

**Auszug aus**

**Unser Plan für Deutschland**

**„Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“**

(siehe insbesondere Facharbeitsgruppe 3, S. 60)



## Auszug aus

# Unser Plan für Deutschland - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall -

Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

Deutschland ist ein vielfältiges Land. Seine Vielfalt ist Teil der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik. Aber es sind zunehmend Disparitäten – also ungleiche Lebensverhältnisse – zu beobachten zwischen und innerhalb von Regionen und ihren Entwicklungen; nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd. Betroffen sind überhitzte Ballungsgebiete ebenso wie urbane Gegenden oder ländliche Räume. Es besteht die Gefahr, dass sich die erkannten Ungleichgewichte verfestigen oder zunehmen.

Um dem entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Ihre sechs Arbeitsgruppen haben sich intensiv mit Ursachen der Ungleichheit und möglichen Gegenmaßnahmen auseinandergesetzt und dazu zahlreiche Vorschläge vorgelegt, um ländliche wie städtische Regionen nachhaltig attraktiv, wirtschaftlich vital, lebenswert und demografiefest zu gestalten. Wir, die drei vorsitzführenden Minister und Ministerinnen der Kommission, haben daraus die nachstehenden Schlussfolgerungen gezogen. Unsere hier vorgestellten Empfehlungen sind breit gefächert und reichen von der Etablierung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen über die Verbesserung der Verkehrs- und Digitalinfrastruktur, den Ausbau von Kindertagesstätten (Kitas), der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung bis zu einem Bundesprogramm Barrierefreiheit.

Die Umsetzung der Maßnahmen wird eine Querschnittsaufgabe sein, die Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen betrifft. In dieser Legislaturperiode und weit darüber hinaus gilt es, die Weichen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu stellen. Gemeinsam können wir Deutschland nachhaltig zukunftsfest machen.

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| I. Auftrag und Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ .....                | 8  |
| Auftrag und Ziel .....   | 8  |
| Zusammensetzung und Arbeitsstrukturen.....   | 8  |
| Gemeinsames Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen .....                         | 9  |
| II. Situationsbeschreibung - Gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben.....             | 10 |
| 1. Zentrale Faktoren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Deutschland..... | 11 |
| 2. Räumliche Strukturen und Wohnraum.....  | 12 |
| 3. Soziale Daseinsvorsorge.....  | 12 |
| 4. Wirtschaft und Innovation.....  | 13 |
| 5. Digitale Infrastrukturen und Mobilität.....   | 14 |
| 6. Engagement und Zusammenhalt.....  | 14 |
| 7. Finanzsituation der Kommunen .....  | 15 |
| III. Handlungsempfehlungen - Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen.....                  | 17 |
| 1. Aktive Strukturpolitik.....   | 17 |
| 2. Digitalisierung und Mobilität.....  | 19 |
| 3. Starke und lebenswerte Kommunen.....  | 20 |
| 4. Soziale Daseinsvorsorge.....  | 23 |
| 5. Engagement und Zusammenhalt.....  | 24 |
| IV. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Querschnittsaufgabe.....                            | 26 |
| V. Ausblick.....   | 26 |

Anhang: FAG-Berichte

Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Bericht der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| I. Einführung.....   | 54 |
| 1. Einsetzung und Arbeitsprogramm .....  | 54 |
| 2. Zusammensetzung und Arbeitsweise.....   | 54 |
| 3. Sitzungen und Sitzungsorte.....   | 54 |
| II. Situationsbeschreibung .....   | 55 |
| 1. Raumordnung und gleichwertige Lebensverhältnisse.....                                       | 55 |
| 2. Das räumliche Planungssystem und Planungsregionen .....                                     | 55 |
| 3. Begriffsdefinitionen Stadt und Land.....  | 57 |
| III. Räume gestalten für gleichwertige Lebensverhältnisse .....                                | 58 |
| IV. Handlungsempfehlungen der FAG Raumordnung und Statistik .....                              | 58 |
| 1. Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zur politischen Kernaufgabe machen.....            | 58 |
| 2. Entwicklung ländlicher Räume fördern.....   | 59 |
| 3. Raumordnung stärken .....   | 60 |
| 4. Dezentrale Strukturen erhalten und stärken.....   | 61 |
| 5. Digitale Infrastruktur flächendeckend sicherstellen.....                                    | 62 |
| 6. Mobilität und Anbindungen verbessern.....   | 62 |
| V. Anlagen .....   | 64 |
| A. Themencluster .....   | 64 |
| 1. Handlungsempfehlungen Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau..... | 64 |
| 2. Handlungsempfehlungen Ländliche Regionen .....  | 67 |
| 3. Handlungsempfehlungen Dezentralisierung .....   | 70 |
| 4. Handlungsempfehlungen Verbesserung der Datengrundlagen.....                                 | 71 |
| 5. Handlungsempfehlungen Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung.....                    | 74 |
| B. Link-Sammlung „best practice“-Projekte.....   | 76 |

# I. Einführung

## 1. Einsetzung und Arbeitsprogramm

Die Bundesregierung hat am 18. Juli 2018 die Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ beschlossen. Die sechs themenspezifischen Facharbeitsgruppen bilden die Schwerpunktbereiche der Arbeit der Kommission ab. Der Arbeitsauftrag der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) geleiteten Facharbeitsgruppe (FAG) Raumordnung und Statistik (Co-Vorsitz Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und Brandenburg) leitet sich aus dem Einsetzungsbeschluss wie folgt ab: „Impulse setzen, um Kommunen in ganz Deutschland baulich und funktional zu stärken, um ein attraktives Wohnen, Arbeiten und Lernen zu ermöglichen und insbesondere prägende Orts- und Stadtkerne zu erhalten und zu vitalisieren. Dabei ist auch ein Augenmerk auf funktionsfähige dezentrale Siedlungsstrukturen zu richten.“

Die FAG Raumordnung und Statistik hat sich am 26. September 2018 konstituiert. Sie hat entlang des Einsetzungsbeschlusses als ersten Schritt ein Arbeitsprogramm erstellt, das aus folgenden Themenclustern besteht:

- Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
- Ländliche Regionen
- Dezentralisierung
- Verbesserung der Datengrundlagen
- Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung
- Verstetigung von „best practice“ – Wirkungsorientierung von Fördermaßnahmen

Weitere Bestandteile einer Politik für mehr Gleichwertigkeit über dieses Arbeitsprogramm hinaus sind u.a. auch die Beschlüsse des Wohngipfels und das Arbeitsprogramm der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, weshalb sie in der FAG Raumordnung und Statistik ausgeklammert wurden:

- Mit der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018 wird das Ziel bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen konsequent umgesetzt. Für eine umfassende Wohnraumoffensive mit 1,5 Millionen neuen Wohnungen in Deutschland wurde ein Maßnahmenpaket mit folgenden Bausteinen vereinbart: Investive Impulse für den Wohnungsbau, Bezahlbarkeit des Wohnens sichern, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung.
- Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ befasst sich schwerpunktmäßig mit strategischen Fragen der Bodenpolitik und den opera-

tiven Fragen zur Verbesserung der Baulandbereitstellung. Diese Kommission wird unter Mitwirkung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Partnern des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ vor der Sommerpause 2019 ihre Ergebnisse vorlegen. Themen sind hier u.a. Flächenaktivierung, Flächenmanagement, Baulandkataster und Anpassungen des Bauplanungsrechts.

## 2. Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die FAG Raumordnung und Statistik besteht aus Vertretern von Bundesministerien (BMI, BMEL, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), den Vertretern – abgesehen von den Stadtstaaten – aller Bundesländer und des Beauftragten für die Neuen Länder sowie den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund). Darüber hinaus nahmen an den Sitzungen ständige Gäste aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie Vertreter der die Raumordnung betreffenden Ressortforschung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut)) teil.

Hinsichtlich der Arbeitsweise wurde sich bei der konstituierenden Sitzung darüber verständigt, dass die Ergebnisse, die im Rahmen von Arbeitspapieren zu den unter I.1. aufgezählten Themenclustern erzielt werden, durch Mehrheitsvoten beschlossen werden (1 Stimme pro Land, pro Ressort und pro Kommunalem Spitzenverband). Die Ergebnisse spiegeln daher eine Mehrheitsmeinung wider, jedoch nicht notwendigerweise einen Konsens unter allen Beteiligten. Das gilt auch für den vorliegenden Bericht; dessen Empfehlungen wurden innerhalb der FAG 3 mit Mehrheitsvotum beschlossen, stellen jedoch nicht die abgestimmte Meinung der Bundesregierung oder der Länder dar.

In jeder Sitzung haben Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, Zivilgesellschaft und Verbänden, Politik und Kultur sowie aus der Ressortforschung und anderen Behörden Impulsvorträge zu den jeweiligen Themencluster gehalten. Darauf aufbauend erstellten die FAG-Mitglieder Vorschläge für Handlungsempfehlungen. Redaktionsteams aus der Mitte der FAG erarbeiteten daraus Beschlussvorlagen. Diese liegen dem vorliegenden Bericht in Kapitel V als Anlagen bei.<sup>1</sup>

## 3. Sitzungen und Sitzungsorte

Neben der konstituierenden Sitzung vom 26.09.2018 in Berlin fanden folgende Arbeitssitzungen statt:

1. Arbeitssitzung, 22.10.2018 (Berlin): Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
2. Arbeitssitzung, 20.11.2018 (Potsdam): Ländliche Regionen

<sup>1</sup> Beim letzten Themencluster wurde auf die Ausarbeitung eines eigenen Arbeitspapiers verzichtet.

3. Arbeitssitzung, 17.12.2018 (Leipzig):  
Dezentralisierung
4. Arbeitssitzung, 15.01.2019 (Berlin):  
Verbesserung der Datengrundlagen
5. Arbeitssitzung, 12.02.2019 (Berlin):  
Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung
6. Arbeitssitzung, 12.03.2019  
(Tangerhütte, Sachsen-Anhalt):  
Verstetigung von „best practice“ – Wirkungsorien-  
tierung von Fördermaßnahmen
7. Arbeitssitzung, 09.04.2019 (Berlin): Redaktion und Diskus-  
sion des Endberichts der FAG

## II. Situationsbeschreibung

### 1. Raumordnung und gleichwertige Lebensverhältnisse

Aufgabe der Raumordnung ist nach § 1 Raumordnungsgesetz (ROG), den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die Raumordnungspolitik trägt durch Planungsvorgaben auf Landes- und Regionalebene, die von allen Trägern öffentlicher Belange bei ihren Planungen und Maßnahmen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind, zur nachhaltigen Nutzung von Flächen (für Wohnungsbau, Gewerbe, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Erholung, Naturschutz, Windenergie usw.) und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilregionen des Landes bei.

Leitvorstellung ist nach § 1 (2) ROG „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“.

Um diese Leitvorstellung zu erreichen, sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen abzustimmen, widersprüchliche Anforderungen an den Raum abzuwägen und die auftretenden Konflikte auszugleichen. Gleichzeitig soll Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen getroffen werden.

Das Grundgesetz benutzt den Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Art. 72 Abs. 2. Dabei handelt es sich um eine staatsorganisationsrechtliche Bestimmung, die der Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung dient. Eine generelle Verantwortung für den Bund, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus entgegen landläufiger Meinung nicht herleiten.

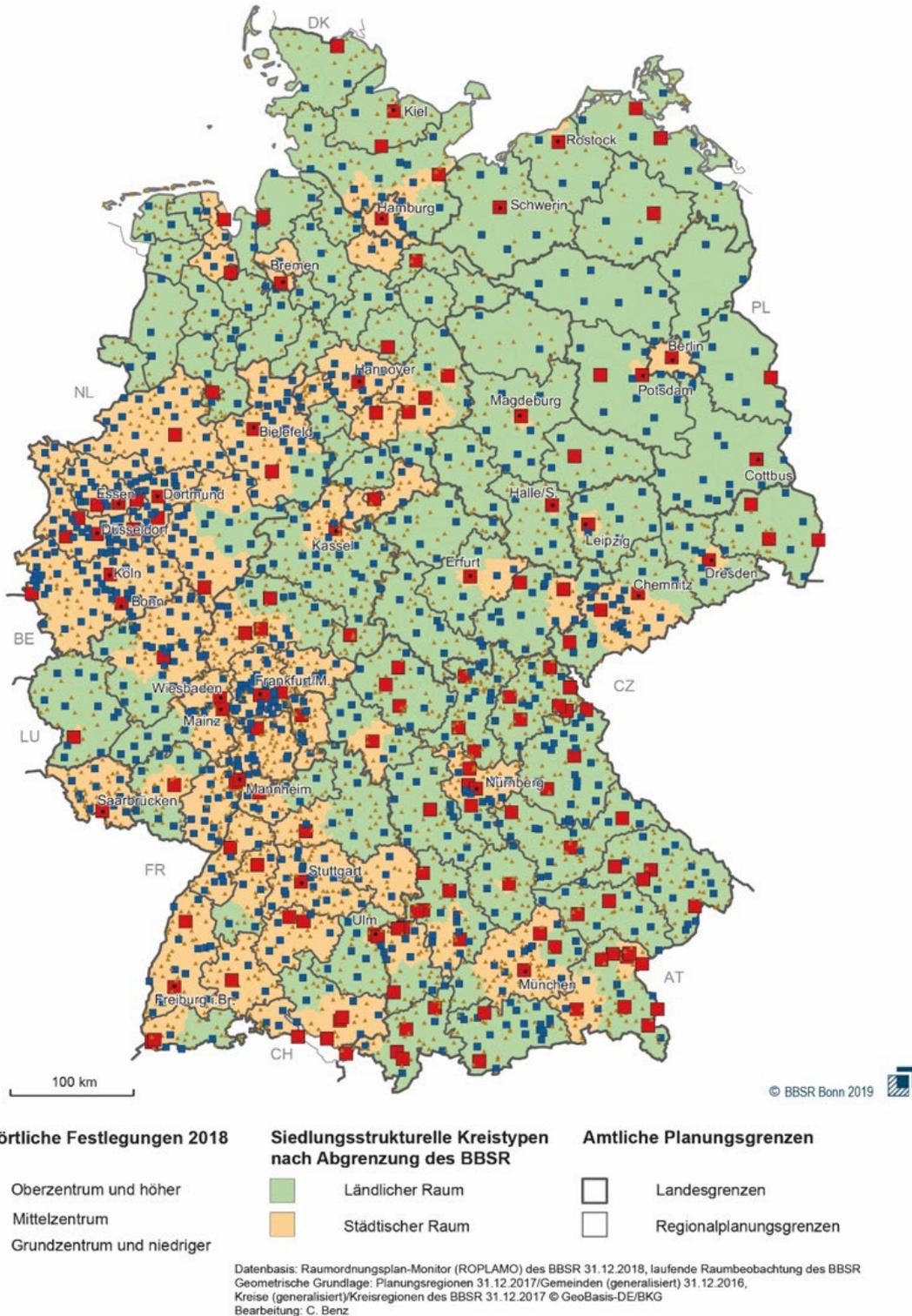
In Art. 91a GG ist geregelt, dass der Bund bei Gemeinschaftsaufgaben an bestimmten Länderaufgaben im Rahmen eines „kooperativen Föderalismus“ unter der Voraussetzung mitwirkt, dass diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Eine unmittelbare Verantwortung für den Bund ergibt sich auch hieraus nicht.

