

Vera Moosmayer

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE

Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Raumordnung

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein Ziel, das in der Raumordnung alle kennen. Es ist *das* übergeordnete Ziel für die räumliche Entwicklung des Landes, über das sich die Raumordnung als Fachpolitik seit Jahrzehnten über alle Ebenen – Bund, Länder, Regionen – einig ist. Es ist als überwölbendes Leitbild der Raumordnung gesetzlich verankert im ersten Paragraphen des Raumordnungsgesetzes. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind von den Ländern in ihren Planungen zu konkretisieren und in der Landes- und Regionalplanung umzusetzen.

Außerhalb der Raumordnung schien das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Vergessenheit geraten, bis es dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung wieder in den Fokus der öffentlichen Debatte rückte. Horst Seehofer formulierte 2018 die heimatbezogene Innenpolitik und richtete im Bundesministerium des Innern die Abteilung „Heimat“ ein. Diese Abteilung hat drei Säulen: Raumordnung, gleichwertige Lebensverhältnisse, gesellschaftlicher Zusammenhalt. Die zweite Säule spiegelt die Bundesressorts und wirkt unter dem Blickwinkel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in die Fachpolitiken anderer Ministerien hinein. Das trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Raumordnung als *Fachpolitik* das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht allein durchsetzen kann. Die Aufgabe der Raumordnung, als *Querschnittspolitik* in andere Fachpolitiken hineinzuwirken, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, wurde quasi „outgesourct“. Dabei schwingt mit, dass sich die Raumordnung in den letzten Jahrzehnten zu sehr auf sich selbst als Fachpolitik zurückgezogen und das mühsame, anstrengende, oft frustrierende Hineinwirken in andere Fachbereiche vernachlässigt hat, obwohl diese eine erhebliche räumliche Wirkung entfalten.

Dieser Querschnittsbezug aber ist wichtig, wenn man das Ziel erreichen will. Die Instrumente der Raumordnung als Fachpolitik sind bekanntlich begrenzt, wenn es um das Gestalten und Vorantreiben von Entwicklungen geht. Ihre Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung ihrer Planungen gehen gegen null. Raumordnung ohne „Politik“ hat daher, vorsichtig ausgedrückt, eingeschränkte Möglichkeiten, das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verfolgen.

Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und Raumordnung

Um den Querschnittscharakter des Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu betonen, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im Juli 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einberufen. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände diskutierten auf höchster Ebene ein Jahr lang, wie man sich diesem sehr abstrakten Ziel mit konkreten und machbaren, messbaren Maßnahmen nähern könnte. Die Kommission wurde von Bundeskanzlerin Angela Merkel persönlich eröffnet. Sechs Arbeitsgruppen zu sechs Themenbereichen (einer davon Raumordnung!) arbeiteten ein knappes Jahr und legten im Mai 2019 ihren Bericht und ihre Empfehlungen vor. Zu einer Abschlussitzung oder einem gemeinsam beschlossenen Endbericht der gesamten Kommission kam es jedoch nicht. Zu unterschiedlich waren die Interessen der Beteiligten und zu groß die Sorge, mit nicht erfüllbaren finanziellen Forderungen konfrontiert zu werden. Denn kurz zuvor hatte die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, die sogenannte Kohlekommission, ihren Bericht vorgelegt, der 40 Milliarden Euro für die Kohlereviere vorsah – es standen Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen an.

Statt eines Endberichts legten die drei der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vorsitzenden Bundesministerien – das BMI, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) – im Juli 2019 ihre Schlussfolgerungen vor. Die Abschlussberichte der sechs Facharbeitsgruppen wurden ungekürzt als Anhang beigefügt und mit veröffentlicht.

Der mit „Unser Plan für Deutschland“ überschriebene Bericht enthält Handlungsempfehlungen in fünf Themenbereichen:

- > Aktive Strukturpolitik
- > Digitalisierung und Mobilität
- > Starke und lebenswerte Kommunen

> Soziale Daseinsvorsorge

> Engagement und Zusammenhalt

Eine der Empfehlungen unter Punkt 3 lautet: „Möglichkeiten der Raumordnung stärker nutzen“. Hierzu wird u. a. ausgeführt: „Der Bund sollte die von den Ländern als Versorgungszentren festgelegten sogenannten Zentralen Orte stärken“ und „Die Länder sollten die Instrumente der Raumordnung besser nutzen“. Der Versuch, die „Zentralen Orte“ der Länder den Fachpolitiken auf Bundesebene jenseits der Raumordnung als Instrument anzubieten, wird bislang durch die Unterschiedlichkeit der Definition und Ausstattungsmerkmale von Zentralen Orten in den Ländern erschwert. Ein so heterogen interpretiertes Instrument ist für Entscheidungen der Fachpolitiken auf Bundesebene wenig nützlich. Einige Empfehlungen des Maßnahmenpakets der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wurden bereits realisiert:

