

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Berlin, Dezember 2019

19. Legislaturperiode

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 17. Dezember 2019 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ vorbereitet:

Dutkowski, Marek, Prof. Dr., Uniwersytet Szczeciński
Fuchs, Tine, Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Lübking, Uwe, Deutscher Städte- und Gemeindebund
Pascher, Peter, Dr., Deutscher Bauernverband
Simon, Constanze, OFR'in, Oberförsterei Eberswalde
Stuber, Martin, Deutscher Gewerkschaftsbund
Troeger-Weiß, Gabi, Prof. Dr., Technische Universität Kaiserslautern (Leitung)
Wohltmann, Matthias, Deutscher Landkreistag

Berlin, August 2019

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)
BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216-218, 10719 Berlin
E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Empfehlung zum Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Inhalt

Kurzfassung	1
1. Einführung	2
Zielsetzung und Fragestellungen der Empfehlung	2
2. Räumliche Relevanz und Rahmenbedingungen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen	3
3. Dimensionen von „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“	5
4. Strategien und Handlungsansätze zur Umsetzung von gleichwertigen Lebensverhältnissen	6

Kurzfassung

Die Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gerade in Verbindung mit der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume ist nicht neu, jedoch gewinnt sie aufgrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends neue Dimensionen. In den 1970-er und 1980-er Jahren ging es – u. a. im damaligen Bundesraumordnungsprogramm – im Wesentlichen um die gleichwertige Ausstattung ländlicher Regionen und Verdichtungsräume mit sozialer, verkehrlicher, wirtschaftsnaher und technischer Infrastruktur (möglichst im Rahmen des zentralörtlichen Systems). Die damalige Diskussion verlief zwischen den beiden Positionen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume im Sinne des Ausgleichsziels.

Nicht zuletzt auch aufgrund eines breiteren strukturellen Spektrums räumlicher Typisierungen („den“ ländlichen Raum gibt es ebenso wenig wie „die“ Verdichtungsräume und Metropolregionen) zeigen sich aktuell andere Rahmensetzungen und Dimensionen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und Lebensbedingungen. Verschiedenen Raumtypen sowohl in ländlichen Räumen als auch in Verdichtungsräumen haben sehr unterschiedliche Bedarfe und Handlungserfordernisse, so beispielsweise

- die Sicherung von Mindeststandards bei Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge etwa in strukturschwachen und peripheren Regionen,
- die Sicherung und Gestaltung funktionsfähiger Mobilitätssysteme in strukturstarken ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen,
- die Sicherung bezahlbaren und leistbaren Wohnraums in dynamisch sich entwickelnden ländlichen Räumen (z. B. in Mittelstädten) und vor allem auch in wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen,
- die Gestaltung des Übergangs und der Transformation in den Bereichen Industrie und Arbeitsmarkt in Verdichtungsräumen mit bislang stabilen Leitbranchen (z. B. Automobilindustrie, Braunkohlenwirtschaft),
- die Nutzung der Digitalisierung in verschiedenen Strukturbereichen, so etwa in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft sowie Dienstleistungsbereich und Einzelhandel.

Im Vordergrund der Empfehlung steht die Frage, welchen konkreten Maßnahmen und Projekte zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen beitragen können. Der Schwerpunkt liegt daher weniger auf analytischen Aspekten, sondern auf der Darstellung veränderter Rahmenbedingungen sowie daraus folgend auf Strategien und Handlungsansätzen zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. Hierbei wird ein breites Spektrum dargestellt werden, das von einer rechtlichen Verankerung der Gleichwertigkeit im Grundgesetz über Fragen der digitalen Daseinsvorsorge, etwa in den Bereichen allgemeinmedizinische Versorgung und Mobilität, bis hin zu Fragen der Dezentralisierung/Verlagerung von Behörden des Bundes und der Länder sowie außeruniversitärer Forschungseinrichtungen reicht.

Die Empfehlungen sind durch ein Vorab-Papier in die Arbeit der Arbeitsgruppe 3 der Kommission für Gleichwertige Lebensverhältnisse der Bundesregierung eingeflossen.