### 2. Das räumliche Planungssystem und Planungsregionen

Zuständig für die Raumordnung sind primär die Länder. Sie setzen diese durch Landesraumordnungspläne um, die wiederum im Rahmen regionaler Raumordnungspläne für Planungsregionen konkretisiert werden. Zu den wesentlichen raumstrukturellen Festlegungen in den Raumordnungsplänen gehören die Zentralen Orte. Zentrale Orte übernehmen festgeschriebene Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung ihres Einzugsbereichs. Das zentralörtliche System wird auf verschiedenen Planebenen der Länder festgelegt und ist meistens in Ober-, Mittel- und Grundzentren hierarchisch gegliedert. Die regionalen Planungsräume umfassen überwiegend mehrere Landkreise sowie städtische und ländliche Gebiete (siehe Abbildung 1). Unterhalb der Ebene der Regionalplanung wird in kommunaler Planungshoheit die Bauleitplanung vollzogen, die insbesondere Flächennutzungspläne für Gemeinden und Bebauungspläne für räumliche Teilbereiche der jeweiligen Gemeindegebiete umfasst.

Der Bund hat die Kompetenz zur Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee, und seit 2017 für länderübergreifende Raumordnungspläne zum Hochwasserschutz sowie Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung. Zusammen mit den Ländern wirkt der Bund in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) an den Leitbildern der Raumentwicklung mit.

Abbildung 1: Planungsregionen mit zentralörtlichen Festlegungen

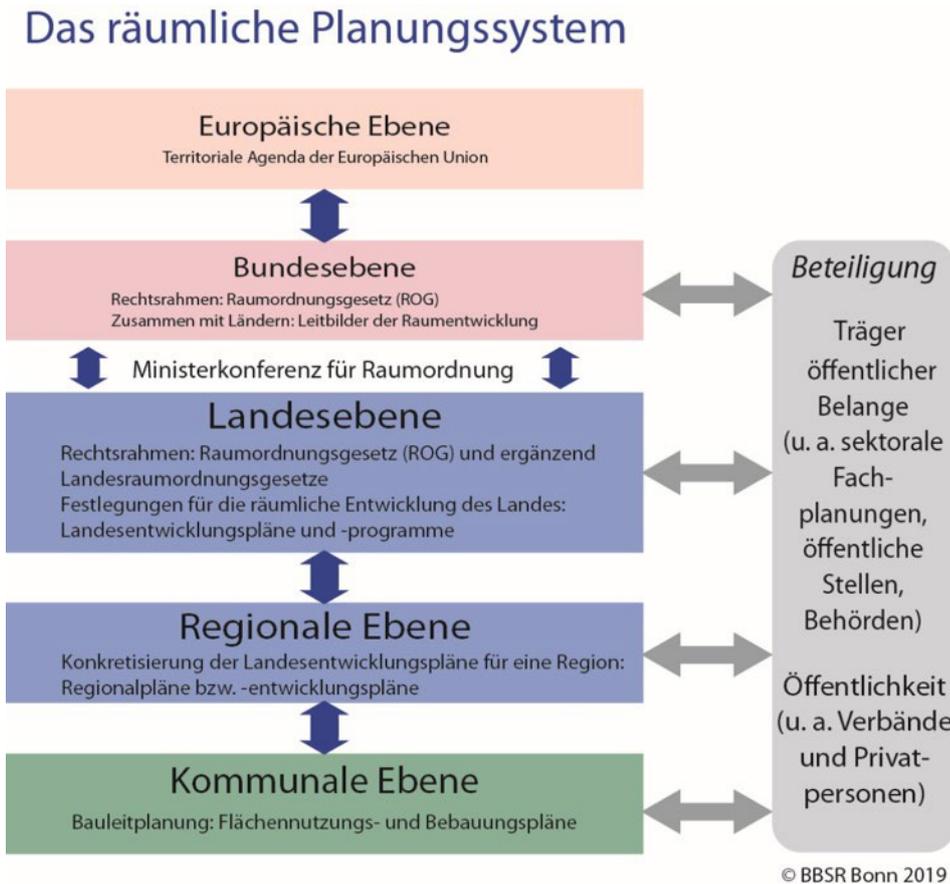


Raumordnung funktioniert nach dem Gegenstromprinzip: Vorgaben zur Landesplanung sind durch die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher bzw. regionaler und überregionaler Planung gekennzeichnet. Dabei hat die jeweilig untere Planungsebene Mitsprache- und Beteiligungsrechte bei der Erstellung überörtlicher Pläne sowie einen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung der eingebrachten örtlichen Belange, die sich planerisch durch Abwägung niederschlagen muss. Im Gegenzug muss sich die untere Planungsebene jedoch an die Vorgaben der überörtlichen Planung halten (Abwägung von Grundsätzen der Raumordnung bzw. Beachtung von Zielen der

Raumordnung). Das Gegenstromprinzip soll sicherstellen, dass die Träger der Raumordnung (Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung) Rücksicht auf die Bauleitpläne der Kommunen nehmen (siehe Abbildung 2).

Die landesweiten Raumordnungspläne, Regionalpläne und Bauleitpläne werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen aufgestellt. Bei der Aufstellung der Pläne werden alle berührten öffentlichen und privaten Belange, soweit sie erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abgewogen.

Abbildung 2: Das räumliche Planungssystem



### 3. Begriffsdefinitionen Stadt und Land

Stadt und Land sind keine voneinander abgegrenzten oder gar abgeschlossenen Räume, sondern vielfältig miteinander verflochten. Beide Raumtypen entziehen sich einer allgemeingültigen Definition. In Folge existieren mehrere methodische Herangehensweisen, die aufgrund der Einbeziehung unterschiedlicher Indikatoren und deren Gewichtung zu unterschiedlichen Raumtypen bzw. Raumabgrenzungen gelangen.

In Deutschland finden auf Bundesebene vornehmlich zwei methodische Ansätze auf Basis der Stadt- und Landkreise Anwendung:

- Die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) betrachten hierzu ausschließlich Merkmale der Dichte und der Verstädterung. Über die kreisfreien Großstädte hinaus werden Landkreise, die neben Ländlichkeit vorwiegend Merkmale stärkerer Verstädterung und Verdichtung („Mischtypen“) aufweisen – etwa in Form einer sehr großen kreisangehörigen Stadt oder vorwiegend stark besiedelte Gebiete mit einer höheren Einwohnerdichte – als eher städtisch geprägt definiert. Nach dieser Definition leben 29 Prozent der Bevölkerung in den kreisfreien Großstädten, 39 Prozent in städtischen bzw. verdichteten Räumen jenseits der kreisfreien Großstädte („Mischtypen“) und 32 Prozent in ländlichen Räumen.<sup>2</sup>

- Das Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen Institut) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bezieht auch Faktoren der land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzung und Erreichbarkeiten ein. Die Ländlichkeit ist danach tendenziell umso ausgeprägter, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer das Bevölkerungspotenzial und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren ist.<sup>3</sup> Es wird innerhalb der Gruppe der ländlichen Landkreise noch in „sehr ländlich“ und „eher ländlich“ differenziert. Hier werden die „Mischtypen“, die sowohl starke Merkmale der Ländlichkeit als auch verdichtete Merkmale aufweisen und daher auf dem Kontinuum zwischen hochverdichteter Metropole und dünn besiedelten, peripheren Räumen in der Mitte liegen, zumeist als „eher ländlich“ eingestuft. Nach dieser Definition leben aktuell etwas mehr als 44 Prozent der Bevölkerung in nicht ländlichen und 56 Prozent der Bevölkerung in (eher) ländlichen Räumen.

Die Anteile der entsprechend abgegrenzten Räume an der Bruttowertschöpfung sowie an der Gesamtheit der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze entsprechen in etwa ihrem Anteil an der Bevölkerung, wobei das produzierende Gewerbe mehr in der Fläche zu finden ist und der Dienstleistungsbereich vor allem in den Großstädten stark vertreten ist.

<sup>2</sup> [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen2/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen2/kreistypen_node.html)

<sup>3</sup> Küpper, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68, in: [https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_68.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_68.pdf)

### III. Räume gestalten für gleichwertige Lebensverhältnisse

Deutschland ist – nicht zuletzt auch aufgrund seiner historischen Wurzeln – wirtschaftlich, politisch und kulturell dezentral geprägt und gewinnt hieraus wirtschaftliche und soziale Stärke. Es verfügt über eine Vielfalt an Städten, Gemeinden und Regionen, Kultur- und Naturlandschaften mit hoher Lebensqualität. Dennoch bestehen in den Lebensverhältnissen räumliche Unterschiede, die es erforderlich machen, die Zukunftsfähigkeit der Räume neu in den Blick zu nehmen.

Das Ziel der Raumordnungspolitik sind gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen; gleichwertig, nicht gleich: die Vorzüge des Lebens auf dem Land sollen nicht gegen die in den Städten oder deren Vororten ausgespielt werden. Die Teilhabe am gesellschaftlichem Leben – u.a. Bildung, Kultur, Arbeit, Gesundheits- und Nahversorgung – soll jedoch immer gewährleistet sein, unabhängig vom Wohnort.

Trotz der in den letzten Jahren gesamtwirtschaftlich positiven Entwicklung stellen folgende Entwicklungen Bund, Länder und Kommunen vor großen Herausforderungen:

- Stark wachsende Bevölkerungszahlen vor allem in den größeren Städten und Ballungsräumen, aber auch in bestimmten ländlichen Regionen. Diese erfordern Investitionen in Wohnungsbau, Verkehrs- und soziale Infrastruktur. Der hohe Siedlungsdruck auf die urbanen Ballungsräume steht denjenigen Regionen gegenüber, die Bevölkerung verlieren – vorrangig in dünn besiedelten ländlichen Räumen.
- In Regionen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung erhöhen sich die Kosten pro Kopf für Investitionen in die Infrastruktur und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Defizite in der Daseinsvorsorge (z. B. Bildungsangebote, Ärzteversorgung, Mobilitätsangebote) führen zu weiterer Abwanderung.
- Im großräumlichen, republikweiten Maßstab sind Disparitäten insbesondere zwischen strukturstarken Regionen einerseits und Regionen mit besonderem Handlungsbedarf andererseits (z. B. in den ostdeutschen Bundesländern, dem Saarland, Teilen Nordrhein-Westfalens sowie in grenznahen Regionen) zu erkennen. Wirtschaftlich starke und prosperierende Räume stehen neben strukturschwachen Räumen, die mit Entwicklungsschwierigkeiten oder den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen haben. Der Fachkräftemangel und der technologische Wandel v.a. durch die Digitalisierung stellen dabei aber auch strukturstarke Räume vor große Herausforderungen. Grundlegende Aspekte wie etwa Breitbandversorgung oder bezahlbarer Wohnraum können auch hier zu einem Thema der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse werden.

Die nachfolgenden Empfehlungen folgen der Erkenntnis, dass den gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen nur gemeinsam durch Bund, Länder, Kommunen und den Menschen vor

Ort begegnet werden kann. Die Stärkung von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf verlangt zur Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes einen raumbezogenen Ansatz und einen zielorientierten Abgleich aller Fachpolitiken untereinander.

### IV. Handlungsempfehlungen der FAG Raumordnung und Statistik

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen basieren auf den Arbeitspapieren zu den unter I.1. vorgestellten Themenclustern und bilden gleichsam ein Kondensat daraus. Sie sind an Bund und Länder sowie teilweise an die Kommunen adressiert.

Die Arbeitspapiere liegen dem Bericht in Kapitel V als Anlagen bei.

#### 1. Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zur politischen Kernaufgabe machen

Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen sind das Fundament für Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Deshalb wird das Politikziel klar in den Mittelpunkt des politischen Handelns gestellt. Zur Stärkung des räumlichen Zusammenhalts sowie guter Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten für die Menschen in allen Regionen Deutschlands müssen hierfür die ländlichen genauso wie die städtischen Regionen als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume gesichert und unterstützt werden.

#### **Wir empfehlen dem Bund gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern**

Die Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz könnte die gemeinschaftliche Verantwortung für dieses Ziel und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung unterstreichen.

#### **ein Monitoring gleichwertiger Lebensverhältnisse einzuführen**

Zur kontinuierlichen Beobachtung der Lebensverhältnisse in Deutschland werden nachvollziehbare Informationen und Daten benötigt. Daher sollte ein entsprechendes Monitoring aufgebaut werden, das die bereits bestehenden Datenerhebungen fortführt, diese kleinräumiger ausgestaltet und in bestehende Erfassungssysteme bündelt sowie etwaige Datenlücken schließt. Das Monitoring muss auch subjektive Einschätzungen und Wertungen der Bürgerinnen und Bürger umfassen.

#### **eine Berichterstattung zum Stand und Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu etablieren**

Dem Deutschen Bundestag sollte bis zum Ende der Legislaturperiode berichtet werden, welche Schritte die Bundesressorts zur Umsetzung der von der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse unternommen haben und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden. Zudem sollte jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag eine Berichterstattung zum Stand und

zur Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgelegt werden. Diese Berichterstattung sollte von den Ländern zu verantwortende Inhalte und Aussagen zur Gesamtwirkung im Hinblick auf die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthalten und ggf. weiteren Handlungsbedarf aufzeigen.

#### **einen Gesetzesfolgen-Check „räumliche Gleichwertigkeit“ einzuführen**

Gesetzesvorhaben sollten hinsichtlich ihrer Folgen und Nebeneffekte auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen Räumen geprüft, bewertet und in Regelungsentwürfen bei den Gesetzesfolgen gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 5, § 44 Abs. 1 GGO beschrieben werden. Hierfür sind aus den Empfehlungen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse und in Anlehnung an existierende Gesetzesfolgen-Checks mit thematischen Bezügen (z. B. Demografie, Nachhaltigkeit) geeignete Kriterien zu entwickeln.

#### **einen Beitrag zu einer substanziellen Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen zu leisten**

Die Kommunen sind Lebensmittelpunkt der Menschen. Ihnen obliegen die Sicherung der Daseinsvorsorge, die soziale Fürsorge und die Verantwortung für die räumliche Planung. Sie müssen auch finanziell in die Lage versetzt werden, den ihnen obliegenden Aufgaben nachkommen zu können. Daher muss die Steuerausstattung der Kommunen dauerhaft verbessert werden, insbesondere in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf (indem z. B. diesen ein erhöhter Anteil an der Umsatzsteuer, der nicht wirtschaftskraftbezogen zu verteilen ist, zugestanden wird). Förderprogramme können dies ergänzen, nicht aber ersetzen.

#### **Wir empfehlen den Ländern**

in ihren Verfassungen – sofern noch nicht erfolgt – das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verankern.

zu prüfen, inwieweit dieses Ziel stärker in ihren Raumordnungsplänen mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterlegt werden kann.

eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

zu prüfen, inwieweit in ihren Finanzausgleichsgesetzen den finanziellen Bedürfnissen von Gemeinden und Regionen mit besonderem Handlungsbedarf – vergleichbar den Regelungen im Länderfinanzausgleich – im Besonderen Rechnung getragen werden kann.

ihre Sektoralpolitiken stärker am Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten.

## **2. Entwicklung ländlicher Räume fördern**

Die ländlichen Räume verfügen über sehr unterschiedliche Potenziale. Es sind vielschichtige und differenzierte Lebens- und Wirtschaftsräume, die sich hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer Kultur, ihrer demografischen und sozioökonomischen Entwicklung sowie ihres Natur- und Landschaftsbildes unterscheiden. Die gezielte Stärkung insbesondere ländlicher Räume

mit besonderem Handlungsbedarf kann zur Erhaltung und Steigerung ihrer Attraktivität beitragen und ihre Entwicklungsdynamik befördern. Hiervon profitieren auch die Ballungszentren.