1. Mit einem gesamtdeutschen Fördersystem strukturschwache Regionen gezielt fördern

Das gesamtdeutsche Fördersystem trat im Januar 2020 in Kraft. Die Programme wurden gebündelt, strukturschwache Regionen (nach GRW-Bewertung) werden verstärkt unterstützt. Das Kürzel GRW steht für die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Das GRW-Regionalindikatormodell enthält eine Reihe von Indikatoren zu Einkommen/Produktivität, Erwerbstätigkeit/Arbeitslosigkeit, Demografie/Humankapital sowie Infrastrukturausstattung.

2. Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen bringen

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und der Kohlekommission beschlossen, Arbeitsplätze des Bundes vorrangig in strukturschwachen Regionen anzusiedeln. Sie hat sich allein für die Kohlereviere verpflichtet, innerhalb der nächsten zehn Jahre rund 5.000 Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu werden u. a. neue Behörden und Standorte in diesen Regionen angesiedelt. Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) soll ein Kompetenzzentrum für den Strukturwandel in Cottbus erhalten. Weitere Behörden und Institutionen werden in strukturschwachen Regionen angesiedelt, etwa die neue Stiftung zur Förderung des Ehrenamts in Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern).

3. Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat seine Fördersystematik dahingehend angepasst, dass der Breitbandausbau flächendeckend gefördert wird, nicht mehr nur eine Netzabdeckung von bis zu 95% der Haushalte. Dies umfasst auch den Ausbau mit der neuesten Generation 5G.

4. Mobilität und Verkehrsinfrastruktur in der Fläche verbessern

Das BMVI hat das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) angepasst und das GVFG-Bundesprogramm finanziell erheblich aufgestockt; u. a. ist damit nun auch die Reaktivierung stillgelegter Bahnlinien und die Elektrifizierung von Bahnstrecken förderfähig.

5. Dörfer und ländliche Räume stärken

Das BMEL stellt dem BMI für drei Jahre je 20 Millionen Euro aus dem Bundesprogramm für ländliche Entwicklung (BULE) zur Verfügung; mit 11 Projekten sollen Pilotprojekte zu gleichwertigen Lebensverhältnissen beitragen.

6. Städtebauförderung und sozialen Wohnungsbau voranbringen

Mit einem umfassenden Paket von Maßnahmen wird seit 2019 der Bau bezahlbaren Wohnraums vorangetrieben (Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels). Die Mittel für Städtebauförderung wurden 2020 erneut aufgestockt und das Programm stärker auf strukturschwache Regionen ausgerichtet.

7. Eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden

Die Verhandlungen der Finanzminister/innen von Bund und Ländern dauern an, seit der Corona-Krise unter neuen Vorzeichen.

8. Engagement und Ehrenamt stärken

2019 wurde die „Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt“ gegründet. Sie wird Ehrenamtliche, Stiftungen und Vereine in ganz Deutschland vernetzen und mit Informationen – etwa zu jeweils passenden Förderprogrammen – unterstützen.

9. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Richtschnur setzen

Bei Bundesgesetzgebungsvorhaben wird es künftig in der Gesetzesfolgenabschätzung einen „Gleichwertigkeits-Check“ geben, der Auskunft über zu erwartende Auswirkungen einer Regelung auf die Teilräume Deutschlands gibt.

Die Länder haben sich zu den Empfehlungen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bislang nicht positioniert und auch keine Maßnahmen zur Umsetzung beschlossen. Bislang hat sich auch die Ministerkonferenz für Raumordnung nicht zum Bericht und zu den Schlussfolgerungen des Bundes geäußert, auch nicht zur Empfehlung, die Raumordnung zu stärken. Ebenso still ist es in Raumordnungskreisen zur Umsetzung der Empfehlungen der Kohlekommission. Überregionale, kohärente Entwicklungskonzepte für die Kohlereviere existierten nicht, obwohl die Gesetze zur Umsetzung schon im Juli beschlossen wurden. Die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wird auf Bundesebene durch einen Staatssekretärsausschuss begleitet, an dem die Raumordnungsbehörden aber nicht mitwirken.