1. Einführung

Zielsetzung und Fragestellungen der Empfehlung

Die Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gerade in Verbindung mit der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume ist nicht neu, jedoch gewinnt sie aufgrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends neue Dimensionen. In den 1970-er und 1980-er Jahren ging es – u. a. im damaligen Bundesraumordnungsprogramm - im Wesentlichen um die gleichwertige Ausstattung ländlicher Regionen und Verdichtungsräume mit sozialer, verkehrlicher, wirtschaftsnaher und technischer Infrastruktur (möglichst im Rahmen des zentralörtlichen Systems). Die damalige Diskussion verlief zwischen den beiden Positionen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume im Sinne des Ausgleichsziels.

Nicht zuletzt auch aufgrund eines breiteren strukturellen Spektrums räumlicher Typisierungen („den“ ländlichen Raum gibt es ebenso wenig wie „die“ Verdichtungsräume und Metropolregionen) zeigen sich andere Rahmensetzungen und Dimensionen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und Lebensbedingungen. Verschiedenen Raumtypen sowohl in ländlichen Räumen als auch in Verdichtungsräumen haben sehr unterschiedliche Bedarfe und Handlungserfordernisse, so beispielsweise

- die Sicherung von Mindeststandards bei Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge etwa in strukturschwachen und peripheren Regionen,
- die Sicherung und Gestaltung funktionsfähiger Mobilitätssysteme in strukturstarken ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen,
- die Sicherung bezahlbaren und leistbaren Wohnraums in dynamisch sich entwickelnden ländlichen Räumen (z. B. in Mittelstädten) und vor allem auch in wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen,
- die Gestaltung des Übergangs und der Transformation in den Bereichen Industrie und Arbeitsmarkt in Verdichtungsräumen mit bislang stabilen Leitbranchen (z. B. Automobilindustrie, Braunkohlenwirtschaft)
- die Nutzung der Digitalisierung in verschiedenen Strukturbereichen, so etwa in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft sowie Dienstleistungsbereich und Einzelhandel.

Zielsetzung und Zielgruppen

In der Zielsetzung verfolgt die Empfehlung die Diskussion folgender Aspekte:

- Darstellung der räumlichen Relevanz/räumlichen Ebenen und Rahmenbedingungen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen
- Dimensionen der Gleichwertigkeit - Diskussion der Relevanz von gleichwertigen Lebensbedingungen für ländliche Räume und Verdichtungsräume
- Diskussion von Basisstandards zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen (nicht verhandelbare Mindeststandards)
- Bedeutung der Digitalisierung für die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Handlungsansätze zur Erreichung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen.

In der Empfehlung hat – gerade auch im Hinblick auf einen Beitrag zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – einen Schwerpunkt auf den Bereich der Handlungsansätze und -empfehlungen gelegt, da über die analytisch-inhaltlichen Aspekte des Themenbereichs „Gleichwertigkeit“ eine Vielzahl (wissenschaftlicher) Arbeiten vorliegen. Weitgehend offen und diskussionswürdig hingegen ist die Frage nach der Umsetzung und Verwirklichung des Anspruchs von gleichwertigen Lebensbedingungen, sei es durch das bisherige oder auch neue Instrumentarium der Raumordnung und Raumentwicklung oder sei es auch durch sektorale Ansätze, bei denen der Raumordnung koordinierende Funktion zukommen kann.

Die Empfehlung versteht sich deshalb als plakatives Papier, das Leitlinien und Empfehlungen für die praxisnahe Umsetzung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geben möchte.

Fragestellungen

Aus der Zielsetzung abgeleitet stellen sich nun folgende der Empfehlung zugrundeliegenden Fragen:

- Welche Faktoren bestimmen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? Kann die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen (ausschließlich) über ein breites Spektrum der Daseinsvorsorge definiert werden?
- Inwieweit sind von der Thematik „Gleichwertigkeit“ ländliche Räume und Großstädte/Verdichtungsräume betroffen? Um welche Raumtypen handelt es sich?
- Gibt es eine Bedürfnispyramide im Bereich der Daseinsvorsorge, also Grundbedürfnisse und sekundäre Bedürfnisse (Infrastruktur und Dienstleistungen für existentielle Bedürfnisse und für „nice-to-have“) mit unterschiedlichen Konsequenzen für das Postulat der Gleichwertigkeit? Ist hierbei eine Differenzierung nach unterschiedlichen Raumtypen erforderlich?
- Welchen Herausforderungen steht die staatliche und kommunale Handlungsfähigkeit im Lichte der „Gleichwertigkeit“ gegenüber?
- Welche Strategien und Instrumente sind zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen geeignet? Können die Heimatstrategien des Bundes und der Länder für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Stichworte: Gemeinschaft, Sicherheit im Alltag, kulturelle Identität, Stabilität, Orientierung) eine Plattform darstellen?