#### **Wir empfehlen dem Bund**

die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) den Herausforderungen der ländlichen Räume anzupassen. Die Förderung der Landwirtschaft ist weiterhin wichtig, aber sie kann nur erfolgreich sein, wenn auch die ländlichen Versorgungsstrukturen aufrechterhalten bzw. ausgebaut werden. Daher empfehlen wir, Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 GG um die Förderung der ländlichen Entwicklung zu ergänzen. Die Gemeinschaftsaufgabe muss hierbei stärker auf die Bedürfnisse und Potenziale der Regionen ausgerichtet werden.

Anreize für den Zuzug zu geben und hierbei zu prüfen, ob auch steuerliche Anreize für Betriebe und Arbeitnehmer zugunsten von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf rechtlich möglich und sinnvoll sind. Steuerliche Anreize würden die Nachfrage nach Dienstleistungen, u.a. im Bereich des Handwerks oder der Gastronomie erhöhen. Dies könnte Ortskerne oder Innenstädte beleben und neue Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum schaffen.

dazu auch, neben der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018, die Programme zur Städtebauförderung und des Sozialen Wohnungsbaus beizubehalten und insbesondere Investitionen zur Anpassung des Wohnungsbestands (Sanierung, Modernisierung, Barrierefreiheit) in ländlichen Regionen mit zurückgehender und alternierender Bevölkerung finanziell zu unterstützen.

die Familienförderpolitik zur Unterstützung von ländlichen Regionen mit demografischen Handlungsbedarf gezielt weiterzuentwickeln und einzusetzen.

den Ansatz einer „Kleinstadtakademie“ als zentralen Baustein der Bundesinitiative „Kleinstädte in Deutschland“ weiterzuentwickeln und zur Umsetzung zu bringen. Die „Kleinstadtakademie“ berät, vernetzt und qualifiziert die Kommunen in den Bereichen Stadtentwicklung, Wohnen, Bildung, Wirtschaft oder Digitalisierung, indem bestehende erfolgreiche Konzepte vorgestellt und adaptiert werden.

#### **Wir empfehlen den Ländern**

zur Belebung der Ortskerne oder Innenstadtlagen in Mittel- oder Kleinstädten und zur effizienten Nutzung von Flächen Möglichkeiten zu prüfen, inwieweit der Steuersatz bei der Grunderwerbssteuer beim Erwerb innerörtlicher Brachflächen oder innerörtlicher Grundstücke in Kommunen mit städtebaulichen Missständen abgesenkt werden kann.

#### **Wir empfehlen den Ländern und Kommunen**

die kleinen und mittleren Städte in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken.

die Innenentwicklung von Ortskernen durch den Einsatz von Fördermitteln – auch in Form einer Investitionszu-

lage – zu stärken. So könnten der Ankauf und die Sanierung leerstehender Immobilien in Ortskernen oder Innenstadtlagen durch integrierte Förderprogramme (Dorfentwicklung, Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung bei gewerblichen (Teil-)Nutzungen u.a.m. einschließlich des Baukindergelds) so bezuschusst werden, dass die Revitalisierung von Ortszentren spürbare wirtschaftliche Vorteile hat.

über „Jung kauft Alt“ dem Wertverlust bei Immobilien mit einem Förderbonus entgegenzuwirken. Investitionen insbesondere in innerörtliche Bauprojekte müssen attraktiv für Investoren und Eigentümer sein (z. B. Nutzung steuerlicher Vorteile durch die Festlegung von Sanierungsgebieten unter Berücksichtigung von § 136 BauGB). Insbesondere kleinere Kommunen brauchen Unterstützung bei der Anwendung und Umsetzung von Satzungen, Instrumenten und Maßnahmen.

die interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit zur Bewältigung struktureller Herausforderungen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge einschließlich des Gewerbeflächenmanagements zu fördern. Ziel muss sein, bspw. die Abgabenbelastung für Wasser- und Abwasser (pro-Kopf-Kosten) in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu begrenzen und genügend Expansionsmöglichkeiten für die Wirtschaft zu schaffen. Unterschiede im Infrastrukturzustand und in der Entgelthöhe stellen oftmals entscheidende Starthürden für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Über eine gezielte Förderung der Startphase („Startprämie“) interkommunaler Kooperationen können diese Hürden reduziert werden.

die Einrichtung eigener, ressortübergreifender Anlaufstellen für die Kommunen vor allem in dünn besiedelten Regionen zur Beratung und koordinierten Umsetzung der vielfältigen Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene (z. B. „Landkreis-Lotsen“). Gerade in den kleineren Verwaltungen in ländlichen Räumen mit wenigen Mitarbeitern sind Kapazitäten und Spezialwissen häufig nicht vorhanden. Dabei sind Doppelstrukturen zu vermeiden. Wo Mittelbehörden/ Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden auch ressortübergreifende Anlaufstellen für die Förderprogramme sind, sind zusätzliche Anlaufstellen nicht erforderlich.

nach Bedarfsermittlung den Aufbau interkommunaler, regionaler und überregionaler Kompetenzzentren für Planung, Bau und Betrieb von Infrastruktur, ohne die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit zu beschränken (z. B. bedarfsgerechter Wohnungsbau, Glasfasernetze, öffentliche Infrastruktur, Umbau, Erhalt, Nachnutzung von Kultur- und Industriekulturdenkmale u.w.m.)

darauf hinzuwirken, dass Kommunen Funktionen verstärkt bedarfsgerecht integrieren und räumlich bündeln, so dass z.B. im Gemeindehaus die Schule, der Kindergarten, der Co-Working-Space, der Dorfladen oder die Musikschule untergebracht sind und durch neue Mobilitätskonzepte bzw. -angebote in den ländlichen Räumen (z. B. Mobilitäts-App zum Abrufen aktueller Mitfahrgelegenheiten im Gemeindebus, private Mitfahrgelegenheit, Carsharing, Fahrradgruppe) auch die Fahrten gebündelt werden. Die Möglichkeiten genossenschaftlicher Ansätze sollten dabei unterstützt und gefördert werden.

die „kulturelle Daseinsvorsorge“ auszubauen und die kulturelle Vielfalt als kommunale Aufgabe zu sichern. Ziel ist auch das niedrigschwellige Kulturangebot (Bibliotheken, Musik- und Volkshochschulen) zu sichern und ggf. zu stärken.

die Auswirkungen des disruptiven Wandels in der Wirtschaft ebenfalls in die Überlegungen einzubeziehen. Sie müssen von Seiten der Kommunen und Regionen mit ihren Chancen und Risiken aufgenommen werden. Innenstädte werden sich ggf. in ihrer Funktionalität verändern und zugleich können sich ganz neue regional- und kommunalpolitische Herausforderungen ergeben. Zugleich bietet die Digitalisierung aber auch Chancen, vorhandene Anbindungsdefizite zu kompensieren oder neu aufzufangen.

Konzepte und Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten, sie an künftige Herausforderungen wie den Klimawandel anzupassen und einen guten Umweltzustand zu bewahren, um die landschaftliche Einzigartigkeit und Schönheit, Erholungsfunktion und die touristische Attraktivität ländlicher Räume weiter zu stärken.

### 3. Raumordnung stärken

Der Raumordnung kommt bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine wichtige Bedeutung zu: „Der Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (§1, Abs. 1, ROG). Dies schließt einen sparsamen Flächenverbrauch mit ein.

#### Wir empfehlen dem Bund

die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder als eine Entscheidungsgrundlage für raumrelevante Bundesfachpolitiken länderübergreifend und informativ darzustellen.

die Raumordnung/ Raumentwicklung in Abgrenzung bzw. Verzahnung bereits bestehender Förderinstrumente mit einem eigenständigen Förderinstrument zu unterlegen. Die einzelnen Fördertatbestände sind anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ zu definieren.

die Unterstützung (klein- und großräumiger) Land-Stadt-Kooperationen auszubauen und regionale Netzwerke zu stärken.

die Unterstützung der Land-Stadt-Kooperation durch die Metropolregionen zu verstärken sowie den Aufbau des Netzwerkes der Regiopolen zu fördern.

Forschung und einzelne Förderprogramme bis 2030 auf die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zu fokussieren, ohne den Gesamt- raum zu vernachlässigen.

### Wir empfehlen den Ländern und Kommunen

das Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse transparent und nachvollziehbar darzustellen und möglichst für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen.

Entwicklungspotenziale der Zentren in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf aufzugreifen und diese mit Blick auf die Rolle der zentralen Orte im Raumgefüge weiterzuentwickeln.

Kindergärten und (Grund-)Schulen sowie sonstige Infrastruktur des täglichen Bedarfs wohnortnah zu erhalten, um die Attraktivität auch kleiner Orte als Wohnorte für Familien zu sichern bzw. zu erhöhen. Insbesondere für die Kinder muss das Prinzip gelten „kurze Beine, kurze Wege“.

Räume mit besonderem demografischem und strukturellem Handlungsbedarf zu definieren und ihre Förderinstrumente entsprechend einzusetzen.

## 4. Dezentrale Strukturen erhalten und stärken

Die Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in allen Regionen ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen. Regionen mit starkem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials brauchen differenzierte Handlungsstrategien. Der Bund und die Länder sollten durch eine begründete und strukturwirksame Ansiedlungspolitik von Arbeitsplätzen regionale Wachstumseffekte auslösen. Dabei ist darauf zu achten, dass für den angestrebten regionalen Impuls hinreichend Fachkräfte sowie unternehmerisches Know-how vorhanden sind bzw. hinzugewonnen werden können. Zudem sollten auch die Rückwirkungen auf andere Regionen berücksichtigt werden.

### Wir empfehlen dem Bund

die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Forschungseinrichtungen u. ä. in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf, dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten mit zentralörtlicher Funktion. Im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen erhöht diese Politik das Angebot der Arbeitsplätze und sorgt mittelbar für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.); außerdem wird dadurch die Zentrenfunktion gestärkt. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden sind die Einbeziehung aller politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen.

die Einrichtung einer Clearingstelle für Standortentscheidungen der Bundesressorts und ihrer nachgeordneten Behörden und weiterer Einrichtungen. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen.

einen runden Tisch „Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ einzurichten, denn eine regionale Strukturpolitik ist nicht nur eine Angelegenheit der öffentlichen Hand. Auch die Unter-

nehmen müssen ihre Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse erkennen und durch entsprechendes Handeln dieser Verantwortung gerecht werden.

### Wir empfehlen den Ländern

die Bestandssicherung öffentlicher Einrichtungen prioritär zu behandeln, die Aufgabe von Standorten kritisch zu hinterfragen und bestehende Verwaltungsstandorte nach Kräften zu sichern.

hinsichtlich der Behördenansiedlungen des Bundes analoge Schritte einzuleiten und hierüber die Clearingstelle zu informieren. So können Erfahrungen und bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden sind wie oben bereits erwähnt die Einbeziehung aller politischen Akteure sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen.

die Hochschul- und Wissenschaftspolitik zukünftig noch stärker als Strukturpolitik zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Die Länder sollten gemeinsam mit ihren (Fach-)Hochschulen prüfen, inwieweit einzelne Standorte in der Fläche auf- und ausgebaut werden könnten. Angestrebt werden sollten Clusterbildungen von (Fach-)Hochschulstandorten einerseits sowie Behörden und Unternehmen andererseits, so dass letztere die zukünftigen Abnehmer der (Fach-)Hochschulabsolventen von morgen sind und zum anderen umsetzungs- und praxisorientierte Kompetenzcluster entstehen. Die gegenseitige Vernetzung sollte u.a. im Rahmen dualer bzw. ausbildungsintegrierter Studiengänge ausgestaltet sein, damit die Studierenden an die Betriebe vor Ort gebunden werden. Es wird empfohlen, diese Entwicklung durch Anschubfinanzierungen über entsprechende Förderprogramme finanziell und politisch zu flankieren und deren regionale Strukturwirksamkeit zu überprüfen.

eine gezielte Unternehmensförderung – die seit den 1970er Jahren durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und einer Vielzahl von EU-Bundes- und Landesförderprogrammen bereits positiv flankiert wird – in den Regionen, die zunächst bei der Bestandspflege, also den regionalen Stärken ansetzt. In der Region verankerte Unternehmen sollen gehalten und weiterentwickelt werden. Aus- und Neugründungen an Standorten von Regionen mit besonderem Handlungsbedarf sollten unterstützt werden. Dazu ist primär eine gut aufgestellte kommunale und regionale Wirtschaftsförderung erforderlich, über die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen entscheiden. Sie wird umso effizienter und effektiver wirken können, wenn sie in eine regionale Entwicklungs- und Innovationsstrategie eingebettet ist, die von den regionalen Partnern und Akteuren selbst konzipiert wurde.

für Unternehmensansiedlungen zu prüfen, mit welchen Maßnahmen z. B. durch gezielte Standortwerbemaßnahmen (auch internationale Investoren), durch finanzielle und infrastrukturelle Anreize sowie „weiche“ Standortfaktoren eine dezentrale Standortpolitik betrieben werden kann. Impulse hierfür könnten eine stärkere Herausstellung freier Gewer-

beflächen und eine (temporäre) Aussetzung bzw. Herabsetzung der Grunderwerbsteuer sein – verbunden mit einem „Bleibe-Zwang“ von mindestens 10 Jahren sowie Maßnahmen der Fachkräftebereitstellung. Auch sollte das Potenzial von Gewerbeimmobilien in ländlichen Regionen geprüft und Konzepte zur Nach-/ Neunutzung entwickelt werden.

zur Förderung von Arbeitsplätzen große Teile des Fortbildungs- und Qualifizierungswesens dezentral in ländlichen Regionen zu verorten.

## 5. Digitale Infrastruktur flächendeckend sicherstellen

Eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Breitbandnetzen einschließlich einer verlässlichen, bedarfsgerechten und v.a. entsprechend den physikalischen Gegebenheiten lückenlosen Mobilfunkversorgung ist zwingende Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein hochleistungsfähiges Breitbandnetz ist für den Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit, die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sowie die gesellschaftliche Teilhabe unabdingbar. Dabei muss der Ausbau der digitalen Infrastruktur als ein immer weiter fortschreitender Prozess mit immenser Bedeutung gesehen werden.

### Wir empfehlen dem Bund

die Anzahl der 5G-Modellregionen deutlich zu erhöhen, um Erfahrungen mit dem Netzaufbau in strukturell unterschiedlichen ländlichen Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zu gewinnen.

### Wir empfehlen Bund und Ländern

den für 2018 von der Netzallianz versprochenen Ausbau der Infrastruktur für Internet und Mobilfunk insbesondere in den vergleichsweise bislang deutlich unterversorgten Regionen voranzutreiben und ein langfristiges, über 2025 hinausreichendes Infrastrukturziel, nämlich eine flächendeckende Versorgung mit FTTB/FTTH<sup>4</sup> zu verfolgen. Dies ist erforderlich, um die Chancen der Digitalisierung für Teilhabe am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben in den Regionen nutzen zu können. Dazu sollten u.a. die Förderbedingungen der staatlichen Breitbandförderung unter enger Einbindung der Länder überarbeitet, bestehende Hemmnisse abgebaut sowie Breitbandbüros vor Ort entsprechend verstärkt werden.

zum zügigen, flächendeckenden Ausbau durch weitere Erleichterungen in den rechtlichen Bestimmungen beizutragen.