Um die sehr konkreten Empfehlungen der Arbeitsgruppe Raumordnung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ umzusetzen und weiter zu verfolgen, will das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat deshalb mit den Ländern, Kommunen und Verbänden ein Dialogforum aufsetzen, an dem unter anderem auch das BBSR mitwirken wird.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die Corona-Krise und Raumordnung

Das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und das Ziel, regionale Disparitäten zu minimieren und die Daseinsvorsorge vor Ort zu sichern, sind Themen der Raumordnung, die mit der globalen Krise, die die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie hervorgerufen haben, eine neue, akute, politische Dimension erhalten haben. Die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Folgen der Maßnahmen haben eine ausgeprägt regionale Dimension. Die Disparitäten zwischen starken und schwachen Regionen werden in der Folge der Pandemie eher noch ausgeprägter werden. Die Raumordnungspolitik muss sich mit den Entwicklungen vorausschauend befassen, auch hier über die eigene Fachpolitik hinaus. Spätestens jetzt muss sie auch auf Landesebene politisch werden und sich einbringen und einmischen, jenseits von Flächenfestlegungen und Zielabweichungsverfahren. Als Teil der „Corona lessons learnt“-Aufarbeitung befasst sich die Raumordnung auf Bundesebene mit der Nachjustierung von Strukturförderprogrammen und der Analyse der räumlichen Auswirkungen der Pandemie. Im Juli 2020 wurde der Deutschlandatlas aktualisiert und interaktiv vorgestellt; er zeigt, wie stark und in welchen Bereichen die regionalen Veränderungen ausfallen. Natürlich ist auch die Krisenresilienz der Verwaltung ein Thema. Dass hier erhebliche Lücken bestehen, war bekannt und wurde in der Corona-Krise überdeutlich. Die EU-Ratspräsidentschaft in Zeiten von Reise- und Kontakteinschränkungen verschärft den Blick auf die digitale Kompetenz der Verwaltung noch einmal. Fieberhaft wird die Technik für Video- und Telefonkonferenzen erweitert. Die Heimatabteilung im BMI hat sich zudem über das Bundesprogramm „Work4Germany“ externen Sachverstand eingeholt. Die Heimatabteilung wird die Fellows für sechs Monate bei der Modernisierung und Digitalisierung von Projektabläufen unterstützen.

Der querschnittsorientierte, fachübergreifend politische Ansatz der Raumordnung ist von zentraler Bedeutung für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Bewältigung der Corona-Krise und die wirtschaftliche Erholung des Landes. Denn die Pandemie hat gezeigt,

- > dass Deutschland ein handlungsfähiger Staat ist, in dessen Institutionen die Bürger/innen Vertrauen haben. Sie hat gezeigt, dass Deutschland trotz aller vor Corona geäußerten Zweifel eine zutiefst solidarische Gesellschaft ist, in der die Menschen einander helfen und dafür harte Einschränkungen für sich selbst und tiefe Einschnitte in ihr Leben in Kauf nehmen. Sie hat gezeigt, dass Deutschland ein gutes, funktionierendes Gesundheitssystem hat, das Krisen zu bewältigen vermag und keine Un-

gleichbehandlung zulässt. Die Schwächen im System, die diese Pandemie auch aufzeigt, müssen analysiert und schnell geschlossen werden: Vor allem sind hier die Vorsorge zu nennen – wirtschaftlich und materiell, etwa die Vorratshaltung von krisenrelevantem Material –, die Abstimmungswege der föderalen Ebenen sowie die Mobilfunk- und Internetversorgung in der Fläche und die digitalen Kompetenzen von Behörden, Institutionen und Bildungseinrichtungen;

- > dass eine Fachpolitik keine Krise allein bewältigen kann. Sie hat gezeigt, wie fein verwoben und global vernetzt unser Leben in allen Bereichen ist, und wie alles mit fast allem zusammenhängt. Die Gesundheitspolitik stand und steht im Zentrum, aber im Corona-Kabinett arbeiten alle betroffenen Ressorts auf Augenhöhe, die Abstimmung des Bundes mit den Ländern ist eng. Die Heimatabteilung im BMI unterstützt mit Karten zum Lagebild und mit der Moderation grenzüberschreitender Abstimmungen der Regionen. Die durch die Heimatabteilung aufgebauten Kooperationsnetzwerke konnten dazu beitragen, dass die Belange der Grenzregionen direkt in die jeweiligen Zentralregierungen weitergeleitet und Probleme schnell gelöst wurden;
- > dass die dezentrale Struktur Deutschlands – administrativ wie räumlich – krisenbeständiger ist als zentralistische Strukturen der Nachbarländer. Der überregionale, überfachliche Ansatz hat sich zur Bewältigung der Krise bewährt. Dieser Ansatz braucht einen Anwalt über die Krise hinaus. Das landesweite Netz leistungsfähiger und gut erreichbarer Versorgungszentren (Zentrale Orte) hat sich bewährt. Auch diese Struktur braucht eine Hüterin, über die Krise hinaus, denn sie ist permanent dem Angriff von Partikularinteressen ausgesetzt.

