriebswirtschaftlich effizient und vermeiden Sprungkosten. Auch die Zuzugsquote sowie die Dauer bis zur Komplettbelegung eines Baugebietes haben spürbare finanzielle Wirkungen. Allerdings sind die Wanderdynamiken schwer prognostizierbar und bei zu vielen Bauflächen besteht das Risiko, Binnenwanderungen anzuheizen.

### **Kostenfolgenabschätzung auf regionaler Ebene**

Zentrale Voraussetzung für eine kostensensible Raumplanung sind Werkzeuge zur Kostenfolgenabschätzung. Nur so lässt sich eine volkswirtschaftliche Bilanz mit mittel- oder langfristigen Betrachtungszeiträumen erstellen und eine sinnvolle Bewertung vornehmen. Im Vergleich zu Erfahrungen im Ausland werden in Deutschland bislang eher selten Folgekostenanalysen in der Regionalplanung durchgeführt.

Der Vergleich unterschiedlicher Entwicklungspfade hat für verschiedene Regionen gezeigt, dass demographisch bedingte Mehrkosten für eine akzeptable Infrastrukturversorgung der Bevölkerung durch die Einflussnahme auf die regionale Siedlungsentwicklung wie auch eine konsequente Anpassung des Infrastrukturbestands begrenzt werden können (BBR 2007; Siedentop et al. 2006a, b, Gutsche et al. 2008). Regionale Modellrechnungen verdeutlichen, dass ein "Weiter so" der Siedlungsentwicklung bei der technischen wie der sozialen Infrastruktur unausweichlich in die "Kostenfalle" führt. In Regionen mit stark rückläufiger Bevölkerung besteht für viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge die Gefahr, dass Grenzen betriebswirtschaftlicher Tragfähigkeit und/oder Auslastungsnormen (z. B. Mindestschülerzahlen pro Klasse bzw. Schule) unterschritten werden. Häufig werden betroffene Einrichtungen geschlossen. Aus verteilungspolitischer Sicht ist dieser Weg problematisch, stellt er doch einen Bruch mit dem Vorhalteprinzip dar. Bisher hatte die Raumplanung das Ziel verfolgt, zentrale Versorgungseinrichtungen flächendeckend und mit zumutbaren Entfernungen bereitzustellen, auch wenn diese weniger ausgelastet sein sollten. Insofern muss eine volkswirtschaftliche Bilanzierung auch unter Berücksichtigung externer ressort- und trägerübergreifender Effekte, wie z. B. der Verkehrskosten, erstellt werden.

Will die Raumplanung eine drastische Verschlechterung des Angebots und der Erreichbarkeit verhindern, muss sie den Anpassungsprozess von Angeboten der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel aktiver koordinieren. Von der Regionalplanung wird in Deutschland eine bereichsübergreifende Koordination des Anpassungsprozesses aber erst in wenigen Modellvorhaben betrieben. Dass dies eine lohnende Aufgabe für die Raumplanung darstellt, dokumentieren Ergebnisse des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO "Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge" (BBR 2007) in den Regionen Dithmarschen/Steinburg und Mecklenburgische Seenplatte. In diesem Vorhaben wurden für vier Bereiche der Daseinsvorsorge (Schule, Kinderbetreuung, Pflege, ÖPNV) in Netzwerkstrukturen integrierte Angebotsstrategien entwickelt und im Hinblick auf Veränderungen des Versorgungsgrades, der Versorgungsnormen und der Kostenentwicklung verglichen.

- Das im Vergleich zur sozialen Infrastruktur weitaus höhere Remanenzkostenproblem technischer Infrastrukturen wird durch die starke Dominanz der

Kapitalkosten verursacht. Bei allen betrachteten technischen Infrastrukturen erreicht der Kapitalkostenanteil Werte von über 60 %. Dies ist Ausdruck der im Vergleich zu sozialen Infrastrukturen weitaus höheren Fixkostenintensität der Vorhaltung von technischen Infrastrukturen. Bei Straßen und Fernwärme erreichen Kapitalkostenanteile sogar Werte von bis zu 90 %. Neben den Kapitalkosten sind die Betriebskosten an den Gesamtkosten in relevantem Umfang beteiligt. Verwaltungs- und Instandhaltungskosten erreichen dagegen nur Anteile von jeweils unter 10 %.