### Wir empfehlen den Ländern

insbesondere in den Regionen mit besonderem Handlungsbedarf die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten zur Nutzung digitaler Angebote noch stärker auch finanziell zu fördern („smart cities/ smart regions“).

## 6. Mobilität und Anbindungen verbessern

Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen setzt voraus, dass Arbeitsplätze und die Angebote der sozialen und kulturellen

Daseinsvorsorge flächendeckend vorhanden bzw. für alle erreichbar sind. Dies ist insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Regionen oftmals nur mit dem PKW möglich.

### Wir empfehlen dem Bund

für die Verbesserung der Mobilität und Anbindungen folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- in der Bundesverkehrswegeplanung den Abbau von Erreichbarkeitsdefiziten in den Regionen zu priorisieren
- die Schieneninfrastruktur in der Fläche zu verbessern, einschließlich der Reaktivierung stillgelegter Bahnlinien, soweit der Bund zuständig ist
- die Elektrifizierung der Haupt- und Nebenstrecken voranzutreiben sowie eine einhergehende Überprüfung bestehender Planungen und Investitionsentscheidungen
- die schrittweise Umsetzung des Deutschlandtaktes
- die bundesweite Digitalisierung und Automatisierung (ETCS – European Train Control System inkl. ATO – Automatic Train Operation) der Schienenwege umzusetzen und zu finanzieren, um die Voraussetzungen für die Erhöhung der Beförderungsvolumina durch Taktverdichtung und Steigerung der Pünktlichkeit zu schaffen. Dies erfordert zwingend eine Bundesförderung der entsprechenden signaltechnischen Ausstattung (Einbau von ETCS- und ATO-Fahrzeuggeräten) in sämtlichen Schienenfahrzeugen bis zum Jahr 2030.
- für Kommunen einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein intelligentes und regional angepasstes Mobilitätsmanagement zu erstellen, mit guten Beispielen anzureichern und entsprechende Modellprojekte finanziell zu unterstützen.
- die Förderung der Ausstattung mit flächendeckender Ladeinfrastruktur für Elektromobilität insbesondere in wirtschaftlichen Kernen und Tourismusdestinationen der ländlichen Regionen.

### Wir empfehlen den Ländern und den Kommunen

die Verbindungen zwischen den großen Ballungszentren, den umliegenden Städten und Gemeinden sowie derselben untereinander mit folgenden Maßnahmen zu verbessern:

- Ausbau von Verbindungen zwischen Zentren und ihrem Umland
- Aus- und Aufbau von Verbindungen zwischen kleineren Städten und Gemeinden
- Ausbau des Radverkehrsnetzes einschließlich überregionaler Radschnellwege
- Prüfung der Erweiterung der bestehenden SPNV-Netze und der Einrichtung neuer Haltepunkte

<sup>4</sup> Als FTTB (engl. fibre to the basement oder fibre to the building) wird das Verlegen von Glasfaserkabeln bis ins Gebäude bezeichnet; FTTH (engl. fibre to the home oder Fibre all the way to the Home) bezeichnet das Verlegen von Glasfaserkabeln bis in die Wohnung des Teilnehmers.

- Verknüpfung des SPNV mit anderen Angeboten des ÖPNV
- Einrichtung von Express- und Tangentialbusverbindungen
- Erhöhung der Beförderungsvolumina und Steigerung der Pünktlichkeit durch Taktverdichtung, insbesondere durch eine Umsetzung der durch den Bund zu fördernden signaltechnischen Ausstattung (Einbau von ETCS- und ATO-Fahrzeuggeräten) der Schienenfahrzeuge des SPNV
- Prüfung der Potenziale bzw. der Wiedernutzung stillgelegter regionaler Strecken
- Kooperation mit der Deutschen Bahn zur Bereitstellung erforderlicher Park & Ride- sowie Bike & Ride-Anlagen und deren verbesserten Erreichbarkeiten
- Verbindung der ÖPNV-Knoten mit anderen Mobilitätsformen (z. B. Carsharing, e-Bike, Ride-Sharing)

## V. Anlagen

### A. Themencluster

#### 1. Handlungsempfehlungen Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

(Stand: 15.1.2019)

##### Präambel:

Deutschland mit seiner Vielfalt an Regionen, Kultur- und Naturlandschaften verfügt über eine breite Basis an lebenswerten und vitalen Heimaten. Viele Regionen verfügen über eine hohe Lebensqualität. Hierzu trägt auch die Qualität der bebauten Umwelt bei, die zum Verweilen und Wohlfühlen einlädt. Gleichwohl haben die räumlichen Unterschiede in Deutschland eine Dimension angenommen, die eine „Neuvermessung des Landes“ erforderlich machen.

Wir brauchen für wettbewerbsfähige Räume attraktive Arbeitsplätze und gute Lebensbedingungen für alle Generationen. Zur Umsetzung dieses Ziels braucht es nicht nur die gesellschaftliche Aufmerksamkeit, sondern vielmehr die politische, wirtschaftliche, planerische und finanzielle Unterstützung.

Die demografische Entwicklung, insbesondere die sozial- und altersselektiven Wanderungsbewegungen, aber auch die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen für die räumliche Nähe zu Beschäftigungs-, Einkommens- oder Absatzmöglichkeiten führen dazu, dass sich wirtschaftliche Aktivitäten und Beschäftigung immer mehr in wirtschaftsstarke Regionen verlagern. Trotz der in den letzten Jahren gesamtwirtschaftlich ausgesprochen positiven Entwicklung stellt diese Tendenz Bund, Länder- und die kommunalen Gebietskörperschaften vor enorme Herausforderungen:

- Stark wachsende Bevölkerungszahlen, vor allem in den größeren Städten und Ballungsräumen, erfordern Investitionen in den Wohnungsbau - auch in Bundeswohnungen durch den Bund selbst - und in die Verkehrs- und soziale Infrastruktur. Den negativen Folgen für den Klimaschutz, die Klimaanpassung und gesunde Lebensbedingungen durch wachsende und verdichtete Städte muss durch gute Planung, Stadt-Umland-Kooperationen und einen konkreten Maßnahmenkanon für die ländlichen und städtischen Räume entgegengewirkt werden. Der Siedlungsdruck auf die urbanen Räume ist zunehmend eine Belastung. Hier kann durch eine Politik zugunsten der ländlichen Räume eine attraktive Variante zum Ballungsraum geschaffen werden.
- Auch Regionen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung brauchen Investitionen zur Anpassung ihrer Infrastruktur und Stabilisierung ihres Wohnungsmarkts, um für Zuzüge und Unternehmen attraktiv zu sein. Leerstandsaktivierung, Sicherung und Belebung der Ortskerne, Wiedernutzung von Brachflächen in der Ortsmitte sowie

eine verstärkte Kooperation zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde und den benachbarten Kommunen gilt es, durch förderpolitische Anreize zu unterstützen.

- Die gegenläufigen räumlichen Entwicklungen brauchen unterschiedliche Strategien, die eine Angleichung der Lebensverhältnisse befördern können.

Bestandteil einer Politik für mehr Gleichwertigkeit sind unter anderem die Beschlüsse des Wohngipfels, der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ sowie der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“.

- Mit der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018 wird das Ziel bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen konsequent umgesetzt. Für eine umfassende Wohnraumoffensive mit 1,5 Millionen neuen Wohnungen in Deutschland wurde ein Maßnahmenpaket mit folgenden Bausteinen vereinbart: Investive Impulse für den Wohnungsbau, Bezahlbarkeit des Wohnens sichern, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung.
- Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ befasst sich schwerpunktmäßig mit strategischen Fragen der mittel- bis langfristigen Verbesserung der Baulandbereitstellung. Diese Kommission wird unter Mitwirkung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Partnern des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ vor der Sommerpause 2019 ihre Ergebnisse vorlegen. Themen sind hier u.a. Flächenaktivierung / Flächenmanagement / Baulandkataster.
- Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ hat im Februar 2019 für die Regionen, die vom Kohleausstieg betroffen sind, ein umfangreiches Maßnahmenpaket empfohlen. Damit wird diesen Regionen ein Zukunftspfad geebnet, der ihnen eine gute wirtschaftliche Entwicklung mit neuen Arbeitsplätzen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse in einer vitalen Heimat sichern wird.

##### Wir empfehlen

eine Politik für mehr Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Deutschland auf folgenden räumlichen Säulen aufzubauen:

##### Wir empfehlen flächendeckend

- eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Breitbandnetzen einschließlich einer verlässlichen und lückenlosen Mobilfunkversorgung, insbesondere mit der nächsten Mobilfunkgeneration 5G. Diese Infrastrukturen sind zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch neue Arbeitsplätze, Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit, Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sowie digitale Transformation und Teilhabe.

- die kreative Gründerszene dabei zu unterstützen, Coworking Spaces auf dem Land einzurichten. Die Kommunen könnten z.B. flexibel nutzbare Bestandsimmobilien mit leistungsfähigem Internet zur Verfügung stellen. Coworking Spaces bieten zudem die Chance für eine kreative Form des Home-Working für Arbeitgeber in der Großstadt, die ihren Beschäftigten auf dem Land teilweise lange Pendelwege ersparen wollen. Gemeinschaftsbüros sind nicht nur kreativ, sondern auch ökonomisch, sozial / netzwerkschaffend und effizient.
- Wir empfehlen zu prüfen, diesen Zukunftsstrang ländlicher Entwicklung in bestehende Programme des Bundes oder der Länder zu integrieren. Die Länder sollten aufgefordert werden, entsprechende Agenturen zu gründen, welche mit Qualifizierungsprogrammen „How to CoWork“, Space-Betreiber für ihr Vorhaben fit machen, coachen und durch den Aufbau einer zentralen Beratungsinfrastruktur unterstützen. Es braucht regional Masterpläne zur Schaffung der digitalen Glasfaserinfrastruktur, die für Coworking Spaces Grundvoraussetzung sind.
- Für Deutschland als Land mitten in Europa gilt es, die funktionalen und räumlichen Verbindungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu nutzen, um die regionalen Potenziale beiderseits der Grenze für eine großräumigere wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Entwicklung nutzen zu können. Grenzüberschreitende Kooperationsnetzwerke können die Lebensqualität und die Entwicklungspotenziale dieser Regionen erheblich verbessern. Die Förderung von grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen als Verantwortungsgemeinschaften, insbesondere im Bereich des ÖPNVs und SPNVs, sind ein wichtiger Baustein sowohl der territorialen Kohäsion als auch einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung. Sie sollten vom Bund und den Ländern nachdrücklich rechtlich und finanziell unterstützt werden.

#### **Wir empfehlen innerhalb der großen Ballungszentren**

- verstärkt kleinräumige Stadt-Umland-Partnerschaften zu fördern, um den Druck auf die Wachstumsstädte zu verringern. SPNV-Haltestellen sollten ergänzt und gut mit dem ÖPNV erreichbar sein. Innerhalb der Länder sollten längere Linien, größere Volumina und eine Taktverdichtung, insbesondere durch Digitalisierung/ETCS, angeboten werden. Engpässe bei der vorhandenen Schieneninfrastruktur sollten Bund, Länder, Regionen und Aufgabenträger schrittweise beheben, da vor allem in den besonders belasteten Wachstumsregionen eine Ausweitung des Leistungsangebots durch ein größeres Sitzangebot im SPNV vielfach nicht mehr möglich ist. Eine denkbare Alternative stellen kurzfristiger umsetzbare Express- und Tangentialbusverbindungen dar. Auch im SPNV ist zu prüfen, durch schnelle Regionalbahnverbindungen weiter entfernte Orte attraktiver anzubinden. In einigen Fällen sollten hierfür auch Nebenstrecken elektrifiziert werden, damit das unattraktive Umsteigen zwischen Dieseltriebwagen auf Regionalstrecken und elektrischen Zügen im Ballungsraumbereich entfallen kann. Zudem ist vor allem die Deutsche Bahn
- angehalten, die notwendigen Flächen für die erforderlichen Park & Ride-Anlagen zu vernünftigen Konditionen unbürokratisch zur Verfügung zu stellen. Das ÖPNV-Angebot sollte auch im ländlichen Raum nutzergerecht ausgebaut werden.

#### **Wir empfehlen großräumige Stadt-Land-Partnerschaften**

- zu nutzen, um die räumliche Arbeitsteilung zwischen den Ballungszentren und den urbanen Zentren in ländlichen Räumen zu verbessern. Im Kontext der Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung zu den Leitbildern der Raumordnung vom 9. März 2016 sollte geprüft werden, welche Rolle die sogenannten Regiopolen übernehmen können. Im ländlichen Raum besitzen diese Regiopolen als Oberzentren Urbanität und sind häufig Universitäts- und Kulturstandorte. Erreichbarkeitsdefizite sollten behoben werden, in dem die Erreichbarkeit im regionalen wie überregionalen Bahn- oder Busverkehr deutlich verbessert wird.

#### **Wir empfehlen kleinräumige Stadt-Land-Partnerschaften in ländlichen und städtischen Regionen insbesondere mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu stärken.**

- Regionen mit starkem demografischen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials brauchen differenzierte Handlungsstrategien. Der Bund und die Länder sollten durch eine wohlüberlegte Verlagerungspolitik von Teilen ihrer Arbeitsplätze regionale Wachstumseffekte auslösen. Dabei ist darauf zu achten, dass für den angestrebten regionalen Impuls hinreichend Fachkräfte sowie unternehmerisches Know-How vorhanden sind bzw. hinzugewonnen werden können. Zudem sollten auch die Rückwirkungen auf andere Regionen berücksichtigt werden. Eine regionale Strukturpolitik ist aber nicht nur eine Angelegenheit der öffentlichen Hand. Auch die Unternehmen, insbesondere größere Unternehmen, sollten prüfen, ob sie nicht auch von dezentralen Strukturen profitieren können. Unternehmen sollten ihre Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse zu erkennen und durch entsprechendes Handeln dieser Verantwortung gerecht werden. Daher wird empfohlen, dass die Bundesregierung einen runden Tisch „Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ einrichtet.
- Angemessene Mietpreise und die gute Lebensqualität in den Regionen jenseits der Metropolen sind wichtige Standortvorteile, die es systematisch zu stärken gilt. Die Regionen können eine wichtige Entlastungsfunktion für die Wohnungsmärkte übernehmen. Kooperationen vor Ort mit Arbeitgebern, um den notwendigen attraktiven Mietwohnungsbau zu schaffen, können dem Fachkräftemangel entgegenwirken.
- Mit Beteiligung der Kommunen sollten Räume mit besonderem demografischem und strukturellem Handlungsbedarf definiert werden. Die Länder und Planungsregionen sollten die Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Siedlungsentwicklung, z.B. durch die Festlegung von Stadt-Umland-Räumen, einsetzen, damit die siedlungsstrukturelle Steuerung der Wohnungs- und Infrastrukturbedarfe auf raumordnerisch geeignete Standorte

konzentriert werden. Dort, wo aufgrund demografischer Entwicklungen auch der Rückzug aus der Fläche notwendig sein kann, sollten nach einer vorbereitenden Planung und Bürgerbeteiligungsprozessen Instrumente zum Umzugsmanagement oder erhöhte Rückbauprämien geprüft werden.