Raumordnung ist Querschnittspolitik, es ist unser Auftrag, in die Fachpolitiken einzuwirken, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. In der Heimatabteilung des Bundesinnenministeriums wird die Raumordnungspolitik von der Unterabteilung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in dieser Funktion unterstützt. Diese Unterstützung haben die meisten Landesraumordnungsbehörden bislang nicht, sie werden als reine Fachpolitiken wahrgenommen, sodass sie diese Wirkung bislang teils nur unzureichend entfalten können.

Fazit für die Raumordnung

Die Gesetzespakete für die Strukturhilfen für die Kohleregionen stehen kurz vor dem Abschluss. Daneben arbeiten Bund und Länder aktuell an milliardenschweren Hilfspaketen für die Wirtschaft und die Stabilisierung der im Lockdown entstandenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden. Dies sollte die Stunde der Raumordnung als überfachliche, überregionale Politik zur Wahrung oder Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sein. Der Gestaltungsspielraum, die Chance, auf gleichwertige Lebensverhältnisse hinzuwirken, war selten größer. Die Raumordnung muss sich jetzt aktiv mit ihrem Wissen und ihren

Instrumenten einbringen, damit Konjunkturpakete zum Abbau regionaler Disparitäten führen und nicht das Gegenteil bewirken – dass durch die staatlichen Eingriffe schwache Regionen weiter abfallen und bereits starke Regionen gestärkt werden. Damit bei den Hilfsprogrammen alle Bereiche des Lebens und der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden und der Blick sich nicht auf Wirtschaft alleine verengt. Damit bei den nationalen Maßnahmen Deutschland als eine Region in Europa, als Land in einem Verflechtungsraum betrachtet wird. Die Raumordnungspolitik hat hier eine wichtige Aufgabe, denn Raumordnung hat das überfachliche, überregionale Wissen. Dieser gesamtgesellschaftliche Auftrag der Raumordnung (über den eigenen Fachbereich hinaus) ist aus meiner Sicht gemeint mit der Empfehlung „Die Raumordnung stärken“ der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“: Die Raumordnung darf sich nicht länger allein als Fachpolitik verstehen, sondern muss ihren Querschnittscharakter ausbauen – im Auftrag, für Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes zu sorgen. Raumordnung ist vor allem Sache der Länder. Die Bundesraumordnung kann mit Kommissionen und Dialogformaten den Boden bereiten, sie kann Impulse geben und den gesetzlichen Rahmen verbessern. Um wirklich wirksam zu werden, muss Raumordnung in die Mitte der Landespolitik gerückt werden, kompetente Ansprechpartnerin für Akteure vor Ort für die Regionalentwicklung sein und vor allem (wieder) politisch werden.

Informationen zum Zustand der Regionen gibt der Deutschlandatlas, den das BMI im Juli 2019 veröffentlicht hat und der 2020 als interaktives Angebot weiterentwickelt und regelmäßig auf der Basis verfügbarer, belastbarer statistischer Daten aktualisiert wird: www.heimat.bund.de



VERA MOOSMAYER,

Leiterin der Unterabteilung Raumordnung, Regionalpolitik und Landesplanung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Sie studierte Architektur und Stadtplanung an der TU Stuttgart und der Universität Adelaide (Australien). Acht Jahre selbstständig in einem Planungsbüro, fünf Jahre in der Stadtplanung und Lehrassistentin an der Uni, nunmehr 17 Jahre im für Raumordnung zuständigen Bundesministerium (mit wechselnden Namen) tätig, davon 10 Jahre als Pressesprecherin.

Tel. +49 30 18 681-14598
vera.moosmayer@bmi.bund.de



**Band 78
Heft 3
Juni 2020**

Papierausgabe:
ISSN 0034-0111

Elektronische Ausgabe:
ISSN 1869-4179

All manuscripts are published
open access: CC BY-NC-ND 4.0

BEITRAG / ARTICLE

Kati Volgmann

Metropole – Größe, Funktion und Symbolik. Eine quantitative Textanalyse deutscher Printmedien für Berlin und Hamburg

Gotthard Meinel / Ralph Henger / Tobias Krüger / Tom Schmidt / Martin Schorch

Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung

Annick Leick / Markus Hesse / Tom Becker

Vom „Projekt im Projekt“ zur „Stadt in der Stadt“? Probleme der Governance und des Managements großer urbaner Entwicklungsvorhaben am Beispiel der Wissenschaftsstadt Belval, Luxemburg

Ines Weber

Entwicklung des individuellen Wohnflächenkonsums zwischen 1978 und 2013: Determinanten und Transformationspotenzial

Falco Knaps / Tanja Mölders / Sylvia Herrmann

Räume nachhaltig entwickeln – Landschaftsbezogene Identitäten als theoretische und praktische Herausforderung für die räumliche Planung

Printausgaben können über die Website der Zeitschrift bestellt werden:
<https://content.sciendo.com/view/journals/raraoverview.xml>