2. Räumliche Relevanz und Rahmenbedingungen von gleichwertigen Lebensverhältnissen

Räumliche Relevanz

Gleichwertigkeit in räumlicher Hinsicht bedeutet vergleichbare Startchancen, vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten, Zugang zu und Erreichbarkeit von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge, jedoch auch vergleichbarer Zugang zu Fördermöglichkeiten auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder und damit vergleichbare Möglichkeiten zur Gestaltung des demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Ferner bedeutet Gleichwertigkeit vergleichbare Lebensqualitäten, vergleichbare Qualifikationschancen für Arbeitnehmer und vergleichbare (technologische) Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein aktuelles Handlungsfeld von Staat und Kommunen und konkretisieren sich insbesondere über den physischen und funktionalen Zugang zu Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in differenziert strukturierten ländlichen Räumen und auch Verdichtungsräumen. Letztere sind in zweifacher Hinsicht berührt: zum einen weisen die meisten Verdichtungsräume eine hohe raumstrukturelle und kommunale Diversität auf – neben den Kernstädten sind bei vielen Metropolregionen unterschiedlich strukturierte ländliche Räume (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) Mitglied. In den Kernstadtbereichen zeigen sich bei jenen Verdichtungsräumen, die eine hohe demographische und wirtschaftliche Dynamik aufweisen, zunehmend „Überhitzungserscheinungen“ und „Wachstumsschmerzen“, die vor allem in den Bereichen Immobilienmarkt, Arbeitsmarkt, Mobilität, Freiraum und natürliche Ressourcen (Wasser, Luft u. a.) zum Tragen kommen. Allerdings gibt es auch Verdichtungsräume, die sich in einer wirtschaftlichen Transformationsphase (z. B. altindustrialisierte Regionen, Kohlereviere) befinden oder denen eine solche bevorsteht (z. B. Standorte der Automobilindustrie); hier geht es – und auch dies stellt eine Herausforderung für die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen dar - um die Gestaltung der Transformation in wirtschaftlicher und arbeitsmarktstruktureller Hinsicht.

Aus diesen Begründungslagen kann die Forderung von Verdichtungsräumen nach Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere in den Bereichen Mobilität, Wohnen und Bildung, nachvollzogen werden. Was ferner die ländlichen Räume betrifft, so ist ein breiteres Spektrum an Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge tangiert, um dem Postulat der Gleichwertigkeit gerecht zu werden.

Konsequenzen für die Raumordnung:

Als Konsequenz für die Raumordnung bedeutet dies:

- Schwerpunktsetzung der Diskussion über „Gleichwertigkeit“ in strukturschwachen ländlichen Räumen (die auch Teil einer Metropolregion/eines Verdichtungsraumes sein können), ohne jedoch die Wachstumszentren und Verdichtungsräume und ihre Herausforderungen aus den Augen zu verlieren.
- Regionalspezifische Betrachtung der strukturellen Differenziertheit in den Basisbereichen Demographie, Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Immobilienmarkt, natürliche Ressourcen in den einzelnen ländlichen und metropolitanen Regionen unter Nutzung der Raumbesichtigung des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung zumindest auf Kreisebene.

Rahmensetzungen und Eckdaten

So vielschichtig die Thematik der „Gleichwertigkeit“ auch ist, so sind drei Rahmensetzungen relevant:

§2 Abs. 2 Ziffer 1 ROG gibt in den Grundsätzen der Raumordnung unmissverständlich den Auftrag an Bund und Länder zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen: Dabei sollen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse angestrebt werden. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Verdichtungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Räumen zu erfüllen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.

Eine weitere Rahmensetzung, die einen maßgeblichen Einfluss- und Steuerungsfaktor für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse darstellt, ergibt sich insbesondere durch die Möglichkeiten der *Digitalisierung*. In besonderer Weise kann diese für die Sicherung der Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Arbeitsstandorte ebenso genutzt werden wie für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen: Arbeitsmarkt (Stichwort: home offices/e-working), Mobilität (Stichwort: vernetzte Mobilität, autonomes Fahren), medizinische und pflegerische Versorgung (Stichwort: e-Health) und Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Stichwort: online-shopping, sharing economy). Ferner bietet die Digitalisierung insbesondere in ländlichen Räumen eine Chance zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung und Standortentwicklung für kleine und mittlere Betriebe im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich (z. B. Kreativbranche, Dienstleistungsbranche – Unternehmensberatungen, Architektur- und Ingenieurbüros usw.). Nicht übersehen werden sollten in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Landwirtschaft sowohl im voll- als auch im nebenbetrieblichen Bereich. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass durch die digitale Entwicklung ländlicher Räume möglicherweise auch eine Entlastung von Verdichtungsräumen und Großstädten verbunden sein kann (beispielsweise durch verringertes Einpendleraufkommen und damit Verringerung der Verkehrsbelastungen).