- Diese Räume, die noch nicht über eine entsprechende Infrastrukturausstattung (Straße, ÖPNV, Breitband) verfügen und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, müssen strukturell verbessert werden, um für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen attraktiv zu werden. Wir empfehlen daher zu prüfen, ob auch steuerliche Anreize für Betriebe und Arbeitnehmer zugunsten ländlicher Räume mit Handlungsbedarf rechtlich möglich und sinnvoll sind. Steuerliche Anreize würden die Nachfrage nach Dienstleistungen, u.a. im Bereich des Handwerks oder der Gastronomie erhöhen. Dies würde Ortskerne oder Innenstädte beleben und neue Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum schaffen.
- Um Standortkosten, insbesondere pro Kopf, bei der technischen Infrastruktur in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu begrenzen, muss die interkommunale Zusammenarbeit weiter gestärkt werden. Daseinsvorsorgeleistungen wie die Wasser- und die Abwasserentsorgung müssen auch in Zukunft flächendeckend und bezahlbar sein. Unterschiede im Infrastrukturzustand und in der Entgelthöhe stellen aber oftmals entscheidende Starthürden für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Über eine gezielte Förderung der Startphase („Startprämie“) interkommunaler Kooperationen können diese Hürden überwunden und damit zukunftsfeste Strukturen ermöglicht werden. Konkret werden mit dieser Anschubfinanzierung interkommunale Kooperationen unterstützt, die ein solidarisches Entgeltsystem innerhalb eines bereits bestehenden organisatorischen Verbundes (z.B. Zweckverband mit unterschiedlichen Entgelten) oder auch bei der Integration neuer Mitgliedskommunen in einen Verbund einführen. Die Förderung sollte auf einen Zeitraum von fünf Jahren begrenzt sein und die rein nutzerbasierte Finanzierung für die Zukunft sichern.
- Zur Belebung der Ortskerne oder Innenstadtlagen in Mittel- oder Kleinstädten wird vorgeschlagen eine gesetzliche Regelung zu prüfen, die Kommunen von der Grunderwerbsteuer befreit, wenn diese innerörtliche Brachflächen zur Revitalisierung erwerben. Diese Flächen sollten unter Einbindung der Bürgerinnen und Bürger und mit Unterstützung von Gestaltungsbeiräten an die lokale Baukultur architektonisch angepasst, entwickelt und bebaut oder als Grünfläche gestaltet werden. Der Bund sollte ein niederschwelliges Programm auflegen, um die Einbindung von Gestaltungsbeiräten zu finanzieren.
- Die Innenentwicklung von Ortskernen als Kulminationspunkt städtischer Entwicklung ist durch den Einsatz von Fördermitteln - auch in Form einer Investitionszulage - zu stärken. Es gilt der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“. So viel Bestandsnutzung wie möglich, soviel Neubau

wie nötig muss das leitende Handlungsprinzip sein. So könnten auch der Ankauf und die Sanierung leerstehender Immobilien in Ortskernen oder Innenstadtlagen durch integrierte Förderprogramme (Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung bei gewerblichen (Teil)Nutzungen uam. einschließlich des Baukindergelds) so bezuschusst werden, dass die Revitalisierung von Ortszentren spürbare wirtschaftliche Vorteile hat, wenn ansiedlungs-, sanierungs- oder bauwillige Menschen in den Bestand und nicht in Neubau investieren. Über „Jung kauft Alt“ könnte zudem dem Wertverlust bei Immobilien mit einem Förderbonus entgegenwirkt werden. Investitionen insbesondere in innerörtliche Bauprojekte müssen auch in ländlichen Räumen attraktiv für Investoren und Eigentümer sein (z. B. Nutzung von steuerlichen Vorteilen durch die Festlegung von Sanierungsgebieten). Insbesondere kleinere Kommunen brauchen Unterstützung bei der Anwendung und Umsetzung von Satzungen, Instrumenten und Maßnahmen.

- Die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ soll konsequent zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume in Ergänzung bestehender Programme weiterentwickelt werden.
- Neben Förderprogrammen für strukturschwache Räume ist entscheidend, dass Gemeinderat und -verwaltung, Bürgerinnen und Bürger und regionale Unternehmer (insbesondere der örtliche Mittelstand) am Image ihrer Gemeinde arbeiten und gemeinsam wirksame Maßnahmen entwickeln um positive Entwicklungsimpulse zu setzen. Ein gutes Standortmarketing ist auch für Unternehmen, Einrichtungen und Zuzügler ein Anziehungsfaktor. Daher sollten auch intrinsische Entwicklungen unterstützt werden. Neben einer langfristigen Bereitstellung von unmittelbarer fachlicher Begleitung und Beratung ist die Veröffentlichung von guten Beispielen, wie Gemeinden aus eigener Kraft den Wandel vollzogen haben, von großer Bedeutung, ebenso wie eine Vernetzung und der Austausch der betroffenen Regionen und Gemeinden.

### Wir empfehlen

mehr Informationen über die Entwicklungen auf regionaler Ebene und ihre Heterogenität und Diversität bereitzustellen.

- Wir werden die bestehenden Instrumente zur Stärkung der Ortszentren und somit Wahrung der Identität der Städte und Gemeinden in Leitfäden bewerben und insbesondere die Vorteile und den Gewinn für die Gemeinden erläutern.
- Die bestehenden Instrumente zur Verbesserung der Wohnungs- und Mobilitätsqualität speziell für ländliche Räume sollten verständlich über Leitfäden und Check-Listen dargestellt werden.
- Der Bund sollte einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein baukulturell adäquates und regional angepasstes Bauen im Rahmen der Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsprojekten erstellen und mit guten Beispielen anreichern. Gleiches gilt für die Klein- und Mittelstädte.

- Der Bund sollte einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein intelligentes und regional angepasstes Mobilitätsmanagement erstellen und mit guten Beispielen anreichern.

### Wir empfehlen

ein Mehr an Effizienz bei Planung, Bau- und Infrastrukturfür-pflege und -ausbau aufzubauen.

- Demografischer Wandel, ein Mangel an Fachkräften, komplexe Planungs-, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sowie Defizite bei den kommunalen Finanzen führen viele Städte und Gemeinden an ihre Kapazitätsgrenzen. Dies erschwert nachhaltig ihre Entwicklungsdynamik. Daher sollten die Länder mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Verband kommunaler Unternehmen (Vku) den Aufbau regionaler und überregionaler Kompetenzzentren für Planung, Bau und Infrastruktur prüfen, ohne die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit zu beschränken. Länder, in denen solche Kompetenzzentren bereits bestehen, sollten ihre Erfahrungen in diesen Prozess einbringen.
- Über diese Kompetenzzentren sollte auch der Wohnungsmangel bzw. der Wohnungstypenmangel gelindert werden. Je nach Wohnungsmarkt fehlen unterschiedliche Typologien von Wohnungen, die anlassbezogen geschaffen werden müssen. Damit beispielsweise junge und ältere Menschen in den ländlichen Kommunen in ihrer vertrauten Umgebung bleiben können, brauchen sie kleine, zentrale, barrierefreie und kostengünstige Wohnungen vor Ort. In den wachsenden Städten fehlt neben den kleinen Wohnungen auch bezahlbarer Wohnraum für Familien mit Kindern.
- Über diese Kompetenzzentren sollte auch der Umbau, Erhalt, Nachnutzung von Industriekulturdenkmälern oder Schlössern und Herrenhäusern als Beitrag zur Heimat-sicherung organisiert, unterstützt und vermarktet werden.

### Wir empfehlen

die Raumordnung zu stärken und die Wirkung der flächendeckenden Daseinsvorsorge in den Vordergrund zu stellen.

- Ausgehend vom Leitgedanken der Chancengerechtigkeit sollten bei der Daseinsvorsorge die unterschiedlichsten Lebenssituationen berücksichtigt werden. Je nach individueller Lebenssituation existieren vielfältige Anforderungen an den Zugang unter anderem zu Bildung, Gesundheit oder Mobilität. Diesen Anforderungen gilt es situationsangepasst und flexibel gerecht zu werden und zwar auch durch eine Leistungserbringung, die nicht ausschließlich auf ein optimales Verhältnis von Nutzen und Kosten orientiert ist, sondern auch die Wirksamkeit mit Blick auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse berücksichtigt. Die Leitbilder der Raumordnung sollten entsprechend überprüft und falls erforderlich fortgeschrieben werden. Dabei sollten ländliche Räume als eigenständige und aus sich heraus funktionsfähige und vitale Raumkategorie gelten.

- Die lokale Daseinsvorsorge sollte in örtliche Siedlungsstrukturen eingebunden sein und der Nahversorgung gerecht werden, d.h. sich durch möglichst kurze und sichere Wege und Fußläufigkeit auszeichnen. Häusliche und mobile sowie digitale Angebote der Daseinsvorsorge ergänzen, insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich, die stationären Angebote. Die Möglichkeiten der Vernetzung und Digitalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge sind von der Nachfrage- und Angebotsseite her zu prüfen und auszuschöpfen. Dabei ist Daseinsvorsorge zunehmend als räumliche Netzwerkaufgabe zu verstehen.
- Die Angebote der Daseinsvorsorge mit überörtlichen Einzugsgebieten sollen in Zentralen Orten gebündelt werden und mit dem ÖPNV gut erreichbar sein. Die Zentralen Orte sollen funktionale Ankerpunkte sein und Synergieeffekte erzeugen für die - meist an stationäre Einrichtungen gebundenen - öffentlichen und privaten Angebote und Leistungen, die aus Gründen der Tragfähigkeit, der Angebotskonzentration und -spezialisierung sowie wegen Nachfrageschrumpfung nicht oder nicht mehr dezentral erbracht werden können.
- Basis hierfür muss eine Analyse der Tragfähigkeitsschwellen von Zentralen Orten nach neuestem Erkenntnisstand sein. Die nichtzentralen Orte sind mittels formeller und informeller Instrumente und themenbezogener Kooperationen auf der lokalen Ebene zu stabilisieren. Dieser Prozess kann nur im „Gegenstromverfahren“ erfolgreich sein, denn regionale Akteure wissen aufgrund der Ortskenntnis, welche Maßnahmen zielführend sind.

### Wir empfehlen

schließlich einen Gesetzesfolgen-Check „Gleichwertigkeit“ einzuführen, um unerwünschte räumliche Nebenwirkungen eines Gesetzesvorhabens zu erkennen. Dieser Gesetzesfolgen-Check sollte Aspekte wie Gender, Alter etc. integrieren. Dazu sollte künftig auch ein Monitoring der regionalen Lebensbedingungen genutzt werden, wie es zum Beispiel mit dem „Landatlas“ des Thünen-Institutes oder dem räumlichen Beobachtungssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung zur Verfügung steht. Es wird empfohlen über Forschungsprojekte den Gesetzesfolgen-Check „Gleichwertigkeit“ zu konkretisieren.

## 2. Handlungsempfehlungen Ländliche Regionen

(Stand: 12.2.2019)

Deutschland ist facettenreich mit seinen vielfältigen Regionen, Kultur- und Naturlandschaften. Der ländliche Raum ist kein eindimensionaler „Restraum“. Vielmehr verfügen die ländlichen Räume über sehr unterschiedliche Potenziale. Es sind vielschichtige und differenzierte Lebensräume, die sich hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer Kultur, ihrer demografischen und sozioökonomischen Entwicklung unterscheiden.

Neben strukturstarken ländlichen Regionen mit prosperierenden (Klein-)Städten und Gemeinden, dynamischen Unternehmen, qualifizierten Arbeitsplätzen und bezahlbarem Wohn-

raum gibt es aber auch ländliche Regionen, die z.T. gravierende strukturelle Defizite wie fehlende Arbeitsplätze, verödete Ortskerne, unzureichende Mobilitätsangebote und auch Defizite im Bereich der Daseinsvorsorge aufweisen, die aber Erhaltungs- und Entwicklungspotenzial haben. Hier setzen die folgenden Handlungsempfehlungen an.

#### Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse empfehlen wir:

- Wesentlich für die Aufgabenerfüllung der Daseinsvorsorge ist und bleibt eine den Aufgaben angemessene **Finanzausstattung der Kommunen**, da die Menschen von ihrer Kommune erwarten, dass sie die Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung stellt. Die Entwicklung von zufriedenstellenden Anpassungslösungen der Daseinsvorsorge ist von einzelnen Kommunen kaum noch zu bewältigen und sollte deshalb möglichst bereichsübergreifend und im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit angegangen werden.
- Damit die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)** den zukünftigen Herausforderungen der ländlichen Räume besser gerecht werden kann, ist es notwendig, die Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklung in den letzten Jahren anzupassen. Die Förderung der Landwirtschaft ist weiterhin wichtig, aber sie kann nur erfolgreich sein, wenn auch die Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen aufrechterhalten bzw. ausgebaut wird. Daher empfehlen wir, Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 GG um die Förderung der ländlichen Entwicklung zu ergänzen: „Verbesserung ländlicher Versorgungsstrukturen, der Agrarstrukturen und des Küstenschutzes sowie ländliche Entwicklung“.<sup>5</sup>
- Kommunen und Landkreise im ländlichen Raum sind typischerweise stärker auf staatliche Förderprogramme angewiesen als große Metropolregionen. Es bedarf aber einer großen Expertise, um sich zurechtzufinden in dem unübersichtlichen Gestrüpp an Förderprogrammen und deren komplexen rechtlichen Voraussetzungen (Beihilfe-, Vergabe- und Haushaltsrecht; projektspezifische rechtliche, technische und ökonomische Voraussetzungen). Gerade in den kleineren Verwaltungen im ländlichen Raum mit wenigen Mitarbeitern ist dieses Spezialwissen häufig nicht vorhanden. Die Konsequenz ist, dass dringend benötigte Förderprogramme oft gar nicht erst identifiziert und in Anspruch genommen werden. Abhilfe schaffen hierbei könnte ein landes- bzw. deutschlandweites Netz von **Landkreis-Lotsen**. In einer eigenen, ressortübergreifend zuständigen Agentur mit Standorten in ganz Deutschland, vor allem den dünn besiedelten Gegenden, könnten Förderexperten als Anlaufstelle für die Kommunen und Landkreise dienen, sie auf passende Förderprogramme des Landes, des Bundes oder der EU hinweisen und dazu beraten. Wo es an der nötigen spezifischen Kenntnis auch des Lotsen fehlt, kann er die Scharnierstelle zu den ihm bekannten Ansprechpartnern bei Projektträgern oder in Behörden bzw. Ministerien bilden (erste, sehr positive Erfahrungen hat der Bund im Rahmen des Sofort-
- **Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte** sind wichtige Anker- und Kristallisationspunkte in der Fläche, die räumlich gebündelt zentrale Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen. Sie haben eine Stabilisierungsfunktion in demografischen Anpassungsprozessen und sind Ausgangspunkt neuer wirtschaftlicher Entwicklung. Die Klein- und Mittelstädte sind in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken. Den Verwaltungskapazitäten in kleineren Städten und Gemeinden ist Rechnung zu tragen, d.h. sie sind in die Lage zu versetzen, die Förderprogramme/Instrumente auch zu nutzen und die Bevölkerung vor Ort einzubinden (z.B. über „Kleinstadtakademien“). Zur Steuerung von Standortentscheidungen und Siedlungsentwicklung sowie zur Sicherung der Daseinsvorsorge hat sich insgesamt das Zentrale-Orte-Prinzip bewährt und sollte weiterhin Anwendung finden.
- Trotz anhaltender Baulandknappheit bleiben viele Bauflächen oft über Jahre hinweg ungenutzt. Es bestehen zahlreiche Baulücken sowohl in historisch bebauten Gebieten als auch in den neueren Baugebieten. Auch Leerstände und brachgefallene Flächen insbesondere in der Ortsmitte beeinträchtigen die Attraktivität und Vitalität einer Gemeinde oder eines Dorfes. Eine nachhaltige Flächennutzungspolitik der Städte und Gemeinden in den ländlichen Regionen ist daher für gute Lebensverhältnisse unabdingbar. Die Kommunen brauchen ein **kommunales Flächenmanagement** mit entsprechender GIS-basierter Flächenmanagement-Datenbank. Dazu bedarf es einer Sensibilisierung und Wissensvermittlung für Bürgermeister, Stadt-/Gemeinderäte und Bürger zum Thema Innenentwicklung (bestehende Regelungen im BauGB) und auch einer Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Auch finanzielle Anreize (z. B. steuerliche Abschreibungen in Sanierungsgebieten, Freibeträge für Familien, Förderinstrumente wie Vermittlung von Mietern in sanierte Gebäude durch jeweilige Kommunen) zur Sanierung von leerstehenden Gebäuden für die Eigentümer und Investoren oder eine enge Zusammenarbeit mit der Denkmalschutzbehörde und die flexible Anwendung der gestalterischen/planerischen Vorgaben könnten einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung und damit auch zur Vitalisierung der Ortskerne leisten. Die Gemeinden sollten die Möglichkeiten des § 13a BauGB nutzen. Der Bund sollte im Zusammenspiel mit den Ländern prüfen, welche Daten und Systeme für die Bilanzierung von Innenentwicklungspotenzialen bereits in den Bundesländern vorhanden sind

<sup>5</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung momentan noch keine einheitliche Meinung zur möglichen GAK-Änderung hat.

und in welcher Form Länder und Kommunen ein Bundes-system direkt nutzen können.