- Soziale Infrastrukturen zeigen ein höheres Maß von Anpassungsfähigkeit an veränderte siedlungs- und bevölkerungsstrukturelle Gegebenheiten. Dabei stellt sich die Kindertagesstätten- und Pflegeinfrastruktur als vergleichsweise gut, die Sport- und Schulinfrastruktur dagegen als schwieriger an Bevölkerungsrückgänge anpassbar dar. Allerdings ist die Frage der politischen Durchsetzbarkeit im Einzelfall schwierig. Zudem sind Gesamtbetrachtungen z. B. zwischen den Betriebs- und Unterhaltungskosten für Schulen und den Kosten für den Schülertransport anzustellen, die sich nicht auf die einzelnen Finanzierungsträger beschränken dürfen.
- Die Kostenlasten für technische Infrastrukturenleistungen sollten weitgehend von den privaten Nutzern getragen werden. Dies würde zu Kostenwahrheit und Kostenklarheit beitragen. Bei der Schmutzwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung liegt die Kostenträgerschaft bereits vollständig beim Nutzer. Aber auch bei der Regenwasserentsorgung und Straßeninfrastruktur übersteigt der Kostenanteil der Gemeinden selten Werte über 20 %. In der Regel wird diese Kostensozialisierung durch die starke Neubautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern noch verstärkt. Die hohen Kosten gering verdichteter und dispers verteilter Siedlungsstandorte müssen von den Bewohnern kompakter Siedlungsformen anteilig mitgetragen werden. Langfristig ist zu erwarten, dass so auch Kostenklarheit und Kostenwahrheit bei den Infrastruktur-Anschlusskosten entsteht.
- Bezüglich der technischen Infrastruktur spielt insbesondere die Frage der Siedlungs- und Nutzungsdichte eine zentrale Rolle. Angesichts zunehmender Privatisierungen der technischen Infrastruktur (Telekommunikation, Energie, Wasser) ist bereits heute erkennbar, dass betriebswirtschaftlich kalkulierende Versorger nicht mehr an allen Stellen im Raum gleichartige Ausstattungsniveaus anbieten, sondern Preise und Verfügbarkeiten zunehmend voneinander abweichen. Als Beispiel sei die vielfach nicht vorhandene Verfügbarkeit von High-Speed-Internetangeboten im ländlichen Raum genannt. Hier sind Mindestdichten und Mindestanschlusszahlen erforderlich, die schlussendlich eine Rekonzentration befördern oder die Notwendigkeit unterschiedlicher Ausstattungsniveaus auslösen. Aktuell wird dieses z. B. bei der Ausstattung der Peripherräume mit DSL-Infrastrukturen oder Gasversorgungsnetzen deutlich.
- Grundsätzlich führt die Schließung unterausgelasteter Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht automatisch zu einer Reduzierung der Kostenbelastung. Am Beispiel der Schulentwicklung kann dies dokumentiert werden. Die Schließung von Schulstandorten führt zu einer Verringerung der Kosten für das Lehrpersonal, die Schulleitung sowie die Gebäude- und sonstigen Personal- und Sachkosten des Schulträgers. Für die Schulentwicklungsplanung sind diese Kostenargumente oft ausreichend, um Schulen zu schließen, die



nicht mehr ausreichend mit Schülern ausgelastet werden können. Bezieht man in den Kostenvergleich aber auch andere Kostenarten ein, so ändert sich das Bild schlagartig. Die Kosteneinsparungen der Schulschließung werden größtenteils durch die Mehrkosten aufgezehrt, die durch einen erhöhten Aufwand für Schülertransport entstehen, da die Kinder der geschlossenen Schulen nun zu weiter entfernten Standorten befördert werden müssen (Gutsche 2006, Gutsche 2008). Dies bedeutet, dass der Erhalt von nicht ausgelasteten Schulstandorten nicht zwangsläufig teurer sein muss als eine Schließung, da mit dem Erhalt dieser Schulen anfallende Schließungsfolgekosten, insbesondere im Bereich der Schülerbeförderung, vermieden werden können.