Aufgrund des neuen und sehr hohen Stellenwerts der Digitalisierung für die Sicherung und Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen vor allem in ländlichen Räumen bedarf es daher der Anerkennung der digitalen Infrastruktur und digitaler Dienstleistungen als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesraumordnungsordnungsgesetzes.

Nicht übersehen werden sollten *gesellschaftliche Veränderungen*, die ebenfalls als dritte Rahmensetzung Einfluss auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat. Dabei handelte es sich um geänderte Ansprüche von Bevölkerungsgruppen an gesellschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung (Engagement im bürgerschaftlichen Bereich und damit etwa auch informelle Leistungserbringungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge), Veränderungen in der Arbeitswelt, abnehmende Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und hohe Investitionsbedarfe im Bereich der (kommunalen) Infrastruktur ziehen gerade in ländlichen Räumen weitreichende raumbezogene Handlungsbedarfe nach sich.

3. Dimensionen von „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Entgegen mancher aktueller Forderungen¹: das „ob“ der Gleichwertigkeit steht nicht zur Disposition. Allerdings erscheint eine Diskussion über die inhaltliche, funktionale und distanzielle Ausgestaltung erforderlich. Neben Grundbedürfnissen (Infrastrukturen und Dienstleistungen in den Bereichen Wohnen, technische Ver- und Entsorgung einschl. Digitalisierung, Bildung, Alltagsversorgung, Arbeitsmarkt, Mobilität, medizinische und pflegerische Versorgung, Nutzung natürlicher Ressourcen, Sicherheit, soziale Teilhabe) gibt es abgeleitete Bedürfnisse, beispielsweise im Bereich der Freizeiteinrichtungen. Die Verantwortbarkeit und Leistungsfähigkeit staatlicher, kommunaler und privater Träger ist dabei gerade im Bereich der Daseinsvorsorge ein

¹ Vgl. IWH-Leibniz – Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle 2019

wichtiger Maßstab; nicht ausschließlich finanzielle Aspekte, sondern räumlich-individuelle, maßgeschneiderte und passgenaue Leistungserbringung sollten künftig die Leitlinien für Gleichwertigkeit bestimmen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Gleichwertigkeit in strukturstarken und strukturschwachen sowie ländlichen und verdichteten Räumen bedeutet:

- Vergleichbare Lebensqualitäten (z.B. den Bedürfnissen entsprechenden und bezahlbarer Wohnraum, Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsversorgung, Zugang zu Freiflächen, Luftqualitäten u. a.)
- Vergleichbare Start- und Entwicklungsmöglichkeiten
- Hochwertige digitale Infrastruktur „an jeder Milchkanne“ (möglichst im state-of-the-art-Standard)
- Zugang zu und Erreichbarkeit von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge
- Vergleichbarer Zugang zu Informationen (z.B. Fördermöglichkeiten auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder)
- Vergleichbare Möglichkeiten zur Gestaltung des (wirtschaftlichen) Strukturwandels
- Vergleichbare Qualifikationschancen für Arbeitnehmer
- Vergleichbare Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen.

Es ist damit festzuhalten, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen – maßgeblich von der Sicherung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bestimmt wird, da diese die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit von Regionen bestimmen. Geprüft werden müssen dabei allerdings auch der Anspruch auf Verteilungsgerechtigkeit sowie die Stärkung der Flexibilität bei der Leistungserbringung und bei Standards.