- Die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume bemisst sich heute insbesondere am Grad der **Versorgung mit einer leistungsfähigen stationären (Breitband) und mobilen (Funk) digitalen Infrastruktur**. Mit der Digitalisierung verbinden sich Herausforderungen und Chancen zugleich. Die digitale Transformation betrifft dabei vielfältige Handlungsfelder. Gerade für die ländlichen Räume werden dabei neue (dezentrale) Produktions- und Vertriebs- sowie Organisationsmodelle durch digitale Technologien und Vernetzung möglich, die helfen können, Standortnachteile an anderer Stelle auszugleichen. Im Dienstleistungssektor können z. B. durch Telearbeit neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Bereich Bildung und Kultur kann die Digitalisierung zur inhaltlichen Differenzierung, Qualifizierung und Stabilisierung der schulischen Angebote (z.B. Bildungslandschaften, Online-Angebote/eLearning) genutzt werden. Auch in den Bereichen Gesundheit (Telemedizin, eHealth) und Mobilität (digitale Vernetzung, autonomes Fahren) bieten sich neue Chancen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge oder der Bereitstellung von Verwaltungsleistungen. Neben der Sicherstellung einer **flächendeckenden, hochleistungsfähigen digitalen Infrastruktur** ist die Sensibilisierung der Verwaltungen, Unternehmen und Bürger für das Thema Digitalisierung erforderlich. Wir empfehlen die Erstellung von Digitalisierungskonzepten, um ländliche Räume in smarte Regionen zu transformieren. Für ländliche Regionen gilt es aufzuzeigen, wie zukünftig flächendeckend angebotene leistungsfähige IuK-Technologien sinnvoll genutzt werden können, um die Standortqualitäten ländlicher Räume für Wohnen, Arbeiten, gewerbliche und industrielle Produktion, aber auch für Basisdienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Kultur zu verbessern und limitierende Standortnachteile zu überwinden. Durch Schulungsmaßnahmen, Coworking-Spaces, Apps oder die digitale Verwaltung sollte/wird die Digitalisierung auch für die Bevölkerung erlebbar und nutzbringend werden.
- **Mobilität** von Personen und Gütern ist eine Grundvoraussetzung für die Vernetzung von ländlichen und städtischen Räumen, für soziale und (Bildungs-)Teilhabe sowie wirtschaftliche Entwicklung. Hierbei ist die Sicherung eines adäquaten ÖPNV und SPNV mit der Orientierung an **Mittelzentren** besonders für ältere Menschen und Familien wichtig. Angesichts der weiterhin hohen Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs sollen mit Blick auf die gute Erreichbarkeit aller Regionen bzw. Teilräume (§2 Absatz 2 Nr. 3 ROG), insbesondere der wirtschaftlichen Kerne und Tourismusdestinationen in den ländlichen Regionen, diese zukunftsfähig und flächendeckend mit einer Ladeinfrastruktur für Elektromobilität ausgestattet werden. Auch mit Blick auf die Einhaltung der ambitionierten Klimaschutzziele ist insbesondere in der Fläche die Alltagstauglichkeit von umweltfreundlichen Antriebsarten wie Elektromobilität zu erproben. Daran anknüpfend sollten auch andere Mobilitätsformen (z. B. e-Carsharing, e-Bike, Ride-Sharing, autonomes Fahren, verbessertes Radverkehrsnetz) und -technologien (z. B. Wasserstoff-/ Brennstoffzellen-Hybrid-Züge) geprüft bzw./ und ggf. in der Fläche ausgebaut werden. Zudem sollten in ländlichen Regionen verstärkt auch Funktionen gebündelt werden, so dass z. B. im Gemeindehaus die Schule, der Kindergarten, der Coworking-Space, der Dorfladen oder die Musikschule untergebracht sind und durch neue Mobilitätskonzepte bzw. -angebote in den ländlichen Räumen (z. B. Mobilitäts-App zum Abrufen aktueller Mitfahrgelegenheiten im Gemeindebus, private Mitfahrgelegenheit, Carsharing, Fahrradgruppe) auch die Fahrten gebündelt werden können.
- Durch welche Angebotsformen **Daseinsvorsorge und Infrastruktur** erbracht werden, regeln Standards in Fachgesetzen und Verordnungen. Betreiber von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Infrastrukturen fühlen sich durch Standards oft unnötig eingeschränkt. So wird in ländlichen Regionen die Anpassung des Daseinsvorsorgeangebotes an sinkende Auslastung und rückläufige Nutzerzahlen immer noch durch zu starre Standards erschwert. Standards sollten aber als Anreiz für die Entwicklung und Umsetzung möglichst einfach und kostengünstig zu realisierender, innovativer Anpassungslösungen wirken. Auf Seiten des Gesetz- und Ordnungsgebers gilt es deshalb, Flexibilisierungspotenziale von Standards möglichst umfassend auszuschöpfen, ohne allerdings eine nicht gewollte Unterschreitung gewünschter Qualitätsniveaus zu befördern. Der Bund, die Länder aber auch die Verbände der einzelnen Sparten der Daseinsvorsorge sind gefordert, rechtliche Barrieren weiter abzubauen und Anreize für die Entwicklung und Umsetzung innovativer Lösungen zu setzen, so dass bei Betreibern von Daseinsvorsorge und Infrastruktur mehr Handlungs- und Entscheidungsspielräume bestehen.
- Viele Aufgaben in ländlichen Regionen (z. B. Vereinsarbeit, Pflege, freiwillige Feuerwehr) werden auf ehrenamtlicher Basis wahrgenommen. Es ist jedoch zu beobachten, dass die Bereitschaft insbesondere zum langfristigen **ehrenamtlichen Engagement** rückläufig ist. Ehrenamtlich Engagierte sollten die Möglichkeit erhalten, sich die für ihre Aufgabe erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen anzueignen. Wir empfehlen die Ausschöpfung aller geeigneten öffentlichkeitswirksamen und insbesondere rechtlichen Möglichkeiten, die eine deutlich stärkere Sichtbarmachung und Anerkennung des häufig im Verborgenen wirkenden ehrenamtlichen Engagements zum Ziel haben. Außerdem wird die Etablierung einer hauptamtlichen Anlaufstelle bei jeder unteren Verwaltungsbehörde in ländlichen Regionen empfohlen sowie der Einsatz von sog. Regionalbudgets.
- Die Sicherstellung einer **gesundheitlichen Versorgung** der Bevölkerung ist für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entscheidend und ein wichtiger Standortfaktor. Dazu gehört neben der wohnortnahen ärztlichen Betreuung auch die Versorgung mit Arzneimitteln und pharmazeutischen Dienstleistungen. Ländliche Räume leiden vielerorts an einem Mangel an Ärzten im ambulan-

ten Bereich, an Apothekern, Hebammen und Pflegekräften. Wir empfehlen mit stärkeren staatlichen Anreizen die ärztliche Versorgung zu sichern (z. B. Zuschussgewährung, kostengünstige Überlassung von Räumlichkeiten), eine Abstimmung des Versandhandels von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln mit der ortsnahen Versorgung durch Apotheken sowie die Fortentwicklung und den Aufbau telemedizinischer Angebote. Zudem ist eine deutliche Aufstockung der Finanzmittel für Krankenhausinvestitionen notwendig, um die Infrastruktur auf einem angemessenen Niveau zu halten. Wir empfehlen auch die Förderung intelligenter, fach- und ämterübergreifender Versorgungskonzepte und die Einbindung der kommunalen Ebene in die Koordinierung der Leistungen ambulant tätiger Ärzte, der Krankenhäuser sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken im Rahmen integrierter regionaler Versorgungsplanungen.

- Die Erhaltung und Erreichbarkeit von Dienstleistungsangeboten, Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Nahversorgungsangeboten für alle Generationen sind zentrale Herausforderungen im ländlichen Raum. Wenn dies nicht gelingt, ist die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit eines Ortes oder sogar einer ganzen Region gefährdet. Oftmals stehen der Sicherung dieser Strukturen wirtschaftliche Risiken im Wege. Für die verschiedenen Aufgabefelder der Sicherung der ländlichen Daseinsvorsorge können **Genossenschaften** mit ihrer demokratischen Organisationsform und ihrer örtlichen bzw. regionalen Einbindung eine Lösung sein: Die Menschen vor Ort nehmen ihr Geschick selbst in die Hand und finden passgenaue Lösungen. Genossenschaften gehören somit zu den Erfolgsmodellen für starke ländliche Räume. Sie fördern die regionale Wertschöpfung, binden bürgerschaftliches Engagement ein und erfüllen anstehende Aufgaben nachhaltig. Darüber hinaus können Genossenschaften zur Stärkung dezentraler Wirtschaftsstrukturen beitragen. Wir empfehlen die Förderung des Aufbaus und der Stärkung genossenschaftlicher Modelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen (z. B. genossenschaftliche Dorfläden, genossenschaftliche Modelle zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung, genossenschaftlich organisierte Bürgerbusse und Carsharing-Angebote).
- **Altersgerechte Wohnformen** zur Deckung des Bedarfs einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft können im ländlichen Raum zur Stabilisierung der örtlichen Nachfrage einen zusätzlichen Beitrag leisten.
- Ein wesentlicher Standortfaktor in ländlichen Räumen ist der große Reichtum an vielfältigen **Kulturlandschaften** und die beachtliche Vielzahl an Tier- und Pflanzenarten, saubere Luft, weniger Lärm etc. Darauf basieren landschaftliche Einzigartigkeit und Schönheit, Erholungsfunktion und die touristische Attraktivität der ländlichen Räume. Diese „weichen“ Faktoren sind Grundbedingung für eine hohe Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger im ländlichen Raum und schaffen eine besondere Verbundenheit und Identifikation mit der Region. Es wird empfohlen, in Konzepten und Maßnahmen zur Entwicklung

des ländlichen Raumes auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten, sie an künftige Herausforderungen wie den Klimawandel anzupassen und einen guten Umweltzustand zu bewahren.

### 3. Handlungsempfehlungen Dezentralisierung

(Stand: 12.3.2019)

Die bestehende, historisch gewachsene, polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur in Deutschland ist eine der sozioökonomischen Stärken des Landes und spiegelt sich in dem Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung wider. Eine Verstärkung von Dezentralisierungsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Neuansiedlung und Ausgründungen von Bundes- und Landesbehörden sowie Hochschul- und Forschungsstandorten tragen dazu bei, diese spezifische Siedlungsstruktur aufrechtzuerhalten und auszubauen.

#### Handlungsempfehlungen

Die **Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden** in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen (z.B. Braunkohlereviere) ist in der Vergangenheit mehrfach thematisiert worden. Sie stabilisiert im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen der wirtschafts- und heimatpolitischen Standort- und Unternehmensförderung das Angebot der Arbeitsplätze und sorgt mittelbar für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.). Die Ansiedlung neuer Behörden sollte vorrangig in Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlicher Funktion erfolgen und die Belange der Beschäftigten von Anfang an einbeziehen. Es wird empfohlen, dass die Bundesressorts gemeinsam für ihre nachgeordneten Behörden und weiteren Einrichtungen über eine Clearingstelle ein integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzept ausarbeiten. Ein genereller Entscheidungsvorbehalt des Kabinetts sollte zur Gewährleistung ganzheitlicher Lösungsansätze im Handlungskonzept integriert sein. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren (Deutschland-Atlas) und mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen. Die Länder sollten für ihre Behördenansiedlungen analoge Schritte einleiten und hierüber die Clearingstelle unterrichten. So könnten Erfahrungen und bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden ist die Einbeziehung aller politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen Akteuren.

Neben der Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden in Klein- und Mittelstädten wird empfohlen, zukünftig **Hochschul- und Wissenschaftspolitik** noch stärker als Strukturpolitik zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Die Länder sollten gemeinsam mit ihren Hochschulen prüfen, inwieweit einzelne Standorte in der Fläche auf- und ausgebaut werden könnten. Angestrebt werden sollten Clusterbildungen von Hochschulstandorten einerseits sowie Behörden und Unternehmen andererseits, so dass letztere die zukünftigen

Abnehmer der Hochschulabsolventen von morgen sind und zum anderen umsetzungs- und praxisorientierte Kompetenzcluster entstehen. Die gegenseitige Vernetzung sollte u.a. im Rahmen dualer bzw. ausbildungsintegrierter Studiengänge ausgestaltet sein, damit die Studierenden an die Betriebe vor Ort gebunden werden. Auch Forschungsstandorte sollten einbezogen werden. Es wird empfohlen, diese Entwicklung durch Anschubfinanzierungen über entsprechende Förderprogramme finanziell und politisch zu flankieren.

Neben Forschung und Lehre haben **Hochschulen** im Wissenstransfer in die Gesellschaft eine „dritte Mission“, die zukünftig insbesondere in strukturschwachen Regionen (noch) mehr ausgestaltet werden sollte, um im Austausch mit dem unmittelbaren Umfeld Synergien für beide Seiten erzielen zu können. Dies geht von der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in den Hochschulen über Kooperationsprojekte mit der (Stadt-) Gesellschaft und die Generierung passgenauer Weiterbildungsangebote bis zur gemeinsamen Initiierung von Gründerzentren und der Vergabe von Gründungsstipendien. Insbesondere in ihrer Funktion als regionaler Innovationstreiber können Hochschulen vor Ort starke wirtschaftliche sowie gesellschafts- und kulturpolitische Impulse setzen.