### 3 Fazit

Um in Zukunft eine kostensparende Siedlungsentwicklung zu fördern, sollte die Regionalplanung nicht nur verstärkt eine Abschätzung von Kostenfolgen alternativer Siedlungsentwicklungspfade durchführen oder diese von den Kommunen einfordern, sie muss auch ihre Anstrengungen in Bezug auf eine integrierte Siedlungs- und Infrastrukturplanung im Rahmen der Fortschreibung und Neuaufstellung von Regionalplänen intensivieren. Die meisten rechtsgültigen Regionalpläne schöpfen ihren Koordinierungsauftrag sowohl in Bezug auf die Entwicklung des Angebots der öffentlichen Daseinsvorsorgeeinrichtungen als auch im Hinblick auf eine integrierte Siedlungs- und Infrastrukturplanung nicht ausreichend aus. Dies ist unter anderem auf folgende Umstände zurückzuführen:

- Standortgenaue GIS-gestützte Infrastrukturkataster, in denen die Einrichtungen und ihre Kapazitäten laufend aktuell gehalten werden, betreiben Träger der Regionalplanung nur in den seltensten Fällen. Zwar liegen häufig Informationen über die Standorte vor, Aussagen zu Kapazitäten oder Auslastungsgrade fehlen jedoch.
- Methoden zur Abschätzung der Konsequenzen des demographischen Wandels und der regionalen Siedlungsentwicklung für die Infrastrukturnachfrage und die Infrastrukturauslastung sind in der Raumplanungspraxis noch nahezu unbekannt. Zwar liegen – wie oben erwähnt – (Einig, Siedentop 2006; Gutsche et al. 2008; Siedentop et al. 2006a; Verband Region Stuttgart 2006) Informationen, Modelle und Berechnungsansätze vor, allerdings sind diese noch so komplex, dass ihre Anwendung im konkreten Fall selten erfolgt.
- Ein gravierendes Hemmnis für ein intensiviertes Engagement der Regionalplanung in der Infrastrukturplanung sind Widerstände auf Seiten der Gemeinden und Landkreise, die dieses Politikfeld als ihren Hoheitsbereich ansehen und häufig kein Interesse an Interventionen der Regionalplanung haben. Wenn zusätzlich die Länder die öffentliche Daseinsvorsorge nicht als Aufgabengebiet der Regionalplanung anerkennen, ist der Spielraum der Regionalplanung sehr eingeschränkt.
- In Bezug auf Flächenbedarfsabschätzungen und mögliche Infrastrukturfolgen kommunaler Baulandentwicklung werden Gemeinden erst in wenigen Regionen aktiv durch die Regionalplanung beraten. Häufig fehlen flächendeckende Datengrundlagen wie z. B. ein umfassendes Baulandkataster. Ei-

ne Moderation des Anpassungsprozesses der Infrastrukturanbieter hat die Regionalplanung erst in wenigen Ausnahmefällen übernommen. Dieses hat auch mit der oft unzureichenden Personal- und Mittelausstattung der Regionalplanung zu tun.

- Die Raumplanung sollte ihre Kenntnisse gezielt einsetzen, um eine räumliche Bevölkerungsverteilung zu fördern, die optimal den bereits vorhandenen Bestand von Infrastrukturen ausschöpft. Dazu sind die Instrumente der Zentralen Orte und Entwicklungsachsen, die konsequente Begrenzung nicht Zentraler Orte auf die Eigenentwicklung sowie die Steuerung der Standorte für den Einzelhandel konsequent anzuwenden. Nur so lässt sich angesichts der demographischen Entwicklung und der Globalisierung eine dezentrale Infrastruktur langfristig tragfähig erhalten.
- Die Regionalplanung trägt aber auch selbst zu Koordinationsdefiziten bei. In vielen Regionalplänen wird keine ausreichende Abstimmung räumlicher Fachplanungen betrieben. Die Legenden ihrer Festsetzungskarten enthalten bezogen auf die technischen Infrastrukturen vorrangig nachrichtliche Übernahmen (Einig 2008). Nur in wenigen Fällen werden Inhalte der Fachplanungen in eigene verbindliche Festlegungen überführt, was zur Folge hat, dass eine raumordnungsrechtliche Steuerung von Standorten und Trassen durch die Regionalplanung nicht ausgeübt wird. Noch kritischer ist die Situation bei der sozialen Infrastruktur zu bewerten. Zeichnerische Standortdarstellungen von Schulen, Krankenhäusern oder anderen wichtigen Daseinsvorsorgeeinrichtungen fehlen in den meisten Regionalplänen, weil die zuständigen Träger dieses als ihre Hoheit betrachten und die Kooperation bis hin zur Datenbereitstellung verweigern. Zudem unterstützen die Träger der Landesplanung eine regionalplanerische Befassung nur in seltenen Fällen. Zukünftig bedarf es einer deutlich aktiveren Rolle der Regionalplanung in der Infrastrukturplanung. Sie muss sich mit den Fachplanungen und ihren Hintergründen intensiver auseinandersetzen, um auf Augenhöhe in den Prozess der Standortentscheidungen mit eintreten zu können. Außerdem muss die Raumordnung als überörtlich agierende Querschnittsdisziplin ihre Koordinationsaufgabe gegenüber den räumlichen Fachplanungen vermehrt wahrnehmen und den Anpassungsprozess der Daseinsvorsorge bereichsübergreifend koordinieren, um zu gesamtwirtschaftlichen Optima beizutragen. Sie sollte alle verfügbaren Kenntnisse zur Infrastrukturauslastung und zur räumlichen Versorgungsqualität der Nutzer in den Prozess der Formulierung von Ausstattungsstandards und Standorten einbringen, um so dem gesetzlichen Auftrag einer nachhaltigen Raumentwicklung mit gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilbereichen sowie der Sicherung einer dezentralen Siedlungsstruktur im Gesamttraum (ROG, §§ 1 und 2) auch unter Kostengesichtspunkten gerecht zu werden.