4. Strategien und Handlungsansätze zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Strategien im Überblick

Bei den Strategien geht es vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen schwerpunktmäßig um die Frage, welche „Stellschrauben“ Einfluss auf die Entwicklungsdynamik einer Region nehmen. Regionen bedürfen dahingehend der Unterstützung, dass sie innerhalb eines (Bundes-)Landes eine annähernd gleiche Entwicklungsdynamik entfalten können. Es geht damit um die Frage, welche Strategien, Handlungsansätze, Maßnahmen und Projekte geeignet sind, um eine gleichwertige Entwicklungsdynamik von Regionen und Teilräumen in ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen/Metropolregionen zu gewährleisten. Ziel ist es, möglichst konkrete Handlungsansätze und Strategien zu erarbeiten, um die bisherigen strukturschwachen und benachteiligten Räume in die Lage zu versetzen, eine höhere Entwicklungsdynamik zu erreichen.

Die *Programme* des Bundes und der Länder sind für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Orientierungs- und Handlungsrahmen zugleich. Heimat bedeutet in diesem Zusammenhang Stabilität, Vertrautheit mit sozialen, regionalen und funktionalen Verhältnissen, die Zugehörigkeit zu Netzwerken und Gemeinschaften, Sicherheit, Akzeptanz, Kenntnis von Traditionen, Möglichkeiten zur Teilhabe und Mitgestaltung, um nur die wichtigsten Aspekte zu nennen (vgl. auch Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des In-

nern, für Bau und Heimat (Hrsg.), Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung zum Thema „Räume entwickeln – Heimat gestalten!“, Berlin 2019). Die Heimatstrategien des Bundes und der Länder bedürfen jedoch der Konkretisierung durch konkrete Maßnahmen und Projekte, so etwa eines projekt-orientierten Programms „Management des demographischen Wandels“ (im Sinne eines Regional- und Demographie-Management-Programms des Bundes).

Handlungsansätze

Was nun die Handlungsansätze als Schwerpunkt dieser Empfehlung betrifft, so ist zunächst grundsätzlich festzuhalten, dass es auf der Ebene des Bundes und der Länder einer Individualisierung der materiellen Instrumente, d. h. eines *passgenauen, auf die regionalen und kommunalen Verhältnisse maßgeschneiderten Einsatzes von Instrumenten* der Raumordnung und Raumentwicklung, bedarf.

Für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist auch die Verstärkung der *rechtlichen Verankerung und Absicherung* der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ erforderlich. Möglich ist dies über die Aufnahme der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen als *Staatszielbestimmung* in das Grundgesetz, was allerdings die Diskussion über Mindeststandards und Mindestausstattungen ebenso auslösen könnte wie über die Schaffung eines neuen *eigenen raumordnerischen Förderinstrumentes* und Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesraumordnungsordnungsgesetzes. Der Beirat regt daher an, § 2 Absatz 2 Ziffer 3 *Bundesraumordnungsgesetz* zukünftig wie folgt zu fassen: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einschließlich eines flächendeckenden, terrestrischen Glasfasernetzes“.

Unerlässlich ist die Beibehaltung des *Instrumentes „Zentrale Orte“*, da dieses Prinzip die Sicherung von infrastruktureller und funktionaler Ausstattung in allen Raumtypen gewährleistet und damit zu einer räumlichen Grundsicherung und zu einer grundlegenden Verteilungsgerechtigkeit beiträgt. Das System der Zentralen Orte könnte durch eine Stärkung der Verbindlichkeit, durch den Abbau von Ausnahmeregelungen, beispielsweise bei der Ansiedlung von Industrie, Gewerbe und Einzelhandel oder auch durch Festlegungen im Bereich der digital-gestützten Daseinsvorsorge ergänzt und angepasst werden.

Allerdings bedarf das Instrumentarium der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie Regionalentwicklung im Hinblick auf die Sicherung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen einer Erweiterung: so kann – auch als „Antwort“ auf die Ausweisung von Metropolregionen – die Ausweisung eines Netzes von *Regiopolen* mit Anker- und Haltefunktionen für Bevölkerungsgruppen und als Innovationspole für Unternehmen in ländlichen Regionen geprüft werden, ohne das bewährte Prinzip der Zentralen Orte zu relativieren. Vielmehr könnte das zentralörtliche System hierdurch eine Ergänzung erfahren.

Die nachhaltige, dauerhafte und verlässliche *Finanzausstattung* der Kommunen ist von größter Bedeutung für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, da gerade die kommunale Ebene einen maßgeblichen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge leistet; Förderprogramme der unterschiedlichen Ressorts können Ergänzung sein.

Ferner erscheint es im Hinblick auf die Daseinsvorsorge sinnvoll, das Prinzip „*Managing Diversity*“, also flexible Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge einzuführen (statt technokratischer Mindeststandards – vgl. hierzu auch MKRO).