Die **Unternehmensförderung** sollte zunächst bei der Bestandspflege, also den eigenen Stärken ansetzen. In der Region verankerte erfolgreiche Unternehmen sollen gehalten und schrittweise weiterentwickelt werden. Aus- und Neugründungen sollten unterstützt werden (s.o.). Darüber hinaus ist für Unternehmensansiedlungen zu prüfen, mit welchen Maßnahmen z. B. durch gezielte Standortwerbemaßnahmen (auch internationale Investoren), durch finanzielle und infrastrukturelle Anreize sowie „weiche“ Standortfaktoren eine **dezentrale Standortpolitik** betrieben werden kann. Impulse hierfür könnten eine stärkere Herausstellung freier Gewerbeflächen und eine (temporäre) Aussetzung oder Herabsetzung der Grunderwerbsteuer sein – verbunden mit einem „Bleibe-Zwang“ von 10 Jahren. Auch sollte das Potential von Gewerbeimmobilien in ländlichen Regionen geprüft und Konzepte zur Nach-/ Neunutzung entwickelt werden.

Die **Digitalisierungspotentiale** in Arbeit und Verwaltung werden bis dato nur unzureichend genutzt. Vor dem Hintergrund, Pendlerströme zu vermeiden bzw. zu reduzieren sowie Ballungsgebiete zu entlasten, wird empfohlen, insbesondere in Zentralen-Orten bzw. an Pendlerknotenpunkten vermehrt Co-Working Spaces einzurichten und generell mehr Homeoffice zuzulassen. Dies würde Beschäftigten nicht nur ein Leben in der Fläche, sondern auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Derartige Modelle sind aber nur mit einer leistungsfähigen stationären (Breitband) und mobilen (Funk) digitalen Infrastruktur möglich. Die Schaffung dezentraler Co-Working Spaces in der öffentlichen Verwaltung könnte in bis dato ungenutzten Immobilien (z. B. in alten Bahnhöfen) erfolgen.

Für die Dezentralisierung unabdingbar ist die **Sicherung und Weiterentwicklung eines hochwertigen ÖPNV-Angebots** insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit von Mittelzentren, welche auch durch eine bessere digitale Vernetzung mit anderen, den ÖPNV stärkenden Mobilitätsangeboten

(Rufbusse, Carsharing, Ride-Hailing etc.) den Ansprüchen und Bedürfnissen der Menschen in der jeweiligen Region gerecht werden kann. Angesichts von Gebietsreformen, die gerade in schrumpfenden Regionen Verwaltungseinheiten immer größeren Zuschnitts hervorbringen, ist die Aufrechterhaltung des **Zugangs zu örtlichen Behörden** ein wesentlicher Baustein zur Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Bürgernähe der Verwaltungen muss in strukturschwachen Regionen, z. B. auch durch digitale oder mobile Formen gewährleistet sein.

#### 4. Handlungsempfehlungen Verbesserung der Datengrundlagen

(Stand: 12.3.2019)

Politik braucht belastbare Daten. Gerade und auch, wenn es um die Beschreibung und Analyse von Lebensverhältnissen geht. Wie ist die fußläufige Nahversorgung vor Ort? Gibt es ausreichend Ärzte und Apotheken? Wie ist die Versorgung mit Schulen und deren Erreichbarkeit? Wie weit ist es bis zum nächsten Krankenhaus? Und können die Bürgerinnen und Bürger im Notfall auf eine zeitnahe Hilfe durch den Rettungsdienst vertrauen? Kann die Miete noch bezahlt werden oder sind bezahlbare Wohnungen am Markt? Dies sind berechnete Fragen, die die Menschen in den vergangenen Jahren vermehrt stellen.

Neben dem Angebot vor Ort spielt gerade die verkehrliche und digitale Zugangsmöglichkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für die Lebensqualität der Menschen eine zentrale Rolle.

Um verantwortungsvoll und vorausschauend aber auch effizient und angemessen agieren zu können, benötigt die Politik verlässliche Daten zur Situationsbeschreibung und -bewertung, die sowohl in der notwendigen Tiefe und Breite als auch mit der Möglichkeit zum zeitlichen Vergleich dauerhaft und bundesweit möglichst flächendeckend vorliegen müssen.

##### Bestehende Datenbasis transparent machen und nutzen

Eine Menge Daten und Indikatoren liegen bereits vor, allerdings sind viele Daten nicht hinreichend aufbereitet oder zum Teil mit erheblichem Aufwand zugänglich.

Die **Regionaldatenbank Deutschland** der statistischen Ämter des Bundes und der Länder bietet derzeit für 79 Statistiken regional tief gegliederte Ergebnisse der amtlichen Statistik soweit möglich für die Gemeinden, sonst für die Kreise ganz Deutschlands an. Die Regionaldatenbank ist in das Open Data-Portal des Bundes eingebunden. Das Angebot der Regionaldatenbank umfasst derzeit 66 Gemeindetabellen und 264 Kreistabellen sowie 65 Tabellen mit Indikatoren auf Kreisebene. Die angebotenen Tabellen basieren auf dem Regio-Stat-Programm des Bundes und der Länder. Die Datenbank wird inhaltlich kontinuierlich ausgebaut. Maßgebend für neue Inhalte sind Vorschläge des Arbeitskreises Regionalstatistik (unter Vorsitz BY) bzw. der fachlichen Referentenbesprechungen und anderer statistischer Gremien des Bundes und der Länder sowie Auswertungen der Kundennachfrage.

Für Daten, die in der Regionaldatenbank nicht angeboten werden, bietet die amtliche Statistik die „koordinierte Anfrage“ an. Ein statistisches Amt koordiniert länderübergreifende Anfragen nach regionalstatistischen Daten zwischen den statistischen Landesämtern und liefert die gesammelten Ergebnisse aller Länder. Soweit die für eine Auswertung benötigten Einzeldatendaten zentral vorliegen, können diese Daten mit Zustimmung der betroffenen Länder für Sonderauswertungen verwendet werden.

Mit dem Angebot [www.inkar.de](http://www.inkar.de) des BBSR liegt zudem ein flächendeckendes, gebietsbereinigtes räumliches Informationssystem vor. Hinzuweisen ist auch auf das vielschichtige Angebot des „Landatlas“ des Thünen-Instituts ([www.landatlas.de](http://www.landatlas.de)).

Zur effizienteren Nutzung dieser Daten und Informationen werden standardisierte **Auswerteoptionen unterschiedlicher Raumtypen** öffentlicher Institutionen im Datenbankangebot der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes empfohlen.

Auch gilt es den Zugang zu öffentlich erhobenen Daten für wissenschaftliche Untersuchungen privater Einrichtungen im Auftrag des Bundes (z.B. IAB-FDZ, AFID) zu vereinfachen und zu beschleunigen. Schließlich sollte mehr Transparenz über das bestehende Datenangebot sowie die Auswertungsmöglichkeiten gegeben werden.

Dabei ist ein enger Austausch mit den Ländern zu führen, inwieweit Daten vernetzt und weiterverarbeitet werden können. Die Erarbeitung von Rahmenkonzepten legt dazu u.a. die erforderlichen Rahmenbedingungen zu Inhalten und Datenformaten zum einfachen Austausch fest.

### **Subjektive Indikatoren zu den Lebensverhältnissen der Bürgerinnen und Bürger**

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lässt sich allerdings nicht allein nach objektiven Indikatoren und Kriterien erfassen und bemessen. Eine wichtige Rolle spielen auch subjektive Einschätzungen und Wertungen, die daher zu einem umfassenden Analysebild zwingend hinzugezogen werden müssen.

Auch im neuen System der Haushaltsbefragungen des Mikrozensus werden in der Unterstichprobe EU-SILC einzelne subjektive Fragen zu den Lebensverhältnissen der Bürgerinnen und Bürger erhoben. Außerdem werden in den Haushaltsstatistiken Fragen zu den persönlichen Verhältnissen, wie z.B. der finanziellen Situation des Haushalts oder der Wohnsituation gestellt, die für die Analyse gleichwertiger Lebensverhältnisse sehr relevant sind. Das Frageprogramm des Mikrozensus wird ab 2020 darüber hinaus zusätzliche Fragen zur Gesundheit und zur Wohnsituation beinhalten.

Mit der Integration des „EU-SILC“ in das neue System der Haushaltsstatistiken und der ungefähren Verdreifachung des EU-SILC-Stichprobenumfangs (bundesweit von 14.000 auf ca. 40.000 Haushalte) besteht daher ab dem Erhebungsjahr 2020 die Möglichkeit, auch die vorhandenen subjektiven Indikatoren zu den Lebensverhältnissen auf NUTS-2-Ebene (Regierungsbezirke) auszuweisen. Ergebnisse hieraus wird es allerdings erst

2021/2022 geben und zumindest in den ersten Jahren muss auch die Qualität genau untersucht werden.

Ergänzend hierzu sollte geprüft werden, inwieweit noch weitere subjektive Indikatoren aus anderen Quellen hinzugezogen werden sollten und ob eine kleinräumige Darstellung methodisch und datenschutzrechtlich möglich ist.

Bei kleinräumigen Erhebungen sollten grundsätzlich die Fehlertoleranz und die der Stichprobe zugrunde liegenden Verfahren offengelegt werden.

### **Monitoringsystem „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ notwendig**

Somit liegen viele Indikatoren vor, ohne dass diese Indikatoren unter einem gemeinsamen Aspekt „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ betrachtet werden und in ein Monitoringssystem münden. Um die bestehenden Unterschiede und die Entwicklung der Lebensverhältnisse mit Hilfe statistischer Indikatoren bundesweit vergleichbar messen zu können, ist ein deutschlandweites Messkonzept erforderlich, das sowohl vom Bund als auch von den Ländern getragen wird. Daher wird empfohlen, ein solches Monitoringsystem unter Beteiligung der zuständigen Ministerkonferenzen (MKRO, IMK) aufzubauen und zu etablieren. Dieses Monitoringsystem sollte zum einen Aussagen über den Zustand und die Entwicklung der Lebensverhältnisse in und zwischen den Regionen Deutschland ermöglichen. Es sollten u.a. die Ausprägungen räumlicher Chancengerechtigkeit wie individuelle Startchancen und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten thematisieren werden können.<sup>6</sup>

In einem ersten Schritt sollte das Monitoringsystem eine reine Beobachtung wesentlicher regionaler Indikatoren der Lebensbedingungen bereithalten. In einen weiteren Schritt sollte eine möglichst transparente Beurteilung im Sinne einer „Gleichwertigkeit“ erfolgen. Zudem sollen subjektive Indikatoren vor allem der Untersuchung systematischer Zusammenhänge von Lebensbedingungen, Einstellungen, Bewertungen und Verhaltensweisen unter anderem mit Blick auf Bleibe- und Wegzugsabsichten dienen.

### **Bestehende Datenerhebungen fortführen, Datenlücken schließen**

Die bestehenden und auch drohenden Datenlücken insbesondere in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge sowie der Nah- und Grundversorgung müssen geschlossen werden:

- Um langfristig Veränderungen der Lebensverhältnisse und der subjektiven Wahrnehmung raumrelevanter Aspekte der Lebensqualität beobachten und erklären zu können, wird empfohlen, eine bestehende Bevölkerungsbefragung zu nutzen, weiterzuentwickeln und möglichst in einem dreijährigen Turnus als Daueraufgabe der raumwissenschaftlichen Ressortforschungen des Bundes zu verankern.
- Für die Bewertung von Lebensverhältnissen stellt die verkehrliche und digitale Zugangsmöglichkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie der Nah- und Grundversorgung eine wichtige Grundlage dar. Dabei spielt nicht

<sup>6</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang das im Januar 2019 gestartete Modellvorhaben der Raumordnung <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2019/regionale-lebensverhaeltnisse/start-node.html>

nur die Erreichbarkeit mit dem Auto, sondern – gerade für mobilitätseingeschränkte Personen – die Erreichbarkeit mit dem Öffentlichen Verkehr (ÖV) eine wichtige Rolle. Die Berechnung und Darstellung von Erreichbarkeiten ist darüber hinaus für die Raumentwicklung und die Daseinsvorsorge-Planung wichtig. Fahrplandaten werden der Allgemeinheit aktuell in Form von Fahrplänen der einzelnen Verkehrsverbände und -unternehmen zur Verfügung gestellt. Für die bundesweite Berechnung von ÖV-Erreichbarkeiten werden jedoch digitale Fahrplandaten inklusive Haltestellenkoordinaten benötigt, die das gesamte Bundesgebiet flächendeckend und vollständig abdecken. Bisher werden diese Daten nur von einigen Verkehrsverbänden und -unternehmen als „open data“ in unterschiedlichen Datenformaten bereitgestellt. Eine flächendeckende Verfügbarkeit über das ganze Bundesgebiet ist aber nicht gegeben.

- Es wird empfohlen, dass alle Verkehrsanbieter ihre digitalen Fahrplan- und Haltestellendaten in einem einheitlichen Datenformat veröffentlichen. Ziel sollte die Integration aller digitalen Fahrplandaten in einen einheitlichen, öffentlich zugänglichen Datenpool sein. Hierbei sollten möglichst auch Angebote flexibler Bedienformen einbezogen werden, die in dünn besiedelten Räumen oder in Randzeiten eine große Bedeutung haben können.
- Wesentliche Daten wie z.B. die der Ärzteversorgung können derzeit aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht bereitgestellt werden. Ein gesetzlich verbindliches Verzeichnis aller Vertragsarztpraxen (Hausärzte und Fachärzte) wird zwar durch die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) geführt, kann aber – nach der derzeitigen rechtlichen Einschätzung der KBV – aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden. Es wird empfohlen, einen Kerndatensatz zu bestimmen und diesen auf Gitterzellenbasis durch die KBV auswerten zu lassen und alljährlich zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der hohen Bedeutung der ambulanten medizinischen Daseinsvorsorge muss für diese Datenlieferung voraussichtlich eine gesetzliche Regelungsgrundlage geschaffen werden.
- Es wird empfohlen, dem drohenden Entfall von Arbeitsmarktdaten in kleinräumigen Kategorien entgegenzuwirken, um ein wirksames Sozialmonitoring beizubehalten und auszubauen.
- Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) sollte sein Angebot an Points of Interest für Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausbauen. Neben weiteren öffentlichen Einrichtungsarten sind auch nicht-öffentliche aufzunehmen (z.B. Nahversorgungsstandorte, Arztpraxen, Standorte von freiwilliger Feuerwehr, Sportstätten etc.) und jährlich zu aktualisieren. Zudem wären ergänzende Angaben zum Angebot (z.B. die Versorgungsstufe der Krankenhäuser, die Betreuungszeiten von Kitas etc.) am jeweiligen Standort sinnvoll.
- Es sollte geprüft werden, ob Daten zu regionalen Preisindizes (vergleichbare Lebenshaltungskosten) von der

amtlichen Statistik in Bund und Ländern aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Vorarbeiten methodisch weiterentwickelt und publiziert werden können. Weitere Vorschläge sollen bis 2020 folgen.