Hierzu bedarf es allerdings noch der Entwicklung und Weiterentwicklung geeigneter Methoden und Modelle, die ausreichend exakt, aber im örtlichen und im regionalen Kontext anwendbar und nicht zu komplex sind. Dazu zählt ein Monitoring der Standorte, ihrer Ausstattung und Auslastungen sowie der Einrichtungen der Daseinsvorsorge, um zielgenauer planen zu können. Auf dieser Grundlage kann sich die Regionalplanung als Moderator des Anpassungsprozesses von Einrichtungen der Daseinsvorsorge profilieren. Denn die bisher fast ausschließlich für isolierte Bereiche der Daseinsvorsorge vorgenommenen Anpas-

sungsstrategien bedürfen einer übergreifenden Koordination, wie sie insbesondere die Raumplanung zu leisten vermag. Zudem sollte die Raumordnung die Erkenntnisse und Zusammenhänge offensiv kommunizieren, weil ein "Laissez-faire" für alle Beteiligten in die "Kostenfalle" führt.

## Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Ein MORO-Forschungsfeld. In: MORO-Informationen, Nr. 2/1 und 2/2, Bonn, [http://www.bbr.bund.de/cln\\_007/nn\\_23558/DE/Veroeffentlichungen/MORO/](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_23558/DE/Veroeffentlichungen/MORO/).
- Einig, K. (2008): Fachplanungskoordination durch Raumordnung – Eine vergleichende Institutionenanalyse von Festlegungen zur Ver- und Entsorgungsinfrastruktur in Regionalplänen. In: Tietz, H.-P.; Hühner, T. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung – Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover, in Vorbereitung.
- Einig, K.; Siedentop, S. (2006): Infrastrukturkostenrechnung. Eine Methodik zur Folgekostenabschätzung in der Regionalplanung. In: Raumplanung, Nr. 126/7, S. 115-119.
- Friedrich, S.; Perret, F.; Baumgartner, R. (2004): Siedlungsentwicklung angesichts knapper Finanzen. In: Baublatt, Nr. 101, Dezember, S. 2-4.
- Gutsche, J.-M. (2004): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. In: Die Gemeinde. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein. Jg. 56. H. 9/2004. S. 186-193.
- Gutsche, J.-M. (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit. Abschlussbericht zu einem Forschungsprojekt für das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Hamburg.
- Gutsche, J.-M. (2008): Diskursive Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Erfahrungen aus einem Modellvorhaben der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1-2, S. 127-140.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2005): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28.4.2005 in Berlin.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages (2007): Demographischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung. Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4900.
- Reidenbach, M. u. a. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Berlin.
- Siedentop, S.; Schiller, G.; Gutsche J.-M.; Koziol, M.; Walther, J. (2006a): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung. In: BBR-online-Publikationen, Nr. 03/2006, Bonn.
- Siedentop, S.; Schiller, G.; Gutsche, J.-M. (2006b): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen. Reihe „Werkstatt Praxis“, Nr. 43, Bonn.
- Verband Region Stuttgart (2006): Neubaugebiete und demographische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart. In: Schriftenreihe, Nummer 25.