Als Instrument noch ausbaufähig ist die *Dezentralisierung* öffentlicher Einrichtungen auf der Ebene des Bundes und der Länder; gerade die damit verbundenen strukturpolitischen Wirkungen leisten einen nicht hoch genug einzuschätzenden Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, da alle Bereiche durch Dezentralisierungsmaßnahmen Vorteile haben (Immobilienmarkt, Arbeitsmarkt, Einzelhandel, Kultur usw.). Zum einen geht es dabei um die Sicherung der bestehenden öffentlichen Einrichtungen in ländlichen Räumen (z. B. Hochschulen, Universitäten, Einrichtungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung, nachgeordnete Behörden, Polizeidienststellen, Krankenhäuser, um nur einige Beispiele zu nennen). Zum anderen geht es jedoch auch um die Verlagerung von meist in der Hauptstadt bzw. in Landeshauptstädten ansässigen öffentlichen staatlichen Einrichtungen des Bundes und der Länder in die ländlichen Räume; zu denken ist dabei an Behörden, jedoch auch an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die mehrheitlich in Großstädten oder deren Umland angesiedelt sind. Aufgrund der in den 1970-er und 1980-er Jahren erfolgten Neugründungen von Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in ländlichen Regionen sowie der digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen ist zwischenzeitlich dort ein wissenschaftliches Umfeld für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen vorhanden, das sowohl verlagerten als auch neu gegründeten außeruniversitären Forschungseinrichtungen sehr gute Forschungs- und Arbeitsbedingungen ermöglicht.

Fazit: gerade die Neugründung bzw. Zweigstellen-Gründung von *Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen* im Umfeld der Hochschulen sowie von Berufsbildungsstätten trägt wesentlich zur Aufwertung ländlicher Räume und zur Schaffung gleichwertiger Bedingungen bei.

Zu prüfen ist ferner die Ausweisung eines Programms auf der Ebene der Bundesraumordnung, das den Aufbau von *regionalen Entwicklungs- und Managementagenturen* zum Ziel hat. Damit verbunden *sollte* eine Bündelung von Förderaktivitäten von EU, Bund und Ländern sein. Aufgabe der Agenturen könnte ferner auch die Begleitung von Antragstellungen bei fachlich und organisatorisch komplexen Förderprogrammen ebenso sein wie eine Lotsenfunktion (Förderlotsen). Organisatorisch bedarf es beim Aufbau der Agenturen einer Einbeziehung der Wirtschaftskammern (IHKs und HWKs, ggf. auch Landwirtschaftskammern) sowie staatlicher Mittelbehörden. Die Erfolge in einer Vielzahl ländlicher Räume zeigen, dass es mit einer solchen querschnittsorientierten raumplanerischen Maßnahme gelingen kann, einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu leisten.

Konzeptionelle und projektbezogene-raumordnerische Ansätze oder: was kann die Raumordnung mit ihren Instrumenten und ihrer Koordinationsfunktion tun?

Im Folgenden geht es – *zusammenfassend* – um konkrete Handlungsansätze. Dabei ist zwischen den Steuerungskompetenzen der Raumordnung auf der Ebene des Bundes (Ressortzuständigkeit des BMI) und der Länder zu differenzieren:

Maßnahmen in der Zuständigkeit von Bund und Ländern:

- Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen des Bundes – Erstellung eines Dezentralisierungskonzepts in Gestalt der Prüfung der Dezentralisierbarkeit öffentlicher Einrichtungen und Übernahme der Koordination seitens der Bundesraumordnung ggf. Aufbau eines MORO-Dezentralisierung;
- Dezentralisierung und Neugründung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Umfeld der in den 1970-er und 1980-er Jahren neu-gegründeten Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften (auch zur Entlastung von Metropolregionen);
- Digitalisierung: Flächendeckendes, terrestrisches Glasfasernetz (möglichst breite räumliche Erschließung mit dem 5-G-Standard – Aufnahme raumrelevanter Aspekte bei der Versteigerung des 5G-Standards an Telekommunikationsunternehmen);
- Aufnahme der digitalen Infrastruktur in das Bundesraumordnungsgesetz - Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge durch Aufnahme dieses Aspekts in die Grundsätze der Raumordnung;
- Aufbau eines Monitoring-Systems zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Aufbau eines Index „Daseinsvorsorge“ und damit verbunden Definition der „Basis-Infrastrukturen und Dienstleistungen“ im Bereich der Daseinsvorsorge (z. B. E-Health – MVZs und digitale Sprechstunden mit Allgemein- und Fachmedizinern; digitale Dorfläden – Amazon-System auf der Ebene der Landkreise mit dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung und der Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten, schulische und berufliche Bildungsangebote unter Nutzung der Möglichkeiten von „Bildung digital“);
- Nutzung kooperativer (z. B. genossenschaftlicher) Strukturen zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Prüfung aller Förderprogramme der Ressorts des Bundes im Lichte und am Maßstab der Gleichwertigkeit sowie Prüfung einer ressortübergreifenden Förderstruktur (z. B. BULE-Programm des BMEL in Verbindung mit den Programmen der Bundesraumordnung);
- Ausweisung eines unbürokratischen Programms der Bundesraumordnung für die Gründung von regionalen Entwicklungsagenturen und Regionalmanagement-Initiativen als Ergänzung zu kommunalen Ansätzen auf der Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden (u. a. auch mit der Aufgabe der Unterstützung und Koordination bei der Nutzung von komplexen Förderprogrammen der EU und des Bundes) – ggf. in Verbindung mit
- Aufbau einer oder mehrerer Servicestellen unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Management raumbezogener Förderprogramme (bislang zu hohe Fördervielfalt auf

Ebene der EU, des Bundes und der Länder, die von den Zielgruppen und Adressatenkreisen nur mehr bedingt wahrgenommen werden können – vgl. Servicestelle „Bayern regional“) sowie zur Gestaltung des digitalen Wandels;

- Konzeption und Durchführung professioneller Regionalmarketing-Initiativen zur Präsentation der Potentiale von Leben, Wohnen und Arbeiten in ländlichen Regionen mit dem Ziel der Entlastung von Metropolregionen; materiell sollten hier insbesondere die Qualitäten und Vorteile ländlicher Räume aufgenommen werden, beispielsweise bezahlbarer und leistbarer Wohnraum, Umweltqualitäten, Kultur, aktives Vereinsleben, attraktive naturräumliche Ausstattung, um nur einige Themen anzusprechen);
- „Querauswertung“ und Verstetigung von Modellvorhaben;
- Vergabe einer bundesweiten Untersuchung über Bleibe- und Haltefaktoren und über Wohnstandortentscheidungen;
- Aufnahme eines Staatsziels „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in das Grundgesetz.

Maßnahmen in der Zuständigkeit der Länder:

- Stärkung des zentralörtlichen Systems in Programmen und Plänen unter Einbeziehung von Anreizen für die interkommunale Kooperation im Bereich der Daseinsvorsorge sowie Aufnahme der digitalen Daseinsvorsorge;
- Nutzung der Chancen von Regiopolen mit öffentlichkeitswirksamer Darstellung von Anker- und Bleibefaktoren.

Raumrelevante Maßnahmen in der Zuständigkeit von Fachressorts (ausgewählte Maßnahmen)

- Aufbau integrierter Mobilitätsketten und integrierter Mobilitäts-Hubs (analog der Planungen von DB AG, Automobilindustrie und Autovermietungen sowie Taxigewerbe und Busunternehmen in Großstädten) – Ausweisung von 10 ländlichen Modellregionen/Landkreisen in jedem Flächen-Bundesland für integrierte Mobilität (BMVI);
- Zeitnaher und hochqualitativer Ausbau des ÖPNV - Aufbau regionaler Mobilitätsangebote dem regionalen und kommunalen Mobilitätsbedarf der Bevölkerung angepasst (BMVI);
- Prüfung der Revitalisierung stillgelegter Bahnstrecken (BMVI);
- Unterstützung des Aufbaus niedrigschwelliger Angebote im Bereich Verkehr (z.B. Mitfahrbänke, länderübergreifender Schülerverkehr mit Möglichkeit der breiten Nutzung) (BMVI);
- Anreize zur Schaffung von Co-Working-Spaces (BMWi);
- Förderung von Standortmarketinginitiativen und Ansiedlungsagenturen (vgl. Aufbau einer Zweigstelle der Ansiedlungsagentur Invest in Bavaria in Hof) (BMWi);
- Erweiterung der Möglichkeiten von home-office-Arbeitsmöglichkeiten als Ansatz zur Aufwertung ländlicher Räume und Entlastung von Verdichtungsräumen und damit Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen (BMAS).