- Es wird empfohlen, dass alle Bundesressorts, die Studien und Analysen mit regionalen Fragestellungen in Auftrag geben, von Beginn an vertraglich sicherstellen, dass die Bundesressorts alle regionalen Daten mit eindeutigen Gebietskennziffer aus diesen Studien und Analysen in elektronischer und weiter verarbeitbarer Form (z. B. in Excel) mit mindestens dem einfachen Nutzungsrecht erhalten. Eine Stelle in der Bundesverwaltung, z.B. das BBSR, sollte diese Daten sammeln, aufbereiten und unter zur Hilfenahme dieser großen Datenmengen (BigData) über neue Analyseformen regionale Trendbrüche oder neue regionale Strukturentwicklungen frühzeitig erkennen und Politikempfehlungen abgeben. Darüber hinaus wird empfohlen, die Anwendung Künstlicher Intelligenz für die Entwicklung räumlicher Analysen zu prüfen und nutzbar zu machen (z.B. soziale Medien, regionale und lokale Presseberichte).
- Es sollte zunächst im Rahmen ausgewählter Programme geprüft werden, ob und inwieweit zukünftig die Bundes- und Landesressorts ihre Investitions- und Förderprogramme im Sinne von Transparenz staatlichen Handelns unterhalb der Länderebene regional erfassen und auswerten sollen. Eine Zusammenschau solcher Finanzströme könnte unter Beachtung der methodischen Einschränkungen den Beitrag der Programme zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse deutlich machen oder Ansätze zur Neujustierung aufzeigen. Vorab müsste die Bezugsebene sowie die Kompatibilität mit bereits bestehenden Länderstatistiken bzw. den Gebietskulissen vorhandener (förderprogrammbezogener) Berichtspflichten geklärt werden.

### **Aufbereitung und Bereitstellung der Daten**

Die durch die öffentliche Hand gesammelten Daten stehen vielfach noch nicht in geeigneter Form für die Raumeobachtung, die räumliche Planung oder die Forschung zur Verfügung. Zu den Gründen zählen die fehlende Vergleichbarkeit dezentral erhobener Daten, fehlende Schnittstellen, vertragliche Regelungen zum Eigentum der Daten, der Datenschutz oder unzureichend aufbereitete Daten. Die vorhandenen Angebote von regionalstatistik.de, den Statistischen Landesämtern, inkar.de, den Forschungsdatenzentren oder im Datenarchiv des GESIS-Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften stellen bislang nur einen Teil der vorhandenen Daten dar. Daher wird empfohlen, auf Bundesebene einen transparenten Daten- und Indikatorenkatalog anzulegen, der allen föderalen Stellen gleichermaßen zur Verfügung steht. Darauf aufbauend sollte unter Beteiligung der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes und der raumwissenschaftlichen Ressortforschungsinstitute geprüft werden, inwieweit Datenlücken geschlossen, Vergleichbarkeit hergestellt und bestehende Daten für Raumeobachtung, räumliche Planung und Forschung verfügbar gemacht werden können

Es wird empfohlen, noch umfassender länderübergreifende Daten in das Angebot des Raumeobachtungssystems INKAR

(Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) und den Landatlas des Thünen-Instituts zu integrieren. Ein solches System soll auch der länderübergreifenden Vergleichbarkeit Zentraler Orte als Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Die Bereitstellung von Ergebnissen des Monitorings könnte auch in einem gemeinsamen Portal von Bund und Ländern erfolgen; im Gemeinsamen Statistikportal der statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird eine derartige Zusammenarbeit bereits praktiziert.

Es wird empfohlen, das Angebot von georeferenzierten Statistiken (wie geplant) auszubauen; aktuell ist nur ein kleiner Teil georeferenzierbar. Es muss Transparenz hinsichtlich dieser neuen Datenquellen hergestellt werden, damit auf Dauer eine Loslösung von administrativen Grenzen bei der Analyse räumlicher Gleichwertigkeitsanalysen erfolgen kann. Um den Belangen des Datenschutzes und der statistischen Geheimhaltung Rechnung zu tragen, müssen Auswertungen auf Basis eines INSPIRE-konformen Gitterzellennetzes möglich sein. Grundsätzlich sollte geprüft werden, inwieweit alle zur Verfügung stehenden Daten zukünftig georeferenziert werden können.

Es wird empfohlen, Grenzregionen bzw. grenzüberschreitende Aspekte mit in den Fokus aufzunehmen und hierüber das Gespräch mit den Nachbarländern suchen.

### Verwendung der Daten

Es wird empfohlen, dem Deutschen Bundestag bis zum Ende der Legislaturperiode zu berichten, welche Schritte die Bundesressorts zur Umsetzung der von der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Herstellung und Verbesserung gleichwertiger Lebensverhältnisse unternommen haben und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden.

Zudem wird empfohlen, jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag eine Berichterstattung zum Stand und zur Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorzulegen. Diese Berichterstattung sollte von den Ländern zu verantwortende Inhalte und Aussagen zur Gesamtwirkung im Hinblick auf die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthalten und ggf. weiterer Handlungsbedarf aufzeigen.

## 5. Handlungsempfehlungen Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung

(Stand: 9.4.2019)

Eine wesentliche Stärke der Raumordnung ist ihr Blick für das große Ganze. Sie nimmt alle raumrelevanten öffentlichen und privaten Belange in den Blick und hat über die Fachplanungen eine moderierende Ausgleichs- und Entwicklungsfunktion. Diese Funktion soll gestärkt werden, um eine ausgewogene räumliche Entwicklung in allen Teilräumen sicherzustellen.

Raumordnung kann einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in räumlicher Hinsicht leisten, indem sie die Nutzung der Flächen unter Abwägung aller Interessen regelt und dadurch einen gleich-

wertigen Zugang aller zu Angeboten, Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge – nötigenfalls durch staatliche Intervention – gewährleistet.

### Handlungsempfehlungen

#### Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel in das Grundgesetz verankern

In § 1 Abs. 2 ROG wird als Leitvorstellung der Raumordnung von einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ ausgegangen, die „zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen führt“. Die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse könnte als Staatsziel im Grundgesetz verankert werden, um die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen für eine nachhaltige und ausgewogene räumliche Entwicklung in allen Teilräumen zu unterstreichen und dadurch auch die Raumordnung zu stärken.

#### Zentrale-Orte-Konzept konsequent anwenden und weiterentwickeln

Ein grundlegendes Konzept für die Entwicklung der Raumstrukturen im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-Konzept. Für Zentrale Orte und ihre jeweiligen Verflechtungsbereiche sollen länderspezifische Standards für Ausstattung und Erreichbarkeit eine Orientierungshilfe geben, um unter gewandelten demografischen Bedingungen und mit Blick auf die digitale Transformation ein Mindestversorgungs der Bevölkerung in der Fläche zu gewährleisten und dadurch einen effektiven Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten.

Daher wird den Ländern und Regionen empfohlen, das Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterzuentwickeln, planerisch zu konkretisieren und für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen. Dabei ist auch die Finanzierung der überörtlichen Aufgaben der Zentralen Orte mitzudenken (z. B. Verankerung in den Finanzausgleichsgesetzen).

Dem Bund wird empfohlen, die Zentrale-Orte-Konzepte länderübergreifend darzustellen, um dadurch stärker auf die raumrelevanten Bundesfachpolitiken einwirken zu können. Zudem wird er aufgefordert, die Unterstützung der Land-Stadt-Kooperation einerseits durch die Metropolregionen, andererseits durch regionale Netzwerke zu verstärken sowie den Aufbau des Netzwerkes der Regiopolen zu fördern.

#### Regionalplanung in ihren Kernkompetenzen stärken und finanziell fördern

Aktuelle und künftige Herausforderungen wie z. B. Mobilität, ärztliche Versorgung, Infrastruktur, Flächenmanagement lassen sich nicht mehr allein auf kommunaler Ebene oder über einzelne Fachplanungen lösen, sondern bedürfen der Reflexion und Bearbeitung auf Ebene der Region. Die Regionalplanung sollte daher zukünftig politisch und – soweit zielführend – gesetzlich weiter unterstützt werden (z.B. durch regionale Entwicklungskonzepte mitsamt überörtlichen Strategien).

Den Ländern wird empfohlen, die einzelnen Fachplanungen im Hinblick auf eine integrierte Regionalentwicklung besser miteinander zu verzahnen und entsprechende Förderprogramme aufzulegen, um insbesondere die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu gewährleisten.

Der Bundesraumordnung wird empfohlen, die Raumentwicklung mit einem eigenständigen Förderinstrument zu unterlegen. Förderungswürdig wären z. B. integrierte Regionalentwicklungskonzepte (einschl. Strategieprozesse, Leitbildprozesse, regionale Agenden oder Visionen 2030), die dem rechtsförmigen Regionalplan vorangehen. Hierfür sollte die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen für die Förderung eigenständiger investiver Maßnahmen im Rahmen verbindlicher Raumordnungskonzepte zur Behebung von Defiziten in der Daseinsvorsorge und auch in anderen Bereichen geprüft werden (Ansatz: integriert planen und integriert umsetzen). Die einzelnen Fördertatbestände sollten anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ definiert werden.

#### **Voraussetzungen für eine effektivere Regionalplanung gestalten**

Dreh- und Angelpunkt einer effektiven Regionalplanung ist die Bindungswirkung der Raumordnungspläne sowie deren Aktualität. Um dies zu fördern, wird den Ländern dringend empfohlen die personelle Ausstattung, Qualifizierung in der Planungspraxis sowie Aus- und Weiterbildungsangebote zu verbessern.

Zur Beschleunigung der Verfahren zur Fortschreibung der Regionalpläne wird empfohlen, die einzelnen Prozessschritte weitgehend zu digitalisieren, um dadurch sowohl die Verfahren zu verkürzen als auch den Beteiligungsgrad zu erhöhen. Darüber hinaus sollten innovative Formen der Bürgerbeteiligung genutzt werden. Dazu gehören u.a. Planspiele, virtual reality und 3D-Visualisierungen.

#### **Plandaten austauschen, Raumordnung stärken**

Der Austausch von Plandaten über das Datenaustauschformat XPlanung, das der IT-Planungsrat eingerichtet hat, macht es zukünftig nicht nur möglich, Bauleitpläne und Raumordnungspläne zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren verlustfrei und sicher zu übertragen. Durch den Einsatz von Bildern und Karten lassen sich raumordnerische Belange zudem besser nachvollziehen, was deren Akzeptanz in Gesellschaft und Wirtschaft erhöhen dürfte. Daher wird den Ländern und Kommunen empfohlen, XPlanung als Tool für Zusammenarbeit und Transparenz zu nutzen bzw. auf deren Nutzung hinzuwirken.

## B. Link-Sammlung „best practice“-Projekte

### Bayern

#### **Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

[www.landentwicklung.bayern.de](http://www.landentwicklung.bayern.de)

[www.infoportal-land.de](http://www.infoportal-land.de)

#### **Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

[https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/stmwi/Publikationen/2018/2018-02-08\\_Digitales\\_Alpendorf.pdf](https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2018/2018-02-08_Digitales_Alpendorf.pdf)

<https://www.bayernwelle.de/chiemgau-und-rupertiwinkel/digitales-alpendorf-ile-sichert-sich-foerdergeld>

#### **Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr**

<https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/planungszuschuesse/ausstellung/index.php>

[https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/broschüre\\_flächenschonen.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/broschüre_flächenschonen.pdf)

### Mecklenburg-Vorpommern

<https://www.region-seenplatte.de/Konzepte-und-Projekte/Regionales-Entwicklungskonzept>

<https://rpv-vorpommern.de/projekte/>

<https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/>

<https://www.westmecklenburg-schwerin.de/de/projekte/>

### Niedersachsen

[https://www.lgln.niedersachsen.de/wir\\_ueber\\_uns/presse/neuer-daseinsvorsorgeatlas-niedersachsen-wird-beim-lgln-entwckelt-159510.html](https://www.lgln.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/presse/neuer-daseinsvorsorgeatlas-niedersachsen-wird-beim-lgln-entwckelt-159510.html)

### Saarland

[https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop\\_bilaterales/eom.html](https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop_bilaterales/eom.html)

<https://landaufschwung-wnd.de/>

### Sachsen

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Richtlinie zur Förderung der Regionalentwicklung)

#### **Sächsisches Migrationszentrum in Reichenbach/O.L./Service-stelle für ausländische Fachkräfte im Landkreis Görlitz:**

[www.migrationszentrum.de](http://www.migrationszentrum.de)

#### **Wachstumsregion Dresden (Lead Partner: Stadt Kamenz):**

[www.wachstumsregion-dresden.de](http://www.wachstumsregion-dresden.de)

#### **Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Leader-Förderung)**

<https://www.sparkassenzeitung.de/vertrieb/emma-ist-pilotprojekt-geblieben.html>

<http://www.gemeindeerlau.de/index.php/vereine/55-generationenbahnhof-erlau-e-v>

<https://www.illing-pflege.de/>

#### **Sächsische Staatskanzlei (Förderrichtlinie Demografie)**

##### **Gemeinsam Querdenken:**

IndustrieKulturErbe schafft Zukunft (Mittelsachsen, 2017/2018): <http://www.demografie.sachsen.de/gemeinsam-querdenken-industriekulturerbe-schafft-zukunft-8695.html>

##### **Konzept für ein nachhaltiges Gebäude- und Flächenmanagement unter Berücksichtigung des demografischen Wandels als Grundlage für eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie (Johanngeorgenstadt, 2018/2019):**

<http://www.demografie.sachsen.de/konzept-fuer-ein-nachhaltiges-gebäude-und-flächenmanagement-9091.html>

##### **Raumpionierstation Oberlausitz (2017/2018):**

<http://www.demografie.sachsen.de/raumpionierstation-oberlausitz-8738.html>

**Schleswig-Holstein:**

**Landesweites Netzwerk Demographie, welches sich in Zukunft vor allem auf Digitalisierung ausrichten wird:**

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie\\_netzwerk.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie_netzwerk.html)

**Projekte für den ländlichen Raum:**

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/laendlicherRaumVielfalt.html>

**Aktivregionen:**

<http://www.aktivregion-sh.de/startseite.html>

**Demografie und Daseinsvorsorge:**

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie\\_bestPractice.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie_bestPractice.html)

**Masterplan Daseinsvorsorge des Kreises Nordfriesland:**

<https://www.nordfriesland.de/Kreis-Verwaltung/Projekte-Initiativen/Masterplan-Daseinsvorsorge>

**Handlungskonzept Demographie des Kreises Dithmarschen:**

<https://www.dithmarschen.de/Informationen-beschaffen/Wirtschaft/Regionalentwicklung/index.php?La=1&NavID=2046.77&object=tx,2046.5469.1&kat=&kuo=2&sub=0>

**Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg:**

<http://www.entwicklungsagentur-rendsburg.de/index.html>

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)****im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)**

MORO Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

<http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/>

**Johann Heinrich von Thünen-Institut - Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei****Begleitforschung LandZukunft**

[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn056919.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn056919.pdf)

[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn053549.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn053549.pdf)

**Begleitforschung Land(auf)Schwung**

<https://www.thuenen.de/index.php?id=5701&L=0>

**Verband kommunaler Unternehmen****Dorfmobilität der Zukunft (Stadtwerke Menden/Stadtwerke Arnsberg):**

<https://www.dorfmobilitaet.de/>

**Zukunftsfeste Infrastrukturen im ländlichen Raum****(Früher Aquädukt, heute Eifel-Pipeline: eine Trasse für alle(s)):**

<https://www.kne-web.de/>

**Lebensqualität im Alter: selbstbestimmt und digital (Stadtwerke Oberkochen):**

<http://www.stadtwerke-oberkochen.de/ueber-uns/>